

Janvier 2011



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
Agricultura
y la
Alimentación

COMITÉ FINANCIER

Cent trente-sixième session

Rome, 8 – 9 février 2011

**Rapport du Commissaire aux comptes sur
les opérations du PAM en Somalie**

Prière d'adresser toute question relative à la teneur du document à:

Mme Rebecca Mathai

**Directrice du Bureau du Commissaire aux comptes
Programme alimentaire mondial**

Tél: +3906 6513 3071

Par souci d'économie, le tirage du présent document a été restreint. MM. Les délégués et observateurs sont donc invités à ne demander d'exemplaires supplémentaires qu'en cas d'absolue nécessité et à apporter leur exemplaire personnel en séance. La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur Internet, à l'adresse www.fao.org.

W0000

RÉSUMÉ

- Le document intitulé "Rapport du Commissaire aux comptes sur les opérations du PAM en Somalie" est présenté au Conseil d'administration pour examen.
- En mars 2010, le Groupe de contrôle sur la Somalie a formulé plusieurs allégations à l'encontre des opérations du PAM en Somalie. Dans une lettre adressée au Conseil d'administration, la Directrice exécutive du PAM s'est félicitée qu'une enquête indépendante soit menée sur les opérations du PAM en Somalie et elle a proposé de donner accès au rapport établi par l'Inspecteur général en décembre 2009.
- En juin 2010, le Conseil d'administration a demandé au Contrôleur et Vérificateur général des comptes de l'Inde d'entreprendre un examen détaillé des opérations du PAM en Somalie afin d'être en mesure de formuler des recommandations visant à renforcer les contrôles internes.
- Le rapport du Commissaire aux comptes comprend deux parties. La première étudie les allégations formulées et le travail effectué par l'Inspecteur général et le Secrétariat du PAM pour les analyser et prendre les mesures nécessaires. Le Commissaire aux comptes souligne que le rapport établi par l'Inspecteur général en 2009 a servi de grille d'analyse des insuffisances des contrôles, et les recommandations qu'il contient ont orienté la définition des changements nécessaires pour y remédier. Le présent rapport identifie par ailleurs des questions qui pourraient faire l'objet d'investigations supplémentaires.
- La seconde partie du rapport présente une évaluation des contrôles internes et formule 26 recommandations proposant des moyens d'améliorer les contrôles internes.

ORIENTATIONS DEMANDÉES AU COMITÉ FINANCIER DE LA FAO

- Le Comité financier est prié de prendre note du document intitulé "Rapport du Commissaire aux comptes sur les opérations du PAM en Somalie" et de l'entériner en vue de son examen par le Conseil d'administration.

Projet d'avis

Conformément à l'article XIV du Statut du PAM, le Comité financier de la FAO conseille au Conseil d'administration du PAM de prendre note du document intitulé "Rapport du Commissaire aux comptes sur les opérations du PAM en Somalie".



**Première session ordinaire
du Conseil d'administration**

Rome, 14–16 février 2011

RESSOURCES, QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES

**Point 5 de l'ordre du
jour**

Pour examen

F

Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.1/2011/5-B/1
18 janvier 2011
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT DU COMMISSAIRE AUX COMPTES SUR LES OPÉRATIONS DU PAM EN SOMALIE

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

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

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

Directrice du Bureau du
Commissaire aux comptes:

Mme R. Mathai

tél.: 066513-3071

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter Mme I. Carpitella, Assistante administrative de l'Unité des services de conférence (tél.: 066513-2645).

**Le Contrôleur et
Vérificateur général des
comptes de l'Inde fournit
au Programme
alimentaire mondial
(PAM) un service de
vérification extérieure
des comptes.**

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

*Pour plus de détails, veuillez
contacter:*

*Mme Rebecca Mathai
Directrice du Bureau du
Commissaire aux comptes
Programme alimentaire mondial
Via Cesare Giulio Viola, 68/70
00148 Rome,
Italie
Tél: 0039-06-65133071
Courriel: rebecca.mathai@wfp.org*

Plan de travail du Commissaire aux comptes

Opérations du Programme alimentaire mondial en Somalie



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

Résumé

Le Programme alimentaire mondial (PAM) distribue des vivres en Somalie depuis les années 60. En juin 2009, Channel 4 News a fait diverses allégations concernant les opérations du PAM en Somalie. Par la suite, le Groupe de contrôle des Nations Unies sur la Somalie a fait de nouvelles allégations en mars 2010, qui venaient s'ajouter à celles faites auparavant par Channel 4 News.

En juin 2010, le Conseil d'administration a demandé au Commissaire aux comptes du PAM, c'est-à-dire au Contrôleur et Vérificateur général des comptes de l'Inde, d'examiner en détail les opérations menées par le PAM en Somalie afin de formuler des recommandations visant à améliorer les contrôles.

La vérification avait principalement pour objectifs: a) de vérifier si les contrôles avaient été conçus en fonction d'une évaluation des risques et mis en œuvre comme prévu; b) de recommander des mesures venant renforcer/modifier/annuler certains contrôles; c) de tirer les leçons des opérations menées en Somalie, pour s'en inspirer lors d'opérations futures réalisées ailleurs, dans des conditions analogues. Nous incluons également dans notre rapport une opinion concernant les enquêtes effectuées par le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle, dont l'Inspecteur général rend compte dans son rapport de décembre 2009.

La vérification s'est effectuée au Siège du PAM, à Rome, et au bureau du PAM pour la Somalie, basé à Nairobi; au cours de cette vérification, qui a duré six semaines, du 11 octobre au 19 novembre 2010, nous avons passé en revue des documents, analysé des données contenues dans les systèmes informatisés et parlé avec les principales parties prenantes. Nous avons surtout examiné les pièces se rapportant à la période allant de janvier 2009 à juin 2010, en nous concentrant particulièrement sur les opérations menées à Mogadiscio et dans le couloir d'Afgoye, qui sont les régions citées dans la plupart des allégations.

Nous sommes parfaitement conscients des circonstances complexes et des risques courus lors des opérations menées par le PAM en Somalie. Les conclusions de notre vérification, présentées dans les paragraphes suivants, doivent donc être lues en tenant compte des grandes difficultés rencontrées lors des opérations en Somalie et des efforts déployés par le PAM pour renforcer ces opérations.

Nos conclusions portent principalement sur les opérations menées dans le sud de la Somalie, où le PAM n'a qu'un accès limité. Les problèmes auxquels le PAM se heurte dans le sud du pays sont tout à fait spécifiques à la région, alors que la situation est relativement calme dans le nord de la Somalie. Nos conclusions, qui se rapportent spécifiquement au sud de la Somalie, ne sauraient donc être considérées comme étant applicables à toutes les opérations menées dans l'ensemble du pays.

Le rapport comprend deux parties. La première partie présente notre opinion sur les enquêtes et conclusions du Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle concernant les allégations faites par Channel 4 News et par le Groupe de contrôle sur la Somalie. La seconde partie contient le rapport concernant l'ensemble des contrôles internes actuellement applicables aux opérations du PAM en Somalie.

Première partie - Opinion sur les enquêtes et les conclusions du Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle ayant trait aux allégations de Channel 4 News et du Groupe de contrôle sur la Somalie

Nous avons examiné les allégations suivantes, sur lesquelles le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle avait déjà enquêté: a) détournement d'aliments du PAM, qui étaient vendus sur les marchés locaux, et création de centres fictifs de distribution des vivres; b) accaparement de 80 pour cent des contrats de transport par seulement trois transporteurs; c) conflit d'intérêts entre un transporteur et un partenaire coopérant; d) mise en scène d'un pillage de vivres dans un convoi d'un transporteur; e) construction d'une route reliant un port à une piste d'atterrissement.

Le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle a fait surveiller un grand marché par une agence privée et a constaté que des aliments du PAM n'étaient présents que dans six échoppes; ayant en outre examiné des données sur trois villes-marchés, recueillies en août et octobre 2009, il est arrivé à la conclusion qu'environ 10 pour cent des vivres distribués chaque mois par le PAM dans le couloir d'Afgoye et à Mogadiscio arrivaient sur les marchés locaux, du fait que des bénéficiaires vendaient une partie de leur ration à des négociants locaux, en échange de sucre et de thé. Nous sommes d'avis que la base de sondage sur laquelle reposent les conclusions est insuffisante: l'échantillon est limité et l'évaluation des volumes parvenus sur les marchés locaux a été faite sur la base d'une surveillance qui a duré quelques jours. Les données recueillies par la suite, au cours de la surveillance, ne permettent pas de conclure que les aliments vendus par les bénéficiaires sont la seule source à partir de laquelle des vivres issus de l'aide alimentaire sont revendus sur les marchés.

L'agence privée d'investigation a pu constater l'existence de camps de distribution de l'aide alimentaire et, sur cette base, le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle a conclu que rien ne prouvait qu'il y avait des camps fictifs, comme on le prétendait. Les données secondaires contenues dans les rapports de suivi du bureau de pays, qui ont été établis après l'inspection sur le terrain de la mission envoyée par le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle, laissaient entrevoir des pistes qui, si elles avaient fait l'objet de recherches détaillées, auraient pu apporter des éléments substantiels à l'enquête sur cette allégation.

En 2008 et 2009, respectivement 81 et 66 pour cent des contrats de transport ont été adjugés à seulement trois transporteurs. Le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle a fait observer qu'il y avait certes quelques infractions, mais que si certaines lacunes s'étaient glissées dans le processus de contrôle, c'était en raison d'un manque de clarté du Manuel. Nous estimons, pour notre part, que le bureau de pays, lorsqu'il a pris les décisions pertinentes, aurait dû s'inspirer davantage de l'esprit des clauses figurant dans le Manuel.

Nous reconnaissons que le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle a bien identifié le conflit d'intérêts entre un transporteur et un partenaire coopérant et que des mesures ont été prises rapidement pour y remédier. Nous reconnaissons, comme le signale le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle, que les aliments perdus en transit par un transporteur ont été récupérés, même si cela ne s'est pas fait dans le cadre du cautionnement de bonne exécution, mais plutôt par remboursements échelonnés.

Le Groupe de contrôle sur la Somalie a prétendu que le PAM avait aidé la Swift Traders d'Adaani à rouvrir le port d'El Maan, pour disposer d'une autre option que le port de Mogadiscio "dans le cadre d'un plan de rechange "¹. Le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle n'a examiné que la justification de la passation du marché, pas la procédure elle-même. Il a indiqué que la direction du bureau de pays aurait dû dialoguer davantage avec l'équipe de pays des Nations Unies en Somalie au sujet de cette idée de construction de route et a conclu qu'aucune autre mesure ne devait être prise à propos de cette allégation. Nous estimons, pour notre part, que le manque de transparence entourant la gestion du contrat mérite un complément d'examen, pour faire toute la lumière voulue sur la dérogation au processus d'appel d'offres et sur le coût élevé du contrat. Le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle a admis, sur la base des nouvelles informations que nous avons présentées, qu'un complément d'examen était justifié.

Les informations disponibles aujourd'hui pour l'analyse sont, nous en sommes conscients, bien plus nombreuses qu'en 2009, lorsque le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle a examiné les allégations; nous savons aussi que les rapports de ce même Bureau ont, à plusieurs reprises, appelé l'attention sur les lacunes des contrôles portant sur les opérations du PAM en Somalie. Le rapport d'enquête de décembre 2009 doit être lu à la lumière de ces rapports précédents. Le rapport de 2009 définit les examens à réaliser sur les lacunes qui y sont identifiées et ses recommandations visent à apporter les changements nécessaires pour y remédier. Notre rapport identifie cependant, à notre avis, d'autres questions qui pourraient faire l'objet d'investigations supplémentaires.

Seconde partie - Évaluation des contrôles internes

C'est la direction qui doit donner le ton, dans tout le Programme, en ce qui concerne le respect des règles et règlements. Nous recommandons que la direction introduise, à titre pilote, un mécanisme d'autoévaluation dans le bureau du PAM pour la Somalie. Une liste d'autoévaluation devrait être préparée pour les contrôles du bureau de pays et toutes les unités opérationnelles devraient, sur cette base, s'évaluer à la fin de l'année. On les encouragera ainsi à s'investir dans ces contrôles et à mieux assumer leurs responsabilités.

Nous estimons que l'évaluation du personnel travaillant pour le bureau du PAM pour la Somalie aurait dû faire l'objet d'une attention majeure de la part du Siège et du bureau de pays, en ce qui concerne les délais de présentation et la complétude des formulaires d'évaluation.

Le PAM prépare des fichiers répertoriant les risques au niveau institutionnel, ainsi qu'à l'intention du bureau pour la Somalie, ce qui devrait permettre une gestion plus efficace des risques. Il n'empêche que le degré accepté de risques n'est pas, quant à lui, évalué et nous recommandons que celui-ci soit quantifié séparément pour les opérations à haut risque (comme les zones de la Somalie à accès réduit) et pour les opérations normales (comme les zones de la Somalie auxquelles le personnel du PAM peut accéder).

Nous estimons que des enseignements peuvent être tirés de l'expérience acquise en Somalie, notamment en ce qui concerne la perception rapide des risques imminents et

¹ Rapport du Groupe de contrôle sur la Somalie (S/2010/91).

l'information des principales parties prenantes. Nous recommandons de préciser qui est responsable de recueillir et d'analyser les signaux d'alerte laissant présager des risques sérieux pour la réputation du Programme, pour que ces signaux puissent être transmis, en temps voulu, aux niveaux hiérarchiques appropriés. Nous pensons aussi que l'adoption de mesures rapides et transparentes pour répondre aux allégations aurait pu tranquilliser les parties prenantes.

Le plan semestriel d'allocation par districts est établi sur la base des données d'évaluation dont disposent le PAM et les autres organismes du système des Nations Unies. Nous n'avons pas trouvé, dans les archives, de traces écrites détaillant les changements survenus, à partir des chiffres initiaux de bénéficiaires, ainsi que les quantités d'aliments, calculées selon le mode opératoire normalisé, pour arriver aux chiffres finaux figurant dans le plan d'allocation. Nous recommandons, pour plus de transparence, que le bureau de pays conserve des données complètes pour justifier les chiffres finaux contenus dans le plan d'allocation.

Un plan mensuel de distribution, qui spécifie le nombre de bénéficiaires par village et les volumes d'aliments à livrer à chaque point de distribution finale, est en cours d'élaboration. Nous avons constaté que le plan de distribution ne reflète pas toujours la réalité du terrain; la préparation du plan d'allocation semble en effet une activité en soi, qui n'est pas étroitement liée au plan de distribution. Une étude de cas sur un programme spécial de distribution générale de vivres en faveur des personnes handicapées et des personnes âgées de Mogadiscio illustre les lacunes de la programmation.

Les partenaires coopérants jouent un rôle essentiel dans les opérations du PAM, dans la mesure où ils participent à l'établissement du plan de distribution, à l'identification des bénéficiaires et à la distribution finale de l'aide alimentaire. Le bureau de pays a introduit un outil permettant d'évaluer plus objectivement les capacités des partenaires coopérants avant qu'ils ne soient associés aux opérations, mais les données requises pour l'établissement des classements sont lacunaires. À notre avis, si l'on arrive à remédier à cette lacune, le processus deviendra plus objectif et plus transparent.

Nous avons noté des carences dans le Système d'analyse et de gestion du mouvement des produits alimentaires (COMPAS) du PAM, qui imposaient de récupérer des informations dans le système principal, mettant ainsi en danger l'intégrité des données. Un nouveau système est en préparation. Entretemps, nous recommandons de mettre au point des outils normalisés d'établissement de rapports, pour satisfaire aux besoins du bureau de pays. Le personnel utilise des feuilles de calcul pour tenir à jour certaines informations d'importance capitale et nous avons pu constater l'existence de problèmes assez classiques dans pareils cas: divergences entre les données tenues à jour par plusieurs unités, erreurs et absence de contrôle des différentes versions.

Toutes les parties prenantes que nous avons rencontrées apprécient à sa juste valeur le travail accompli en Somalie par le bureau de pays, dans des circonstances extrêmement difficiles. Elles souhaitent toutefois que le PAM s'engage davantage et les informe de manière transparente des questions essentielles. Nous recommandons que le PAM travaille en collaboration étroite avec les parties prenantes extérieures, en agissant de manière plus transparente.

Le bureau de pays a pris de nombreuses initiatives pour renforcer la surveillance, notamment: a) mise en place d'une ligne téléphonique directe; b) incorporation d'une

analyse plus détaillée et approfondie dans le rapport mensuel de suivi; et c) formation des contrôleurs de l'aide alimentaire. Les contrôles réalisés sur les données se rapportant à une période de trois mois révèlent que le taux de suivi de l'aide alimentaire distribuée a baissé entre juin 2009 et juin 2010. La direction nous a fait savoir que les volumes contrôlés variaient d'un mois à l'autre. Les conclusions auxquelles nous sommes arrivés semblent indiquer une baisse générale du taux de suivi, qui nous inquiète. Dans les zones accessibles au personnel du PAM, nous recommandons d'intensifier les activités normales de suivi.

On trouvera ci-après nos observations et recommandations générales sur les contrôles et sur les enseignements à tirer, à l'avenir, pour des opérations analogues:

- Des investissements importants sont prévus en Somalie pour la surveillance par des tiers et la surveillance transfrontalière, y compris des contrôles de détection. Étant donné que les contrôles de prévention donnent une meilleure garantie que les contrôles de détection, il convient de réaligner la stratégie du bureau de pays, en investissant de préférence dans les contrôles de prévention, y compris la sélection des partenaires coopérants et le maintien des liens avec ceux-ci, la préparation des plans d'allocation et de distribution et enfin l'identification et l'enregistrement des bénéficiaires.
- Les contrôles devraient se poursuivre jusqu'à ce que l'on parvienne à une conclusion logique ou jusqu'à ce que l'objectif pour lequel les contrôles ont été établis soit atteint.
- Nous recommandons d'évaluer les coûts globaux des contrôles supplémentaires requis pour les opérations dans des zones à haut risque et de les communiquer, en toute transparence, aux donateurs, pour qu'une décision puisse être prise, en connaissance de cause, concernant la poursuite ou l'interruption des opérations dans les zones à haut risque.
- Le PAM devrait définir un niveau minimum de contrôles de base à exécuter, même lors d'opérations d'urgence.

Résumé des recommandations

I Questions stratégiques

Recommandation 1: *Dans chaque bureau, il convient de nommer, parmi les membres du personnel, un agent responsable des questions de déontologie; cet agent sera le porte-drapeau pour les questions d'éthique et la première personne à contacter pour trouver une solution aux problèmes dans ce domaine.*

Recommandation 2: *Les bureaux régionaux ont un rôle important à jouer car ils sont plus proches des bureaux de pays et mieux placés pour répondre rapidement à leurs besoins. Les bureaux régionaux devraient recevoir les ressources nécessaires pour pouvoir travailler plus efficacement.*

Recommandation 3: *On reconnaît de plus en plus, sur le plan international, l'importance de l'autosurveillance, par opposition à la surveillance externe. Nous estimons que le bureau du PAM pour la Somalie pourrait être un cadre idéal pour un projet pilote de mécanisme d'autoévaluation. Une liste d'autoévaluation, indiquant les principaux contrôles à réaliser, doit être établie pour le bureau de pays, conformément à la liste d'inspection du Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle, et sur cette base, le personnel du bureau de pays devra s'autoévaluer à la fin de l'année, dans un rapport adressé au Directeur du Bureau. Nous pensons que cela encouragerait le personnel à assumer la responsabilité des contrôles, améliorant ainsi la redevabilité.*

Recommandation 4:

a) Il convient de quantifier séparément le degré accepté de risque, dans le cas des opérations à haut risque (comme celles menées dans les zones de la Somalie à accès limité) et des opérations normales (comme celles menées dans les zones de la Somalie auxquelles le personnel du PAM a accès).

b) En plus de répertorier les risques inhérents, il faudrait établir un registre des risques résiduels, pour avoir l'assurance que ces derniers restent bien dans les limites du degré accepté de risque.

Recommandation 5: *Nous pensons que les risques pour la réputation du PAM pourraient avoir des effets de plus grande portée que les risques opérationnels, dont les effets sont en général plus localisés. En conséquence, le Département de la gestion des ressources et de l'obligation redditionnelle devrait être chargé de recueillir et d'analyser les signaux d'alerte indiquant la possibilité de risques sérieux pour la réputation du PAM et de transmettre ces signaux aux niveaux hiérarchiques appropriés. Ce Département devrait travailler en collaboration étroite avec le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle et le Comité d'audit, et leur communiquer les résultats de ses travaux.*

Recommandation 6: *La direction devrait formuler et appliquer une stratégie visant à répondre rapidement, avec décision et de manière transparente, aux principales allégations extérieures.*

Recommandation 7: *Le PAM devrait valider l'identification des bénéficiaires, par sondage, avant le stade du suivi des distributions, du moins dans les zones accessibles à son personnel.*

Recommandation 8: Le bureau de pays devrait réévaluer, en consultation avec d'autres parties prenantes, les risques que comportent les opérations de distribution d'aide alimentaire à Afgoye.

Recommandation 9:

a) L'évaluation des capacités des partenaires coopérants devrait reposer sur une documentation adéquate, afin que le processus soit plus objectif.

b) Il faut faire preuve de toute la diligence voulue pour sélectionner les partenaires coopérants, et une fois que ceux-ci sont sélectionnés, le bureau de pays doit tout mettre en œuvre pour entretenir avec eux des relations à long terme, au moins dans les domaines où les activités restent identiques d'une saison sur l'autre.

Recommandation 10: De nouvelles allocations/livraisons ne devraient pas être faites au profit des transporteurs/partenaires coopérants qui ne présentent pas leur lettre de transport/rapport dans un délai de trois mois à compter de la date d'arrivée des produits alimentaires.

Recommandation 11: Le bureau de pays devrait travailler dans la transparence, en collaboration étroite avec les parties prenantes extérieures.

Recommandation 12: Étant donné que le bureau de pays envisage d'investir massivement dans les activités de suivi, il faudrait spécifier à l'avance les conclusions possibles de ces activités, ainsi que les mesures correctives à prendre dans chaque cas d'espèce. Nous pensons que le bureau de pays disposerait ainsi de lignes directrices qui l'aideraient à réagir aux conclusions des activités de suivi et à en optimiser les avantages.

Recommandation 13: Le PAM devrait mettre en place des systèmes pour recueillir des informations et mesurer les indicateurs existants d'effet direct et d'impact. Les conclusions de cet exercice devraient figurer dans les rapports annuels normalisés sur les projets.

Recommandation 14:

a) Le bureau de pays devrait réajuster sa stratégie de contrôle, en privilégiant les contrôles préventifs aux stades de la sélection des partenaires coopérants, du maintien des relations avec ces partenaires, de la préparation des plans d'allocation et de distribution, ainsi que de l'identification et de l'enregistrement des bénéficiaires.

b) Avant de modifier les procédures et les pratiques, le bureau de pays devrait procéder à une analyse des lacunes afin d'identifier la cause fondamentale des problèmes. Il ne faudrait changer les procédures que si l'on a la certitude que les contrôles existants sont faibles. Il faudrait mettre davantage l'accent sur la formation, la réitération fréquente des instructions et l'adoption de mesures disciplinaires pour faire appliquer les contrôles.

c) Le PAM devrait, périodiquement, calculer le coût global de tous les contrôles supplémentaires mis en place ou envisagés pour poursuivre les opérations dans les zones à haut risque difficilement accessibles à son personnel. Ces informations détaillées devraient être communiquées, en toute transparence, aux donateurs afin qu'une décision puisse être prise, en connaissance de cause, sur la poursuite ou non des opérations dans ces zones à haut risque.

II Questions opérationnelles

Recommandation 15:

a) Le Siège doit établir une liste de pointage normalisée pour les missions de contrôle dans chaque domaine fonctionnel; cette liste s'inspirera de celle utilisée par le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle pour ses inspections, et toutes les missions de contrôle des bureaux régionaux devront, à l'avenir, se conformer aux rubriques de la liste de pointage approuvée.

b) Tous les rapports de mission des bureaux régionaux devraient être consignés par écrit, afin que l'on puisse se reporter aux documents relatant le travail accompli par la mission et exposant ses résultats.

Recommandation 16: *Il conviendra d'examiner avec le plus grand soin le mandat de l'agent chargé du suivi de l'application des normes, une fois que les systèmes et procédures auront été mis en forme. Nous pensons que la présence active du chargé du suivi de l'application des normes pour épauler le directeur de pays et les autres cadres chargés des contrôles ne doit rien soustraire aux responsabilités et à la redevabilité de ceux-ci à l'égard de ces contrôles.*

Recommandation 17: *Il convient de suivre de plus près la remise par le personnel du PAM des formulaires d'évaluation au niveau du Siège et du bureau de pays. Les rappels doivent être émis en temps opportun pour le dépôt des formulaires et l'on s'assurera que ces derniers ont été convenablement remplis, en prévoyant un suivi de la nouvelle remise au cas où les réponses seraient incomplètes. En dernier ressort, il faudra recourir à des avertissements et à des mesures disciplinaires contre les personnes récalcitrantes. La direction nous a assurés qu'elle œuvrait actuellement à l'amélioration du formulaire PACE, de manière à obtenir des réponses complètes et à faciliter les contrôles de qualité.*

Recommandation 18: *Pour une meilleure transparence, il faudrait conserver une trace écrite complète des calculs pour justifier les chiffres inscrits dans le plan d'allocation définitif.*

Recommandation 19: *Le bureau de pays devrait faire preuve de plus de rigueur et conserver une trace écrite documentant comme il se doit les changements qu'il a fallu apporter aux plans de distribution.*

Recommandation 20: *Il faudrait appliquer immédiatement les clauses du nouveau mode opératoire normalisé concernant l'émission de cartes de rationnement, l'affichage des listes de bénéficiaires et les reçus demandés aux bénéficiaires. Le PAM devrait envisager le recours à la technologie (utilisation de cartes de rationnement biométriques, notamment), sur une base pilote, dans des régions stables.*

Recommandation 21:

a) Le calendrier prévu pour la réalisation des évaluations des partenaires coopérants devrait être suivi strictement et faire l'objet de vérifications régulières de la part des superviseurs.

b) Pour une meilleure transparence, les critères d'évaluation retenus devraient être communiqués aux partenaires coopérants dès le départ, au moment de la mise au point définitive des accords de partenariat sur le terrain.

Recommandation 22: *Les unités du bureau de pays chargées de l'exécution et de la logistique devraient analyser ensemble les raisons des différences relevées en ce qui concerne les rapports en souffrance des partenaires coopérants et harmoniser leurs données.*

Recommandation 23:

a) En attendant qu'un nouveau système soit mis au point pour remédier aux lacunes de COMPAS, des outils normalisés de génération de rapports devraient être élaborés pour empêcher que le personnel n'accède aux données par le système principal.

b) COMPAS devrait contenir des informations détaillées sur les aliments distribués, jusqu'aux points de distribution finale, pour toutes les expéditions adressées aux partenaires coopérants, de manière à faciliter la mise en concordance entre le plan d'allocation et les distributions effectives aux points de distribution finale.

Recommandation 24: *Nous recommandons que la date de réception des factures envoyées par les transporteurs et les partenaires coopérants, qui est l'information de contrôle la plus importante, soit saisie dans WINGS II.*

Recommandation 25: *Il faudrait former le personnel pour l'initier aux risques découlant des calculs faits par les utilisateurs finaux et lui apprendre à améliorer la qualité des données. Une unité de coordination devrait être créée pour effectuer tous les travaux de mise en concordance et conserver les données antérieures, afin d'éviter les risques d'incohérence des données.*

Recommandation 26:

a) Plusieurs paramètres essentiels contrôlés au cours du suivi normal des distributions devraient aussi être couverts par le suivi post-distribution, pour valider les informations et fournir un plus haut degré d'assurance. Les raisons des écarts importants constatés entre les résultats de ces deux types de suivi devraient être analysées immédiatement.

b) Dans les zones accessibles au personnel du PAM, il faudrait renforcer le suivi normal et les autres formes de suivi ne devraient être utilisées qu'exceptionnellement.

c) Un rapport distinct devrait être établi pour présenter des informations détaillées sur les aliments distribués, ou bien il faudrait incorporer ces informations dans les rapports mensuels des mois suivants.

Introduction

1. De nos jours, la Somalie est l'un des environnements les plus complexes et les plus risqués au monde. Le Programme alimentaire mondial mène des opérations de secours en Somalie depuis les années 60, initialement à partir de Mogadiscio et, depuis 1995, à partir de Nairobi (Kenya), en raison de l'insécurité qui règne en Somalie. Le PAM dispose de douze bureaux auxiliaires/bureaux de terrain/centres logistiques en Somalie. En 2009, le PAM a fourni 335 267 tonnes d'aide alimentaire à environ 1,8 million de bénéficiaires, dans le cadre d'interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR) jusqu'en mars 2009, puis au titre d'opérations d'urgence depuis avril 2009.
2. En juin 2009, Channel 4 News a fait plusieurs allégations concernant les opérations du PAM en Somalie. Le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle, a mené une enquête interne sur les allégations et a établi un rapport d'enquête en décembre 2009.
3. Par la suite, le Groupe de contrôle des Nations Unies sur la Somalie a présenté, en mars 2010, des allégations, qui dans certains cas venaient s'ajouter à celles faites auparavant par Channel 4 News.
4. En juin 2010, le Conseil d'administration a demandé au Contrôleur et Vérificateur général des comptes de l'Inde d'examiner en détail les opérations menées par le PAM en Somalie afin de formuler des recommandations visant à améliorer les contrôles.

Objectifs de l'audit

5. L'audit avait principalement pour objectifs:
 - de vérifier que des contrôles avaient bien été mis au point
 - *sur la base d'une évaluation des risques*
 - *en tenant compte de la prise de risques acceptée par le PAM*
 - d'évaluer si les contrôles avaient été appliqués comme prévu
 - de recommander des mesures telles que:
 - *contrôles supplémentaires*
 - *modification des contrôles existants*
 - *suppression de certains contrôles*
 - de définir les enseignements à tirer des opérations menées en Somalie, qui pourraient être pris en compte lors d'opérations menées ailleurs, dans des conditions analogues.
6. Les entretiens que nous avons eus au PAM ont également fait ressortir la nécessité d'une opinion indépendante sur les conclusions du Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle quant aux allégations. Nous avons donc ajouté cet objectif à notre audit.

Champ d'application de l'audit

7. La PAM a élaboré un projet de cadre de contrôle interne, relevant de son programme intitulé "Renforcement du contrôle de la gestion et de la responsabilité", qui suit de près le cadre de contrôle du Comité des organisations de tutelle de la Commission Treadway. Nous avons réalisé notre audit en prenant pour base les principes identifiés dans le cadre de contrôle interne du PAM. L'une des principales composantes de ce cadre est l'environnement de contrôle interne, qui est la base permettant le bon fonctionnement des autres contrôles. Nous avons donc passé en revue cet environnement, même s'il n'est pas directement lié aux opérations menées en Somalie.
8. Les allégations portent principalement sur 2009, mais nous avons voulu comparer l'efficacité des contrôles entre 2009 et la période actuelle, c'est pourquoi nous avons principalement examiné des documents se rapportant à la période allant de janvier 2009 à juin 2010. Lorsque cela s'avérait nécessaire à l'analyse de questions précises, nous avons aussi étudié des périodes antérieures et successives.
9. Notre audit, qui a été réalisé au Siège du PAM, à Rome, ainsi que dans le bureau du PAM pour la Somalie, basé à Nairobi, a duré six semaines, du 11 octobre au 19 novembre 2010.
10. Le Groupe de contrôle des Nations Unies sur la Somalie a bien voulu nous communiquer les preuves qui venaient étayer son rapport de mars 2010. Étant donné que les nouvelles preuves seront d'abord examinées par le Bureau de l'Inspecteur général, nous ne les avons pas analysées dans le cadre du présent audit, ce qui à notre avis était essentiel pour que nous puissions nous consacrer à l'engagement pris auprès du Conseil d'administration.

Méthodologie de l'audit

11. Pour réaliser notre audit, nous avons passé des documents en revue et analysé les données contenues dans COMPAS et le Système mondial et réseau d'information du PAM (WINGS II).
12. Nous avons eu des entretiens avec des fonctionnaires du PAM à Rome et à Nairobi, avec des membres de trois organismes donateurs, de cinq organismes des Nations Unies, du Groupe de contrôle sur la Somalie, de sept partenaires coopérants et de trois transporteurs sous contrat, ainsi qu'avec quatre contrôleurs de l'aide alimentaire.
13. Nous avons contrôlé par sondage les pièces justificatives de mars 2009, octobre 2009 et juin 2010 pour arriver à nos conclusions. Nous nous sommes concentrés sur les opérations menées à Mogadiscio et dans le couloir d'Afgoye², les régions les plus fréquemment mentionnées dans les allégations.

² Depuis novembre 2009, le PAM n'a plus que des opérations très réduites à Afgoye.

Déroulement des opérations

14. Il faut, à notre avis, décrire le déroulement des opérations, ainsi que les principaux processus suivis au bureau du PAM pour la Somalie avant d'examiner les résultats de notre travail. Cette description détaillée figure à l'Annexe 1. Une liste des sigles utilisés dans le présent rapport est reproduite à l'Annexe 2.

Résultats de l'audit

15. Nous tenons à remercier le personnel du PAM en poste à Rome et à Nairobi pour sa coopération tout au long de l'audit. L'environnement dans lequel les opérations du PAM ont été menées en Somalie était, nous en sommes conscients, particulièrement complexe et plein de risques et les défis ne manquaient pas, en l'absence d'un gouvernement stable en Somalie. Nous prenons également acte de la sincérité du personnel du PAM et de sa volonté de renforcer les contrôles et nous nous félicitons des nombreuses initiatives prises récemment à cet égard.
16. Les résultats de notre audit présentés ci-après doivent être lus en gardant à l'esprit les grandes difficultés rencontrées lors des opérations menées en Somalie et les efforts déployés par le PAM pour les renforcer. Nos conclusions concernent principalement le sud de la Somalie, où le PAM n'a qu'un accès limité, alors que dans le nord de la Somalie, la situation est relativement calme. Il s'ensuit que nos conclusions qui concernent spécifiquement le sud de la Somalie ne sont pas applicables à l'ensemble du territoire national.
17. Les conclusions et recommandations de notre audit sont exclusivement fondées sur les informations qui ont été mises à notre disposition. Nous déclinons toute responsabilité pour d'éventuelles conclusions erronées imputables à des informations inexactes ou incomplètes qui nous auraient été fournies.
18. Le rapport est divisé en deux parties: la première partie présente notre opinion concernant les enquêtes et conclusions du Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle quant aux allégations de Channel 4 News et du Groupe de contrôle sur la Somalie. Quant à la seconde partie, elle contient nos conclusions et recommandations concernant les contrôles internes actuellement en place dans les opérations du PAM en Somalie.

Première partie - Opinion sur les enquêtes et les conclusions du Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle ayant trait aux allégations de Channel 4 News et du Groupe de contrôle sur la Somalie

Principales allégations

Les principales allégations que nous avons examinées peuvent être regroupées en deux catégories:

- **Détournement d'aliments**
 - *Vivres du PAM vendus sur les marchés locaux*
 - *Création de camps fictifs*
- **Passation de marchés**
 - *Trois transporteurs ont accaparé 80 pour cent des contrats de transport*
 - *Conflit d'intérêts entre un transporteur et un partenaire coopérant*
 - *Mise en scène du pillage de vivres dans un convoi d'un transporteur*
 - *Construction d'une route entre un port et un terrain d'atterrissement*

Détournement d'aliments

Allégation: des vivres du PAM étaient vendus sur le marché local: *quantification des vivres vendus*

19. Le Bureau des services de contrôle a cherché à quantifier les volumes d'aliments détournés vers les marchés de Mogadiscio et du couloir d'Afgoye. Les investigations ont pris deux directions: a) surveillance du marché local de Mogadiscio par une agence privée d'investigation engagée spécialement à cette fin; b) contrôle, de la part du bureau de pays, de sacs marqués du logo du PAM qui ont été livrés dans le couloir d'Afgoye, dans les villes frontières de Wajid, Belet Hewa et El Wag³.
20. Le Bureau des services de contrôle, sur la base du rapport reçu de l'agence privée, est arrivé à la conclusion qu'environ 234 tonnes avaient été vendues chaque mois sur le marché de Bakara, à Mogadiscio.
21. Le suivi des sacs portant le logo du PAM a permis d'identifier une moyenne d'environ 20 tonnes de produits alimentaires du PAM acheminées quotidiennement jusqu'aux villes frontières. En extrapolant ce chiffre sur 30 jours, le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle est arrivé à un chiffre mensuel de 600 tonnes.
22. Sur la base de ce qui précède, le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle a conclu qu'il existait suffisamment d'éléments pour démontrer qu'une certaine quantité de produits alimentaires fournis par le PAM était vendue sur les marchés locaux, estimant ce volume à environ 10 pour cent des aliments distribués mensuellement (un total de 234 tonnes + 600 tonnes, soit 834 tonnes par mois, le tout divisé par une moyenne de 9 000 tonnes distribuées mensuellement).
23. Nous avons constaté que, contrairement aux plans d'enquête prévoyant que l'agence privée d'investigation surveillerait cinq marchés situés à Mogadiscio, en réalité, cette surveillance s'était limitée au marché de Bakara en raison des

³ À la suite des activités de suivi, le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle a établi un rapport en novembre 2009.

problèmes de sécurité. De plus, l'agence d'investigation a constaté que les produits alimentaires du PAM n'étaient vendus que dans six échoppes du marché de Bakara sur un total d'une centaine d'échoppes composant ce marché. L'agence d'investigation a déclaré au Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle, qui a accepté l'information, que les produits alimentaires du PAM n'étaient vendus que dans six échoppes du marché.

24. Les résultats provenant de la surveillance de six échoppes seulement et sur un unique marché, celui de Bakara, ne fournissent qu'une base incomplète pour obtenir un total estimatif de la quantité de vivres vendus sur des marchés à Mogadiscio. Une autre agence privée d'investigation engagée par le bureau de pays - avant que le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle ne reprenne l'enquête en main - avait entrepris un suivi de 14 marchés situés à Mogadiscio. Voici, à ce propos, la déclaration du Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle:

- le travail accompli par cette agence n'a pas été pris en considération, car elle ne citait pas ses sources et ne fournissait pas de preuves à l'appui de ses observations;
- le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle a tenu compte des activités réalisées par le bureau de pays pour suivre la destination finale de sacs de produits alimentaires portant le logo du PAM dans trois autres grands marchés de district voisins du couloir d'Afgoye, de manière à remplacer les travaux qui auraient dû être accomplis par l'agence d'investigation;
- sur 14 marchés, on n'a observé la vente de "tous les produits" que sur deux marchés (Bakara et Bacaad), l'attention étant plus concentrée sur le marché de Bakara, cité dans les allégations.
- on manque de preuves suffisantes montrant que le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle s'est efforcé d'obtenir des documents d'appui de la part de l'agence privée d'investigation;

Nous estimons que le suivi de l'aide alimentaire distribuée dans le corridor d'Afgoye ne saurait remplacer la surveillance des produits alimentaires écoulés sur les grands marchés de Mogadiscio.

25. Les partenaires coopérants du secteur nous ont déclaré que le marché de Bakara était, certes, le plus important de Mogadiscio, mais que des produits alimentaires étaient vendus dans d'autres grands marchés tels que ceux de Bacaad, Karaan, Manopolo, Sinay et Medina.

26. Selon un rapport de surveillance transfrontalier, le volume de vivres ayant traversé la frontière en provenance de la région d'Algoye était supérieur aux estimations du Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle, qui s'établissaient à 10 pour cent. Nous notons que ce rapport avait été émis en novembre 2009, soit après la clôture de la mission du Bureau d'enquête en octobre 2009.

27. Les auteurs du rapport de suivi transfrontalier ont souligné qu'il convenait de lire les résultats en tenant compte des contraintes sévères imposées à l'opération de surveillance par le caractère saisonnier de la collecte de données, mais aussi par le fait que la surveillance s'était limitée à deux sites et que les données avaient été collectées sur une brève période (13 jours et 23 jours sur chaque site respectivement).

28. Nous convenons que ces contraintes réduisent la fiabilité des résultats, tout en faisant cependant observer qu'en s'appuyant sur les mêmes sources de données, mais sur une base encore plus restreinte, comme l'indique le tableau, le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle n'est pas sans susciter certains doutes quant à validité de ses conclusions concernant le volume des produits alimentaires du PAM livrés sur les marchés.

Site	Données de suivi transfrontalier utilisées par le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle pour son estimation (en nombre de jours de suivi)
Marché de Bakara	6
Marché de Wajid	1
Marché de Belet Hawa	6
Marché d'El Wag	6

29. Telle qu'énoncée plus haut, notre analyse nous porte à conclure que l'aide alimentaire traversant la frontière et vendue sur les marchés locaux pourrait représenter un volume supérieur aux 10 pour cent établis par le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle. Il faut que le bureau de pays mette en place un système permettant un suivi régulier, assorti de mesures appropriées.

Allégation: des vivres du PAM étaient vendus sur le marché local - *source des vivres vendus*

30. Le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle a conclu que les produits alimentaires pouvaient être parvenus sur les marchés locaux parce que les bénéficiaires avaient vendu une partie de leurs rations aux commerçants locaux en échange de sucre et de thé; des demi-sacs de céréales étaient échangés contre d'autres produits de première nécessité tels que le lait et le bois de feu.

31. La méthode de quantification des vivres vendus consistait à compter le nombre de sacs de 50 kilos sur le marché de Bakara et à identifier les sacs intacts et portant le logo du PAM sur les marchés des localités d'El Wag et Belet Hawa. Même si l'on retient l'hypothèse selon laquelle certaines des céréales alimentaires vendues par les bénéficiaires en vrac (et non sous forme de sacs pleins), une fois collectées par les commerçants, étaient reconditionnées sous forme de sacs de 50 kilos, l'on ne saurait en déduire que tous les sacs de 50 kilos portant le logo du PAM observés sur les marchés, y compris ceux marqués d'un sceau spécial, étaient des sacs reconditionnés. De plus, le suivi transfrontalier a indiqué que les produits alimentaires distribués en octobre 2009 avaient été acheminés jusqu'aux villes frontières "très rapidement", ce qui donne à penser que l'on n'aurait guère eu le temps de reconditionner les sacs. Le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle nous a informés que ses conclusions se basaient sur les déclarations faites par des bénéficiaires à l'agence privée d'investigation, ajoutant que les opérateurs commerciaux achetaient des demi-rations vendues collectivement par

un certain nombre de bénéficiaires sous forme de sacs entiers, et que le reconditionnement ne s'imposait donc pas.

32. L'agence privée d'investigation avait également rapporté, en novembre 2009, qu'aucune aide alimentaire n'avait été reçue depuis cinq mois dans trois camps: Hilaal, Basra et Fidow. Le rapport citait un entretien avec un bénéficiaire du camp de Hilaal affirmant la même chose. Cependant, nous avons constaté que le camp de Hilaal était inclus dans le plan de distribution d'octobre 2009; en outre, les contrôleurs de l'aide alimentaire du camp de Hilaal avaient certifié que l'aide alimentaire avait été distribuée dans le camp tout au long des deux mois de septembre et octobre 2009. Le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle a fait observer que le personnel du PAM n'ayant pas eu accès au couloir d'Afgoye depuis mai 2009, le rapport des contrôleurs de l'aide alimentaire était basé sur un simple contrôle téléphonique le jour de la distribution. Il demeure que la distribution de l'aide alimentaire a été certifiée, même lorsqu'elle n'a pas été reçue par les bénéficiaires.
33. On remarquera en outre que le rapport transfrontalier indique qu'une portion substantielle des produits alimentaires livrés à un partenaire coopérant avait traversé la frontière. Nous constatons que cette opération avait eu lieu après la clôture de l'enquête du Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle.
34. Ces observations ne confirment en rien l'assertion selon laquelle les produits alimentaires vendus par les bénéficiaires étaient la seule source d'aide alimentaire repérable sur les marchés.

Allégation: des camps fictifs sont créés et des rations du PAM détournées

35. L'agence privée d'investigation engagée par le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle a sélectionné de façon aléatoire 17 camps afin d'en vérifier l'existence et d'en contrôler le nombre de bénéficiaires. En dépit des divergences constatées par l'agence sur ce dernier point, l'existence des camps a été confirmée. Le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle a conclu qu'aucun élément ne démontrait la création de camps fictifs de personnes déplacées, ni le détournement connexe de rations du PAM.
36. Nous avons examiné le rapport de l'agence privée d'investigation et constaté qu'elle avait effectivement vérifié l'existence des camps de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.
37. Cependant, certaines pistes évoquées dans le rapport de surveillance de 2009 pourraient, si elles étaient poursuivies, renforcer la portée de l'enquête. Sur la période de trois mois couverte par les contrôles, nous avons constaté que le rapport mensuel de suivi et d'évaluation du bureau de pays pour le mois d'octobre 2009 mentionnait qu'il n'y avait pas eu de livraison à l'un des points de distribution finale, à savoir Fiidow dans la région de Jalaqsi. Ce même point de distribution finale a été, par la suite, omis du plan de distribution de novembre. On nous a déclaré que l'accord de partenariat sur le terrain avec le partenaire coopérant avait été annulé et que la valeur des aliments non livrés avait été recouvrée sur le montant des factures en cours de traitement du partenaire en question. Il conviendra de mieux approfondir les raisons pour lesquelles le point de distribution finale a été incorporé au plan précédent de distribution. La

direction du PAM nous a informés que dans le contexte de la Somalie, la situation concernant les camps était unique en son genre. La plupart des déplacements étaient de courte durée, et même les installations pouvaient être ouvertes et fermées assez régulièrement. Par conséquent, le fait de constater l'absence d'un point de distribution finale au cours d'un mois ne signifiait pas nécessairement qu'il n'avait pas existé au cours des deux mois précédents. La direction du PAM est néanmoins convaincue que cette nouvelle information pourrait justifier une enquête plus approfondie de la part du Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle, afin de tirer au clair les raisons pour lesquelles le point de distribution finale avait été inclus dans le plan de distribution précédent.

38. Nous avons également remarqué que l'agence privée d'investigation engagée dans un premier temps par le bureau de pays avait signalé qu'elle était incapable de localiser deux des six camps qui avaient été sélectionnés en vue de la vérification. Le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle nous a déclaré que l'agence n'avait pas donné de précisions sur les camps qu'elle ne réussissait pas à localiser, et que l'on avait donc arrêté là les investigations.

Allégation: les familles de combattants sont enregistrées en tant que personnes déplacées

39. Selon les allégations du Groupe de contrôle sur la Somalie, des familles de combattants seraient "régulièrement enregistrées comme personnes déplacées [...], ce qui gonfle le nombre des personnes qui ont besoin de l'aide". Le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle a considéré que cette allégation pouvait être versée au chapitre plus général des inscriptions fictives de personnes déplacées dans leur propre pays et du détournement de produits alimentaires, et que le travail qu'il avait accompli dans ce domaine suffisait à répondre également à cette allégation.
40. Nous avons constaté qu'une autre agence privée d'investigation engagée initialement par le bureau de pays avait déclaré dans son rapport que: "la milice Al Shabaab recevait de façon indirecte une aide alimentaire, étant donné que la plupart des membres d' Al Shabaab font partie de la milice locale et que leurs familles sont sans aucun doute incluses parmi les bénéficiaires et les récipiendaires de l'aide alimentaire sous toutes ses formes". Le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle nous a informés qu'il n'avait pas pris ce rapport en considération, car il manquait d'éléments précis étayant ses affirmations. La direction a déclaré qu'elle n'enregistrait pas de façon séparée les personnes déplacées, et que l'assistance était dispensée à toutes et à tous, sans tenir compte du fait qu'un homme, une femme ou un enfant pouvait appartenir à la famille d'un membre d' Al Shabaab. Le PAM lui-même ne peut faire pas de distinction entre les militants qui combattent dans les rangs d' Al Shabaab et les habitants des zones contrôlées par Al Shabaab qui pensent n'avoir d'autre choix que de se ranger de son côté.

Passation de marchés

Allégation: 80 pour cent des contrats de transport ont été attribués à trois transporteurs.

41. Le Groupe de contrôle sur la Somalie a rapporté que le budget de transport du PAM en 2009 était d'environ 200 millions de dollars É.-U. et a allégué que trois transporteurs avaient reçu 80 pour cent des contrats de transport.
42. Le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle a relevé que la déclaration selon laquelle "le budget du PAM consacré au transport en 2009 se montait à environ 200 millions de dollars" était inexacte, étant donné que les paiements réellement effectués aux sociétés de transports en 2009 étaient d'environ 62 millions de dollars. Les allégations concernant des "procédures illégales" avaient déjà été examinées, les carences des contrôles avaient été identifiées et la direction avait entrepris de mettre en œuvre les recommandations afin de remédier à ces faiblesses. La conclusion générale du Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle était que l'on ne disposait d'aucune preuve donnant à penser que le personnel du PAM aurait commis un acte répréhensible.
43. Notre examen de la documentation a révélé que le budget de transport pour 2009 était d'environ 82 millions de dollars. Un calcul approximatif indique que le montant véritablement versé à tous les transporteurs⁴, à savoir 7 transporteurs maritimes, 31 transporteurs intérieurs et 6 transporteurs par voie terrestre pour les contrats attribués en 2009, était de l'ordre de 62 millions de dollars, dont les trois transporteurs mis en cause⁵ ont reçu 66 pour cent - pourcentage inférieur à celui qu'ils ont réalisé en 2008, à savoir 81 pour cent. Exprimée en tonnes, la part des trois transporteurs a représenté 49 pour cent du volume total alloué en 2009, comme l'indique le tableau ci-dessous:

Nature du transport	Volume total alloué (tonnes)	Volume alloué aux trois transporteurs cités (tonnes)	Volume alloué aux trois transporteurs cités (en pourcentage)
Transport maritime	257 728	207 878	80,65
Transport par voie terrestre	22 016	0	0
Transport intérieur	523 020	181 917	34,78
Total	802 764	389 795	48,56

⁴ Y compris les frais de manutention et de gestion des entrepôts.

⁵ Il s'agit des sociétés Swift Traders Ltd, Deeqa Construction et WWD Co. Ltd et Al-Towfiq Trading Company.

44. Le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle était d'avis que les carences de contrôle identifiées dans son rapport étaient principalement imputables à des dispositions imprécises de la section "Contrats passés en vertu du système tarifaire⁶" du Manuel des transports. Suite à sa recommandation, une version révisée du Manuel des transports a été diffusée en septembre 2010.
45. Le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle avait également relevé des cas irréfutables d'infractions aux dispositions du Manuel. Nous sommes d'avis que les décisions du bureau de pays auraient dû être davantage guidées par l'esprit du Manuel en vigueur, à savoir "qu'il est important de garantir la transparence dans l'allocation de transactions aux compagnies de transport". À l'heure actuelle, les contrats de transport sont attribués à un nombre important de transporteurs. Les trois entrepreneurs directement visés par les allégations ont été temporairement suspendus, mais d'autres transporteurs répondent actuellement aux besoins du PAM.

Allégeation: conflits d'intérêts entre Deeqa Construction et SAACID

46. Le Groupe de contrôle sur la Somalie a allégué qu'il existait un conflit d'intérêts entre un transporteur, Deeqa Construction, dont le Directeur général était connu sous le nom d'"Enow", et le partenaire coopérant du PAM, dont le président était "la femme d'Enow".
47. Nous avons noté que le bureau de pays avait déjà identifié ce conflit d'intérêts en 2009; la direction du PAM avait réagi rapidement en novembre de la même année pour traiter la question. En outre, nous avons contrôlé les lettres de transport de Deeqa Construction et constaté que le transporteur n'avait fait aucune livraison à SAACID depuis novembre 2009.

Allégeation: mise en scène de pillage d'un convoi de transport de produits alimentaires.

48. Le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle était d'avis qu'il n'y avait pas lieu de poursuivre une action quelconque concernant cette allécation, étant donné que le transporteur concerné, Deeqa Constructions Limited, avait remboursé les produits alimentaires égarés.
49. Nous avons noté que 1 229,65 tonnes de produits alimentaires expédiées le 22 septembre 2008 par le truchement de Deeqa dans la région de Bakool avaient été perdues en cours de transport. Nous avons contrôlé les certificats de recouvrement de produits alimentaires et, tel que rapporté par le bureau de pays, 1 229,55 tonnes de produits alimentaires ont effectivement été recouvrées auprès du transporteur.

⁶ Lorsqu'un transporteur ne peut à lui tout seul absorber toute la cargaison, la transaction se fait sur la base d'un système tarifaire dont les barèmes sont établis en fonction d'un processus de mise au concours intéressant les sociétés de transport présélectionnées par le PAM, parallèlement à une étude de marché. Il est demandé dans un premier temps aux transporteurs de confirmer qu'ils acceptent les barèmes, puis le PAM conclut un contrat avec chaque transporteur pour toutes les destinations concernées. De cette façon, on établit une liste de réserve de transporteurs et, selon les besoins, le PAM attribue la cargaison aux transporteurs sur la base de la capacité de transport disponible par transporteur au moment de la transaction.

50. Toutefois, nous nous rallions également aux observations du Groupe de contrôle sur la Somalie (paragraphe 253 de son rapport), à savoir que la caution de bonne fin du transporteur (soit 30 pour cent de la valeur de la cargaison) n'avait pas été utilisée pour recouvrer les pertes; en revanche, le recouvrement a été fait sur des contrats à venir, sous forme de neuf versements entre janvier et septembre 2009. Les raisons de cet arrangement n'ont pas été dûment consignées.

51. Le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle a déclaré que la décision de ne pas révoquer la caution de bonne fin et de s'entendre sur un plan de remboursement avec le transporteur avait été prise compte tenu des contributions de la Division de la logistique du Département des opérations et du Bureau des services juridiques. La direction a déclaré que l'ampleur du pillage perpétré était, dans le cas d'espèce, sans précédent en Somalie; Deeqa a plaidé sa cause à plusieurs reprises en arguant que contraindre la société à un remboursement intégral équivaudrait à la mettre en faillite, et a demandé au PAM de lui accorder de nouveaux contrats afin de l'aider à rembourser les pertes. La direction a expliqué que le PAM n'avait jamais donné son accord à cette requête et a confirmé qu'il n'y avait aucune corrélation entre le recouvrement des pertes et l'attribution ultérieure de contrats à Deeqa.

Allégation: construction d'une route allant d'El Maan à la piste d'atterrissage d'Isilay

52. Le Groupe de contrôle sur la Somalie a allégué que le PAM avait aidé la Swift Traders d'Adaani à rouvrir le port d'El Maan pour disposer d'une autre option que le port de Mogadiscio "en présentant la chose comme un plan d'urgence". Adaani a également reçu un contrat du PAM pour construire une route reliant El Maan à la piste aérienne d'Isilay, ce qui, aux dires des portuaires, "ne correspond à aucun itinéraire connu de livraison et visait à donner aux groupes d'opposition armés l'accès à la piste d'atterrissage"⁷.

53. Le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle s'est surtout intéressé à la principale allégation du Groupe de contrôle sur la Somalie, à savoir qu'une route ne correspondant à aucun itinéraire connu de livraison d'aide humanitaire avait été construite, et il ne s'est pas penché sur le processus de passation de marchés associé à cette allégation. Il en a tiré la conclusion que le bureau de pays aurait pu coopérer plus étroitement avec l'équipe de pays des Nations Unies en Somalie à propos du projet de construction de route, et qu'aucune action supplémentaire n'était nécessaire concernant cette allégation.

54. Nous avons examiné la documentation relative au processus de passation de marchés, et nos préoccupations sont les suivantes:

- portée des travaux;
- la dérogation à un appel d'offres concurrentiel dans le cadre de la passation d'un marché;

⁷ Rapport du Groupe de contrôle sur la Somalie (S/2010/91).

- la révision à la hausse de l'estimation des coûts;
 - la non-utilisation du port d'El Maan après sa remise en état.
55. On trouvera ci-après les faits tels que déterminés à partir de la documentation fournie, ainsi que les commentaires supplémentaires de la direction du PAM:
- Portée des travaux**
56. La Swift Traders, qui a des intérêts importants dans le port d'El Maan, a présenté en septembre 2008 une proposition d'un montant de 645 000 USD en vue de la remise en état d'un tronçon de route reliant le port à un raccordement avec la route qui rejoint la route principale de Balaad. Tout en mettant en avant l'éventualité de la fermeture du port de Mogadiscio, qui nécessiterait de recourir au port d'El Maan⁸ comme solution de repli, la proposition déclarait que "la route reliant au raccordement, d'une longueur de 17 km, est dans un état tel qu'elle est impraticable. Nous proposons donc de remettre en état le réseau routier entre le port d'El Maan et la route rejoignant la route principale de Balaad". La proposition émanant de la Swift Traders ne comportait aucune carte indiquant clairement de quel tronçon de route il s'agissait.
57. Pour pouvoir utiliser le port d'El Maan comme alternative au port de Mogadiscio, il fallait que les deux tronçons de la route de 29 km reliant le port d'El Maan au village d'Aliyale le long de la route principale Mogadiscio-Balad soient en état: la première portion de 14 km allant du port d'El Maan à la piste d'atterrissage d'Isilay et la second portion, d'une longueur de 15 km, reliant la piste aérienne d'Isilay au village d'Aliyale le long de la route principale Mogadiscio-Balad. La direction du PAM a reconnu que le libellé de la proposition était imprécis et pouvait être interprété soit comme visant la remise en état de la route reliant El Maan à la piste d'atterrissage d'Isilay, soit comme englobant la remise en état de la route reliant El Maan au village d'Aliyale du district de Balad.
58. Le 21 septembre, un ingénieur du PAM basé à Mogadiscio a soumis un rapport d'arpentage de la route reliant El Maan à la route à grande circulation de Balad. Ce rapport, qui avait été établi à l'issue d'une visite de terrain, exposait au moyen d'une carte la nécessité de remettre en état une portion de route d'une quinzaine de kilomètres reliant la piste d'atterrissage d'Isilay au village d'Aliyale le long de la route principale Mogadiscio-Balad (soit du point "B" au point "D" sur la carte de l'annexe 3). La direction a déclaré que cela impliquait que le tronçon de 14 km reliant El Maan à la piste d'atterrissage d'Isilay soit utilisable. Nous relevons que la mission d'arpentage avait été effectuée deux semaines avant que le bureau de pays n'approve, le 8 octobre 2008, un paiement de 3 000 dollars pour une évaluation des besoins concernant une portion de route de 29 km rattachant le port d'El Maan au village d'Aliyale (district de Balad) via la piste d'atterrissage d'Isilay. En outre, ni le rapport d'arpentage de l'ingénieur, ni la proposition adressée par le bureau de pays au Siège, ni un quelconque autre document de soutien ne faisait la moindre mention du fait que le tronçon de route de 14 km était utilisable.

⁸ Durant la période 1995-2006, le port d'El Maan était souvent utilisé comme alternative au port de Mogadiscio lorsque celui-ci était fermé.

59. Le contrat a été octroyé pour la remise en état du tronçon de 15 km allant de la piste d'atterrissement d'Isilay au village d'Aliyale le long de la route principale Mogadiscio-Balad (du point "B" au point "D" sur la carte de l'annexe 3). Dans sa proposition, la Swift Traders avait suggéré de sélectionner un entrepreneur par voie d'appel d'offres. Malgré cela, le contrat a été attribué à la Swift Traders par dérogation à la procédure de mise au concours, au motif de l'urgence. Le bureau de pays nous a informés qu'au moment de la conception du projet, le retrait des troupes éthiopiennes de Mogadiscio était imminent, d'où la nécessité de disposer immédiatement d'un point d'accès de substitution au port de Mogadiscio.

Coût du projet

60. Le coût du projet a été estimé à 506 940 dollars⁹, dont le PAM devait prendre à sa charge 253 470 dollars, soit 50 pour cent du coût¹⁰. Cependant, la Swift Traders a exigé un versement minimum de 322 500 dollars¹¹ pour les travaux de remise en état. Un second devis, établi par le bureau de pays, fixait le coût à 746 303 dollars¹², ce qui représentait une hausse de 47 pour cent par rapport au premier devis. Le contrat a été attribué pour un montant de 342 000 dollars (soit 50 pour cent de 684 000 dollars), montant supérieur à celui réclamé par la Swift Traders et beaucoup plus élevé que le coût initialement prévu par le bureau de pays.
61. Le bureau de pays nous a informés que le deuxième devis se basait sur les réponses aux appels d'offres émis à l'échelon local, et il était considéré comme reflétant de façon plus exacte le coût probable des travaux. Dans la proposition initiale soumise par Swift Traders, c'est en fait un montant de 645 000 dollars qui a été proposé. Cependant, une fois reçu le cahier des charges détaillé adressé par le PAM, la proposition a été portée à 684 605 dollars. La révision à la hausse substantielle, soit 47 pour cent, portant le devis à 746 303 dollars ne semble guère justifiée, étant donné que l'entrepreneur avait donné son accord pour un montant total de 645 000 dollars – 322 500 dollars à la charge du PAM.

Conditions contractuelles

62. En vertu de conditions particulières, le contrat prévoyait le paiement anticipé de 20 pour cent du montant à la Swift Traders sur réception d'un cautionnement de bonne exécution d'un chiffre équivalent. Il a été dérogé à la clause prescrivant le dépôt d'un tel cautionnement a été rapportée suite à une requête présentée par la Swift Traders en décembre 2008, et les stipulations du contrat ont été transformées en un accord de versement intérimaire mensuel. L'altération des conditions de paiement ne semble guère justifiée si l'on tient compte du fait que la Swift Traders, l'une des principales sociétés fournissant des prestations de transport au bureau de pays durant cette période, était capable de déposer des cautions de bonne fin atteignant jusqu'à 30 pour cent de la valeur Coût-Assurance-Fret des volumes alloués. Nous avons également constaté que ces altérations enfreignaient les instructions du Comité des achats et des marchés. La direction du

⁹ Avec utilisation des prix communiqués par la Swift Traders comme référence.

¹⁰ Le solde de 50 pour cent devait être supporté par Swift Traders et un transporteur du PAM, Deeqa Construction.

¹¹ Soit 50 pour cent de 645 000 dollars.

¹² Conformément aux prix médians soumis pour le chantier de construction routière reliant Wajid à Baidoa.

PAM a confirmé que le respect des prescriptions édictées par le Comité était un élément essentiel du contrôle interne, que le bureau de pays n'avait pas correctement appliqué dans le cas présent. Le bureau de pays est convenu qu'il aurait fallu se conformer aux prescriptions du Comité, en soulignant néanmoins que les modifications n'avaient pas été suivies d'effet et qu'aucun paiement provisionnel n'avait été effectué.

Utilisation de la route

63. Le bureau de pays nous a informés que depuis l'achèvement des travaux de remise en état, aucune cargaison de produits alimentaires n'était entrée dans le pays par le port d'El Maan, en dépit de l'existence d'un contrat de détournement vers le port d'El Maan comme option de secours en cas de fermeture du port de Mogadiscio. Le bureau de pays a déclaré que les transporteurs avaient effectivement évoqué verbalement l'utilisation de la route reliant le port de Mogadiscio aux destinations intérieures de la Somalie méridionale et centrale, en opérant le parcours de "A" à "D" via "B", et ce, jusqu'au moment où le PAM avait interrompu ses opérations dans le sud de la Somalie, fin 2009. Étant donné qu'il s'agissait d'une déclaration purement verbale, aucun document n'a pu être produit à l'appui de cette assertion, et le bureau de pays n'a pas su retrouver les itinéraires exacts employés par les transporteurs.
64. Nous sommes d'avis que la gestion du contrat a manqué de transparence et que les intérêts du PAM n'ont pas été protégés avec suffisamment de fermeté. La direction du PAM nous a informés que l'Inspecteur général avait inclus, dans son programme d'investigations en cours en Somalie, un complément d'examen de certains aspects du processus de passation de marchés.

Conclusion générale

65. Nous admettons que l'on dispose aujourd'hui d'un volume d'informations à analyser supérieur à celui disponible en 2009, lorsque le bureau de pays a enquêté sur les allégations. Nous reconnaissons également que les rapports du Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle avaient signalé, pendant un certain temps, les points faibles du système de contrôle des opérations en Somalie. Il convient d'appréhender le rapport d'enquête de décembre 2009 à la lumière des signalements précédents émanant du Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle. Le rapport de 2009 a servi de cadre de référence pour l'examen des carences du système de contrôle et ses recommandations ont servi de lignes directrices aux changements qu'il convenait d'apporter pour remédier à ces carences. En dépit de ce qui précède, nous pensons que notre rapport cerne deux domaines qui se prêtent à un travail supplémentaire d'investigation.

Seconde partie: Évaluation des contrôles internes

I. Contexte du contrôle

Intégrité et normes déontologiques

66. Le Bureau de la déontologie a été créé au PAM en janvier 2008. Depuis, il a mis en œuvre une politique de dénonciation des abus et un programme de divulgation dans le domaine financier et élaboré un code de déontologie. Le Bureau offre en outre une formation en ligne à la déontologie et fournit des conseils aux membres du personnel sur les questions touchant, entre autres, aux conflits d'intérêts, à l'acceptation de cadeaux ou aux activités rémunérées externes. Nous considérons qu'il s'agit de bonnes initiatives, propres à aider à promouvoir un climat de respect des normes d'éthique au PAM.

Recommandation: *Dans chaque bureau, il convient de nommer, parmi les membres du personnel, un agent responsable des questions de déontologie; cet agent sera le porte-drapeau pour les questions d'éthique et la première personne à contacter pour trouver une solution aux problèmes dans ce domaine.*

Structure organisationnelle et hiérarchique

67. Le PAM a une structure organisationnelle à trois niveaux: le Siège, six bureaux régionaux et 78 bureaux de pays. Le Siège est responsable de la gouvernance, de la planification stratégique, de l'élaboration des politiques et du suivi au niveau macro; les bureaux régionaux fournissent une assistance aux bureaux de pays et veillent à ce que ceux-ci se conforment aux lignes directrices du Programme en matière de pratiques et de procédures.
68. Nous avons évalué les travaux effectués par le Bureau régional de Johannesburg en ce qui concerne le bureau du PAM pour la Somalie et avons constaté que le Bureau régional suivait une liste de pointage détaillée lors de ses missions de contrôle. Nous sommes satisfaits de la qualité de la mission de contrôle financier effectuée par le Bureau régional.
69. Nous n'avons pas reçu d'autres rapports de mission de contrôle établis par le Bureau régional. Celui-ci nous a informés qu'il n'existe pas, au niveau du Programme, d'exigence de présentation des rapports des missions sous forme écrite, étant donné que certaines missions prenaient la forme de séances d'information par voie orale avec le personnel du bureau de pays. Les listes de pointage utilisées par le Bureau régional n'avaient pas reçu l'aval du PAM; néanmoins, le Bureau régional avait décidé d'utiliser ces listes pour toutes les missions de contrôle.
70. Le bureau de pays considérait que le Bureau régional avait été une source extrêmement précieuse de soutien, apporté en temps opportun au lendemain des allégations. Cependant, de manière générale, le bureau de pays était d'avis que, compte tenu de l'ampleur du territoire à couvrir et du manque de ressources, les bureaux régionaux étaient insuffisamment équipés pour accomplir les contrôles requis.

Recommandation:

- a) Les bureaux régionaux ont un rôle important à jouer car ils sont plus proches des bureaux de pays et mieux placés pour répondre rapidement à leurs besoins. Les bureaux régionaux devraient recevoir les ressources nécessaires pour pouvoir travailler plus efficacement.*
- b) Le Siège doit établir une liste de pointage normalisée pour les missions de contrôle dans chaque domaine fonctionnel; cette liste s'inspirera de celle utilisée par le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle pour ses inspections, et toutes les missions de contrôle des bureaux régionaux devront, à l'avenir, se conformer aux rubriques de la liste de pointage approuvée.*
- c) Tous les rapports de mission des bureaux régionaux devraient être consignés par écrit, afin que l'on puisse se reporter aux documents relatant le travail accompli par la mission et exposant ses résultats.*
71. Un poste de chargé du suivi de l'application des normes a récemment été créé au Bureau du PAM pour la Somalie. Outre ses fonctions d'assistance au bureau de pays en vue de la création d'un contexte de contrôle viable, et de conduite d'examens périodiques en vue de s'assurer de l'application des résultats de ces contrôles, le chargé du suivi de l'application des normes devra également servir de référent pour l'évaluation des risques. Nous pensons qu'il s'agit d'une bonne initiative à court terme, compte tenu du contexte à haut risque dans lequel sont exécutées les opérations en Somalie.

Recommandation: Il conviendra d'examiner avec le plus grand soin le mandat de l'agent chargé du suivi de l'application des normes, une fois que les systèmes et procédures auront été mis en forme. Nous pensons que la présence active du chargé du suivi de l'application des normes pour épauler le directeur de pays et les autres cadres chargés des contrôles ne doit rien soustraire aux responsabilités et à la redevabilité de ceux-ci à l'égard de ces contrôles.

Pratiques en matière de ressources humaines

72. Le rapport du Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle datant de février 2010 a fait apparaître des carences au niveau des pratiques suivies par le bureau de pays en matière de ressources humaines, notamment pour le recrutement et la mise à jour de la liste de candidats. Nous sommes satisfaits des améliorations sensibles apportées par le bureau de pays lors de l'application des recommandations du Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle concernant l'amélioration de la transparence des opérations de recrutement. Nous avons procédé au contrôle par sondage de trois recrutements récents et observé qu'ils étaient conformes aux procédures approuvées.
73. L'évaluation du comportement professionnel des employés doit se faire en trois phases: au début de la période visée par le rapport (Phase 1), à mi-parcours (Phase 2) et à la fin de la période (Phase 3). Pour chacune de ces phases, des dates cibles d'exécution ont été fixées. Il se trouve que, s'agissant des formulaires d'évaluation professionnelle et de renforcement des compétences (Formulaires PACE) de 2009 pour le personnel en cours d'emploi ou précédemment employé, seulement 45 pour cent, 30 pour cent et 1 pour cent de ces formulaires avait été remplis aux

dates prescrites pour les phases 1, 2 et 3 respectivement. Le taux de conformité aux prescriptions était plus élevé pour le personnel national que pour le personnel international, principalement du fait que l'administrateur des ressources humaines du bureau de pays dispose d'un accès en ligne aux formulaires PACE du personnel national et peut, de la sorte, en suivre de près la remise.

74. Notre contrôle par sondage des formulaires PACE du personnel international a fait apparaître des lacunes pour des informations essentielles concernant l'examen des compétences; dans de nombreux formulaires, certaines rubriques étaient tout simplement laissées en blanc. En outre, les documents cités à l'appui des renseignements contenus dans les formulaires remplis n'étaient pas annexés.
75. Nous sommes d'avis que la procédure applicable à la remise des formulaires est assez satisfaisante, mais que la difficulté réside dans l'application effective de la procédure prescrite. Nous prenons acte du fait que l'Unité des ressources humaines du bureau de pays a fait en sorte de sensibiliser le personnel à l'importance que revêt la remise en temps opportun de formulaires dûment remplis.

Recommandation: *Il convient de suivre de plus près la remise par le personnel du PAM des formulaires d'évaluation au niveau du Siège et du bureau de pays. Les rappels doivent être émis en temps opportun pour le dépôt des formulaires et l'on s'assurera que ces derniers ont été convenablement remplis, en prévoyant un suivi de la nouvelle remise au cas où les réponses seraient incomplètes. En dernier ressort, il faudra recourir à des avertissements et à des mesures disciplinaires contre les personnes récalcitrantes. La direction nous a assurés qu'elle œuvrait actuellement à l'amélioration du formulaire PACE, de manière à obtenir des réponses complètes et à faciliter les contrôles de qualité.*

Philosophie de gestion et mode de fonctionnement

76. C'est à la direction du PAM qu'il incombe de donner le ton en ce qui concerne le respect des règles et règlements dans tout le Programme. La direction doit absolument envoyer un message clair quant au contrôle de l'application des règles.
77. Nous nous félicitons de l'initiative prise dans le cadre de la "politique contre la fraude et la corruption", qui doit maintenant être suivie d'un "programme de prévention de la fraude et de la corruption".

Recommandation: *On reconnaît de plus en plus, sur le plan international, l'importance de l'autosurveillance, par opposition à la surveillance externe. Nous estimons que le bureau du PAM pour la Somalie pourrait être un cadre idéal pour un projet pilote de mécanisme d'autoévaluation. Une liste d'autoévaluation, indiquant les principaux contrôles à réaliser, doit être établie pour le bureau de pays, conformément à la liste d'inspection du Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle, et sur cette base, le personnel du bureau de pays devra s'autoévaluer à la fin de l'année, dans un rapport adressé au Directeur du Bureau. Nous pensons que cela encouragerait le personnel à assumer la responsabilité des contrôles, améliorant ainsi la redevabilité.*

II. Gestion des risques

Degré accepté de risque et gestion des risques

78. Le PAM prépare un registre interne des risques stratégiques et opérationnels. Un registre des risques en Somalie a été préparé par le Bureau régional en 2010; une mission spéciale du Bureau d'appui du PAM sur le terrain et en situation d'urgence, basé à Dubaï (agissant au nom du bureau de pays) s'est attachée à aligner le Registre des risques en Somalie sur le Registre interne des risques stratégiques et opérationnels du PAM. Un bureau de la gestion des risques est actuellement mis sur pied en Somalie, sous l'autorité du Coordonnateur résident pour les affaires humanitaires, et les organismes des Nations Unies et d'autres parties prenantes internationales du secteur de l'aide humanitaire s'efforcent d'adopter une démarche commune pour les opérations menées dans ce pays.
79. Nous pensons que ces initiatives permettront une meilleure gestion des risques.
80. Nous avons noté que le degré accepté de risque n'est pas quantifié pour les activités opérationnelles, alors qu'il l'est pour les questions de sécurité. Les registres des risques ont été établis pour tenir compte des risques inhérents (risques intrinsèquement liés aux activités du PAM et découlant de leur exposition à d'éventuels événements futurs, dont on ne connaît rien) et non pas des risques résiduels (risques qui subsistent, même après l'application des contrôles).

Recommandation:

- a) Il convient de quantifier séparément le degré accepté de risque, dans le cas des opérations à haut risque (comme celles menées dans les zones de la Somalie à accès limité) et des opérations normales (comme celles menées dans les zones de la Somalie auxquelles le personnel du PAM a accès).*
- b) En plus de répertorier les risques inhérents, il faudrait établir un registre des risques résiduels, pour avoir l'assurance que ces derniers restent bien dans les limites du degré accepté de risque.*

Reconnaissance des signaux d'alerte

81. Dans son rapport de février 2006, le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle classait le bureau du PAM pour la Somalie comme lieu à haut risque en raison des facteurs suivants: a) les carences significatives relevées dans les domaines de la programmation, des transports, de la logistique et de la gestion des denrées; (b) l'application inadéquate des principales recommandations faites dans son rapport précédent de 2003.
82. Lors d'une réunion qu'il a eue avec le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, en juillet 2007, le Premier Ministre du Gouvernement fédéral de transition de la Somalie lui a fait part de diverses plaintes concernant les organismes des Nations Unies travaillant en Somalie. Étant donné que certaines de ces plaintes concernaient le PAM, le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle a entrepris une inspection en septembre et octobre 2007. Son rapport, établi en décembre 2007, classait le bureau du PAM pour la Somalie comme étant un lieu à haut risque et arrivait à la conclusion qu'en raison des hauts risques des opérations menées en Somalie et des contrôles lacunaires dans les domaines de la

programmation et de la logistique, le PAM restait exposé à des accusations de mauvaise gestion, voire de corruption. Il a recommandé à la direction du PAM de bien prendre conscience des risques potentiels de cette situation pour la réputation du Programme et d'envisager d'en informer le Conseil d'administration.

83. Dans son rapport annuel paru par la suite, l'Inspecteur général ne mentionnait pas les opérations menées en Somalie. Nous estimons que la direction aurait dû prendre note des risques imminents et en informer le Conseil d'administration, ce qui aurait contribué à l'adoption de mesures en temps voulu, afin de réduire de tels risques. Avec le recul, l'administration du PAM reconnaît qu'elle aurait dû prendre davantage l'initiative d'évoquer avec le Conseil d'administration les risques que faisaient peser les opérations en Somalie sur la réputation du PAM.
84. L'échange de courriels entre le Groupe de contrôle sur la Somalie et le PAM montre que certaines des principales questions soulevées par la suite dans le rapport du Groupe de contrôle étaient déjà mentionnées dans ces courriels.

Recommandation: *Nous pensons que les risques pour la réputation du PAM pourraient avoir des effets de plus grande portée que les risques opérationnels, dont les effets sont en général plus localisés. En conséquence, le Département de la gestion des ressources et de l'obligation redditionnelle devrait être chargé de recueillir et d'analyser les signaux d'alerte indiquant la possibilité de risques sérieux pour la réputation du PAM et de transmettre ces signaux aux niveaux hiérarchiques appropriés. Ce Département devrait travailler en collaboration étroite avec le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle et le Comité d'audit, et leur communiquer les résultats de ses travaux.*

Réponse aux allégations extérieures

85. Faute d'une stratégie bien définie en la matière, le PAM n'était pas vraiment prêt à répondre avec décision aux allégations du Groupe de contrôle sur la Somalie. Les parties prenantes extérieures ont eu l'impression de ne pas être bien informées de la réponse du PAM aux allégations et ne savaient pas avec précision qui, du bureau de pays ou du Siège, pouvait répondre à leurs préoccupations. Une réponse plus rapide (six mois se sont écoulés entre les allégations de Channel 4 News et la présentation des rapports d'enquête du Bureau de l'Inspecteur général) et une plus grande transparence auraient calmé les appréhensions des parties prenantes. La direction a admis que sa communication avec les parties prenantes extérieures aurait pu être nettement plus incisive et elle a indiqué qu'elle avait pris, au cours des derniers mois, plusieurs mesures à ce propos. Le Programme, grâce à l'initiative de renforcement de l'évaluation des risques et des résultats professionnels, devrait être en mesure d'identifier les risques et les problèmes et de les transmettre aux niveaux hiérarchiques voulus, en vue d'une réaction rapide.

Recommandation: *La direction devrait formuler et appliquer une stratégie visant à répondre rapidement, avec décision et de manière transparente, aux principales allégations extérieures.*

III. Sélection et mise au point des activités de contrôle

Préparation du plan d'allocation

86. Le plan d'allocation est essentiellement un plan semestriel recensant les besoins, sur la base des résultats de l'Évaluation interinstitutions de la sécurité alimentaire

et de la nutrition dirigée par l'Unité d'analyse de la sécurité alimentaire et de la nutrition de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)¹³. Le plan d'allocation est établi sur la base d'une évaluation de la situation, à partir de données collectées par l'Unité, d'informations du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) concernant les personnes déplacées, ainsi que de données du PAM sur la sécurité alimentaire. Le plan cherche à évaluer le nombre de bénéficiaires par district ainsi que les volumes d'aide alimentaire à distribuer, au titre de chaque programme.

87. Le nombre de bénéficiaires et la répartition des aliments sont principalement calculés sur la base du mode opératoire normalisé, mais avant d'arriver à sa version définitive, le plan d'allocation subit différents changements, décidés lors de réunions qui lui sont spécifiquement consacrées.

L'allocation de l'aide à Mogadiscio, en octobre 2009, sert de base à une étude de cas. L'estimation initiale était de 23 463 bénéficiaires, pour la distribution générale de vivres. Le bureau de pays nous a signalé qu'il y avait une erreur dans la feuille de calcul et que selon le dernier rapport de l'Évaluation interinstitutions de la sécurité alimentaire et de la nutrition, il y avait en fait 85 000 bénéficiaires, dont 80 000 étaient couverts par l'aide disponible. Le bureau de pays a ajouté que les bénéficiaires des programmes de nutrition étaient calculés sur la base de données du Groupe de nutrition, alors que le nombre de personnes déplacées était calculé sur la base de données du PAM et du HCR. Nous pensons que le bureau de pays devrait conserver une trace écrite complète, allant des premiers calculs aux chiffres définitifs du plan d'allocation, ce qui n'est pas le cas actuellement. Le bureau de pays a estimé que les échanges de courriels constituaient cette trace écrite.

88. Il apparaît, à la lumière de notre analyse, que 32 pour cent des bénéficiaires de la distribution générale de vivres effectuée en août 2010 dans la région centrale auraient reçu, selon eux, des aliments d'autres organismes que le PAM. Cela montre bien que le plan d'allocation devrait être affiné pour détecter et éliminer les chevauchements d'efforts entre le PAM et d'autres organismes.

Recommandation: Pour une meilleure transparence, il faudrait conserver une trace écrite complète des calculs pour justifier les chiffres inscrits dans le plan d'allocation définitif.

Préparation du plan de distribution

89. Le plan mensuel de distribution indique le nombre de bénéficiaires par village et par point de livraison finale, ainsi que les volumes d'aide alimentaire à distribuer. Il est difficile de transformer les données par district en données par point de livraison finale, car plusieurs régions de la Somalie ne sont pas accessibles. À cet égard, nous tenons à souligner une initiative digne d'éloges, qui est la préparation d'une base de données sur les villages de Somalie. Les plans de distribution pour le Somaliland, le Puntland et la majeure partie des régions centrales ont été définis en utilisant cette base de données (pour la période suivant la campagne Gu de 2010). Il reste toutefois à stabiliser cette initiative, dont les délais d'exécution n'ont pas été pleinement respectés. Par exemple, les partenaires coopérants n'ont pas encore validé la base de données pour les régions de Hiraan, Shabelle et Juba, alors que la date limite prévue était août 2009. En outre, la base de données devait être mise à

¹³ Les rapports sur la sécurité alimentaire et la nutrition sont établis par l'Unité d'analyse de la sécurité alimentaire et de la nutrition de la FAO.

jour en juin 2010, mais le travail n'a été terminé que pour une seule région (centrale) sur un total de huit régions, étant donné que cinq régions sont inaccessibles et que dans les deux autres régions, la base de données venait juste d'être validée en 2010 et que cette validation a été considérée comme étant la première mise à jour.

90. Nous avons pu constater que les points de distribution ne correspondaient pas toujours à la réalité sur le terrain. Par exemple, le bulletin d'information du HCR sur la Somalie signalait, en août 2010, qu'après l'éruption des combats entre les forces gouvernementales et les groupes armés d'opposition, le 7 mai 2009, des centaines de milliers de personnes avaient quitté leur foyer à Mogadiscio pour prendre la fuite (plus de 200 000 rien qu'en 2010). Cela devrait se traduire par une réduction de l'aide alimentaire à Mogadiscio, or dans les plans d'allocation et les plans de distribution, le nombre estimé de bénéficiaires à Mogadiscio, loin de diminuer, a en fait augmenté, comme suit:

(Les chiffres entre parenthèses sont les volumes d'aide alimentaire, en tonnes)

Nature du plan	Mars 2009	Octobre 2009	Juin 2010
Plan d' allocation	341 250 (4 951)	348 865 (3 640)	533 150 (7 047)
Plan de distribution	281 419 (4 827)	298 229 (4 356)	476 532 (5 026)

91. La distribution de vivres à Mogadiscio a également enregistré une hausse de 83 pour cent, passant de 2 107 tonnes en octobre 2009 à 3 855 tonnes en juin 2010. La direction du PAM a expliqué que la note d'information du HCR n'était pas une source fiable comme base pour ajuster ou vérifier les décisions concernant les bénéficiaires ciblés. Elle a ajouté que le HCR ne suivait pas systématiquement le retour des populations à Mogadiscio et qu'il n'avait donc pas pris en considération les allées et venues constantes des populations dans la capitale. Le bureau de pays a justifié comme suit l'augmentation des bénéficiaires dans les plans:

- pour fournir des rations à 44 000 personnes déplacées d'Afgoye, dans un point de livraison finale de rechange à Mogadiscio, étant donné que l'accès à Afgoye était limité.
- en raison du programme spécial, qui couvre 185 000 bénéficiaires et comprend 1 050 tonnes d'aliments.

92. Ces arguments ne convainquent pas, pour les raisons suivantes:

- Le chiffre avancé par le HCR est l'une des données de base utilisées pour décider des allocations aux personnes déplacées bénéficiaires (voir étude de cas du paragraphe 88) et le PAM lui-même en convient. De plus, le PAM a reconnu (paragraphe 102) que de vastes populations urbaines avaient quitté Mogadiscio et s'étaient installées provisoirement à Afgoye.
- Même si le plan de distribution prévoyait 185 000 bénéficiaires et 1 050 tonnes d'aliments dans le cadre du programme spécial de distribution générale de vivres, le volume d'aide alimentaire distribué au titre de ce programme n'a en fait été que de 797 tonnes. Si le chiffre ci-dessus, ainsi que

les 470 tonnes destinées à 44 000 personnes déplacées du couloir d'Afgoye sont déduits du volume total d'aliments distribués à Mogadiscio, on obtient un chiffre ajusté de 2 588 tonnes (3 855 - 470 - 797), ce qui est tout de même plus que les 2 107 tonnes d'aide alimentaire distribuées en octobre 2009.

Une étude de cas sur un programme spécial illustre les carences au niveau de la programmation.

À partir d'avril 2010, un programme spécial de distribution générale de vivres en faveur des personnes handicapées et des personnes âgées non accompagnées a été inclus dans le plan de distribution pour Mogadiscio. Ce nouveau programme a été introduit pour les raisons suivantes: a) pression accrue, du fait que le PAM n'arrivait plus à fournir des aliments aux personnes déplacées d'Afgoye, à cause d'Al Shabaab; b) pour des motifs de coût, le programme de distribution d'aliments cuisinés n'était plus jugé approprié; c) certains craignaient que l'offensive en cours à Mogadiscio n'augmente encore les besoins.

Même s'il n'était plus jugé approprié, le programme de distribution d'aliments cuisinés a été poursuivi, parallèlement au programme spécial de distribution générale de vivres, et un autre programme de distribution d'aliments cuisinés a été lancé. Le programme spécial de distribution générale de vivres n'a pas été inclus dans le plan d'allocation qui a suivi la campagne Deyr de 2010 et a été parachevé en mars 2010, mais environ 184 650 bénéficiaires ont été identifiés en juin 2010, au titre du programme spécial. Les distributions effectives d'aliments ont été inférieures de 30 pour cent aux volumes prévus dans le plan de distribution, apparemment parce que certaines zones ne pouvaient pas être desservies, en raison de l'insécurité. Nous pensons que ce programme spécial a été relancé par le bureau de pays sans justification valable ni planification, notamment lorsque les activités normales de surveillance ne sont pas effectuées à Mogadiscio.

La direction du PAM a expliqué que le programme spécial était une tentative de mise en place d'un programme ciblé de distribution générale de vivres, qui aurait remplacé le programme de distribution d'aliments cuisinés, mais que par la suite, il a été supprimé en raison des contrôles excessifs requis. Elle a ajouté que la distribution d'aliments cuisinés n'avait jamais été jugée inappropriée et qu'elle constituait même une option valable.

Le bureau de pays nous a informés que le programme n'avait pas été demandé officiellement par le Gouvernement somalien; il a en outre porté à notre connaissance une lettre du gouvernement somalien, datée d'avril 2010, dans laquelle celui-ci signalait au PAM que le nombre de personnes handicapées et de personnes âgées non accompagnées ayant besoin d'une aide alimentaire s'élevait à 27 000, alors que le PAM avait préparé un plan de distribution pour 185 000 bénéficiaires. La direction du PAM a expliqué qu'il n'y avait aucune raison de croire que les bénéficiaires ne vivaient pas dans un contexte familial et, conformément à la pratique courante, une ration familiale avait été prévue pour 162 000 personnes (27 000 x 6), en tant que chiffre initial de planification; par la suite, lors de l'enregistrement effectif des bénéficiaires, le chiffre avait été porté à 185 000. L'hypothèse selon laquelle des personnes âgées non accompagnées vivaient dans un contexte familial était particulièrement infondée. Le Gouvernement somalien avait également fait savoir, dans sa lettre, qu'il ne s'occuperaient plus des activités de distribution de vivres tant que la transparence ne serait pas rétablie.

Nous avons également noté que pour obtenir le nombre de bénéficiaires, on avait reporté sur Mogadiscio 185 000 personnes déplacées du couloir d'Afgoye. Nous estimons qu'il n'était pas correct d'utiliser le nombre de personnes déplacées pour justifier le nombre de personnes handicapées et de personnes âgées non accompagnées couvertes au titre de ce programme.

93. Le bureau de pays nous a expliqué que le plan d'allocation fournissait un chiffre de contrôle, une sorte de plafond que ne devaient pas dépasser les allocations des plans de distribution, sauf autorisation spéciale. Le plan d'allocation, nous a-t-on dit, est la théorie et celle-ci ne peut pas refléter la réalité du terrain en Somalie, étant donné qu'il s'agit en fait d'une projection sur six mois. La préparation du plan d'allocation semble, à notre avis, une activité en soi, qui n'est pas solidement reliée aux plans de distribution. Par exemple, dans le rapport mensuel de suivi et d'évaluation de juin 2010, il apparaît que 2 280 tonnes d'aide alimentaire, sur un total de 17 245 tonnes (13 pour cent), ont été fournies au titre de douze programmes qui n'étaient pas décrits dans le plan d'allocation mais avaient été approuvés par la suite. On trouvera ci-après un tableau qui reprend les explications données par le bureau de pays pour justifier l'insertion de ces programmes dans le plan de distribution, accompagnées de nos commentaires:

Nombre de programmes	Motif de l'insertion	Nos commentaires
5	Des programmes avaient été inclus par erreur dans le plan de distribution, et les vivres n'ont en réalité pas été distribués	-
1	Le programme a été prolongé de quelques mois	Les preuves fournies justifient le prolongement en juillet et août 2010, alors que nos observations concernaient le mois de juin 2010
1	185 000 personnes déplacées ont été reportées d'Afgoye à Mogadiscio pour un programme de secours en faveur des populations urbaines (programme spécial de distribution générale de vivres)	Nos commentaires détaillés sont reproduits dans l'étude de cas sur le programme spécial de distribution générale de vivres
1	Un nouveau programme de distribution d'aliments cuisinés a été lancé à Mogadiscio	On a justifié le programme spécial de distribution générale de vivres en expliquant qu'il remplacerait le programme de distribution d'aliments cuisinés, mais un nouveau programme de distribution d'aliments cuisinés vient d'être lancé à Mogadiscio, qui vient s'ajouter au programme spécial
1	La décision a été prise d'aider les patients hospitalisés (alimentation institutionnelle) en leur donnant une ration familiale au lieu d'une ration individuelle	Les informations fournies ne justifient pas la décision prise dans l'urgence
1	Des besoins supplémentaires ont été identifiés par le bureau auxiliaire	Les informations fournies ne justifient pas la décision prise dans l'urgence
2	Le nombre de bénéficiaires a augmenté du fait de l'enregistrement de nouveaux bénéficiaires	Les informations fournies ne justifient pas la décision prise dans l'urgence
Total:12		

94. À notre avis, les plans de distribution doivent être préparés avec plus de rigueur afin de dissiper l'impression ressentie par certaines parties prenantes extérieures, qui voient le PAM "comme un organisme centré sur la logistique", dont le succès se mesure en fonction des volumes d'aliments véhiculés.

Recommandation: *Le bureau de pays devrait faire preuve de plus de rigueur et conserver une trace écrite documentant comme il se doit les changements qu'il a fallu apporter aux plans de distribution.*

Identification, enregistrement, sensibilisation et participation des bénéficiaires

95. Les bénéficiaires des distributions générales d'aliments et de l'aide aux personnes déplacées sont identifiés par les partenaires coopérants¹⁴, en étroite collaboration avec les chefs communautaires et les autorités locales. Dans le cas d'interventions ciblées, les contrôleurs de l'aide alimentaire (personnel du PAM chargé du suivi sur place) vérifient de manière sélective les bénéficiaires sélectionnés par les partenaires coopérants.
96. Lors de notre examen sur dossier, nous avons noté que, dans certaines régions (la région centrale, par exemple), aucun des bénéficiaires de la distribution générale de vivres et de l'aide aux personnes déplacées n'était muni de carte de rationnement et qu'il y avait seulement des listes de bénéficiaires aux points de distribution finale. Là, les vivres étaient distribués aux bénéficiaires appelant les noms qui figuraient sur la liste des bénéficiaires; l'efficacité du contrôle reposait sur l'espoir que la communauté empêcherait un non-membre de recevoir des vivres. Le bureau de pays a expliqué que les cartes de rationnement n'avaient pas été utilisées par le passé pour des raisons de sécurité, alors que maintenant, elles étaient exigées partout.
97. Les partenaires coopérants identifient les bénéficiaires, les enregistrent et leur donnent des cartes de rationnement (lorsqu'elles sont disponibles); ils établissent aussi les listes de bénéficiaires. À notre avis, le PAM fait beaucoup appel aux partenaires coopérants, en laissant peu de place à la validation des données, même dans les zones auxquelles son personnel peut accéder. Le bureau de pays a expliqué que la norme générale, pour le PAM, était que les partenaires coopérants identifiaient les bénéficiaires, préparaient les cartes de rationnement et établissaient les listes de distribution, partout dans le monde; le PAM ne pouvait pas assumer cette charge de travail supplémentaire dans toutes les communautés. La direction a ajouté que le PAM continuerait à valider le travail des partenaires coopérants dans le cadre de ses activités de suivi des distributions des vivres. Nous suggérons que le PAM valide l'identification des bénéficiaires, par sondage, avant le stade du suivi des distributions, du moins dans les zones accessibles à son personnel.
98. En outre, les listes de bénéficiaires et les allocations d'aliments approuvées pour les bénéficiaires n'étaient pas publiquement affichées dans certains points de distribution finale. Les contrôleurs de l'aide alimentaire nous ont fait savoir que les bénéficiaires n'avaient été informés des rations alimentaires auxquelles ils avaient droit lors des réunions de mobilisation. Dans certaines régions, on n'avait pas demandé de reçu aux bénéficiaires ou on n'avait pas pris leurs empreintes digitales au moment de la distribution des aliments; les partenaires coopérants se

¹⁴ La collaboration entre le PAM et les partenaires coopérants est essentielle dans les pays ayant une mauvaise infrastructure et des capacités administratives limitées du côté des pouvoirs publics. Le PAM reconnaît que même lorsque les pouvoirs publics ont des capacités assez solides, la collaboration avec les partenaires coopérants reste très utile.

contentaient de cocher la liste des bénéficiaires ou les cartes de rationnement. Le nouveau mode opératoire normalisé établi par le PAM pour les distributions générales de vivres tente de résoudre ces problèmes.

99. Nous notons avec satisfaction que des Comités de gestion de l'aide alimentaire, comprenant des représentants des bénéficiaires, ont été créés dans toutes les régions, si l'on en croit les rapports mensuels de suivi. Cela représente un résultat digne d'éloges, dans le contexte de la Somalie. Des femmes occupent des postes de responsabilité dans 44 pour cent de ces comités.

Recommandation:

a) Le PAM devrait valider l'identification des bénéficiaires, par sondage, avant le stade du suivi des distributions, du moins dans les zones accessibles à son personnel.

b) Il faudrait appliquer immédiatement les clauses du nouveau mode opératoire normalisé concernant l'émission de cartes de rationnement, l'affichage des listes de bénéficiaires et les reçus demandés aux bénéficiaires. Le PAM devrait envisager le recours à la technologie (utilisation de cartes de rationnement biométriques, notamment), sur une base pilote, dans des régions stables.

Distribution des vivres dans la ville d'Afgoye

100. Nous avons noté qu'en juin 2010, 58 tonnes d'aliments avaient été distribuées à 6 040 bénéficiaires, à Afgoye, dans le cadre de programmes d'alimentation des collectivités et d'alimentation d'appoint, même si Al Shabaab avait formellement interdit au PAM d'opérer dans cette zone. Nous avons été informés du fait que la distribution s'était effectuée dans la ville d'Afgoye, contrôlée par Hizbul Islam, qui n'avait pas interdit les interventions du PAM. La seule route praticable pour aller de Mogadiscio à la ville d'Afgoye était le couloir d'Afgoye, où Al Shabaab avait installé des postes de contrôle, ce qui rendait cette opération extrêmement risquée. Lors de nos entretiens avec les parties prenantes extérieures, nous avons pu constater qu'elles n'étaient pas au courant de l'opération. La direction du PAM a expliqué que les besoins d'assistance alimentaire étaient extrêmement élevés à Afgoye, car une population urbaine nombreuse, qui avait fui Mogadiscio, s'y était installée provisoirement.

Recommandation: *Le bureau de pays devrait réévaluer, en consultation avec d'autres parties prenantes, les risques que comportent les opérations de distribution d'aide alimentaire à Afgoye.*

Travail avec les partenaires coopérants

101. Le PAM a beaucoup recours aux partenaires coopérants pour ce qui est d'assurer l'identification et l'enregistrement des bénéficiaires, ainsi que la distribution des aliments, ce qui explique à quel point la gestion de ces partenaires occupe une place essentielle pour le PAM. Jusqu'il y a peu, les partenaires coopérants étaient évalués par les bureaux auxiliaires, à partir d'une liste de critères minimaux, mais comme ce système était jugé subjectif, le bureau de pays a introduit, en mai 2010, un outil d'évaluation des capacités, qui permet d'évaluer les partenaires coopérants avant même de les engager. Les partenaires sont maintenant évalués en fonction de différents paramètres, sur une échelle allant de 1 à 5, les candidats

ayant atteint un score général d'au moins 3 étant jugés qualifiés. Cet outil a rendu le processus plus transparent, mais les scores obtenus pour chaque paramètre ne reposent pas sur des preuves tangibles, ce qui nuit à l'objectivité du processus. La direction du PAM nous a informés que les documents d'appui contenaient des informations confidentielles que les partenaires coopérants ne souhaitaient pas diffuser à l'extérieur. Lors de nos entretiens, les partenaires coopérants ont toutefois indiqué qu'à leur avis, le bureau de pays était en mesure d'exiger les documents d'appui qu'il jugeait nécessaires.

102. Le bureau de pays nous a informés qu'au cours des trois dernières années, il était parvenu à maintenir des relations avec 47 de ses partenaires coopérants, dont le nombre était passé de 280 en 2008 à 140 en 2010. Cela représente une faible proportion du nombre total de partenaires coopérants sollicités chaque année. S'agissant des 47 partenaires coopérants susmentionnés, notre travail nous a permis d'établir qu'ils n'avaient pas tous effectivement distribué des vivres au cours de chacune des trois années écoulées, et que le contact est désormais rompu avec certains. Nous n'ignorons pas qu'il est difficile de maintenir des relations de travail à long terme avec les partenaires coopérants dans le contexte de la Somalie, mais nous estimons que cela devrait être un important objectif à moyen terme pour le bureau de pays.
103. Le bureau de pays a renforcé son suivi des procédures d'évaluation en 2010 en introduisant une liste de contrôle et en insistant sur l'évaluation au moment de renouveler les accords de partenariat sur le terrain avec les partenaires coopérants. Nous avons néanmoins relevé les lacunes suivantes dans le système d'évaluation:
 - Au 1^{er} novembre 2010, l'évaluation n'avait été menée à bien que pour 10 des 80 partenaires à évaluer. Le bureau de pays nous a informés qu'une évaluation devait être faite pour huit partenaires coopérants seulement. Il a expliqué que 56 des partenaires étaient des "cas spéciaux", qui n'avaient pas été répertoriés dans le cadre du processus normal, mais bien par un comité spécial composé du Directeur du bureau de pays, de fonctionnaires du PAM et de fonctionnaires du gouvernement. La raison pour laquelle la procédure normale n'avait pas été suivie dans ces cas précis était que les projets concernés (qui respectaient la limite de 400 tonnes approuvée pour l'ensemble des projets Vivres contre travail et Vivres pour la création d'avoirs) avaient été proposés par un partenaire coopérant donné. Lorsqu'un tel projet était retenu, le partenaire coopérant concerné se retrouvait automatiquement associé aux opérations. Nous avons été informés qu'aucun de ces partenaires n'avait actuellement de contrat avec le PAM et que si l'un d'eux devait en obtenir un, il serait soumis à une évaluation, conformément aux lignes directrices.
 - Il y avait des incohérences entre les scores qualitatifs et quantitatifs, ainsi que des erreurs de chiffre dans le calcul des résultats d'ensemble.

- Les informations déjà disponibles ne sont pas toujours prises en compte lors de l'évaluation. Par exemple, les conclusions défavorables concernant l'un des partenaires coopérants issues du suivi transfrontalier assuré par le bureau de pays en novembre 2009 n'ont pas été évoquées dans l'évaluation effectuée en avril 2010, qui a vu le partenaire concerné obtenir un score global de 96 pour cent. Le bureau de pays a précisé qu'il y avait eu une erreur de calcul et que le score réel était de 59 pour cent.
- Les partenaires coopérants avec qui nous avons parlé ont dit ne rien savoir des critères utilisés par le PAM pour les évaluer.

Recommandation:

- a) L'évaluation des capacités des partenaires coopérants devrait reposer sur une documentation adéquate, afin que le processus soit plus objectif.*
- b) Il faut faire preuve de toute la diligence voulue pour sélectionner les partenaires coopérants, et une fois que ceux-ci sont sélectionnés, le bureau de pays doit tout mettre en œuvre pour entretenir avec eux des relations à long terme, au moins dans les domaines où les activités restent identiques d'une saison sur l'autre.*
- c) Le calendrier prévu pour la réalisation des évaluations des partenaires coopérants devrait être suivi strictement et faire l'objet de vérifications régulières de la part des superviseurs.*
- d) Pour une meilleure transparence, les critères d'évaluation retenus devraient être communiqués aux partenaires coopérants dès le départ, au moment de la mise au point définitive des accords de partenariat sur le terrain.*

Gestion des contrats de transport

104. Au cours de notre examen des registres de 2010, nous avons constaté une très nette amélioration de la transparence lors de l'adjudication des contrats de transport et de la répartition des expéditions. Une procédure opérationnelle type, spécialement conçue pour le pays, était en vigueur à partir d'octobre 2010 et la section du Manuel des transports ayant trait aux systèmes tarifaires avait été amendée et appliquée. Le plan d'allocation est en préparation, sur la base de la recommandation faite par le Comité local des transports, avec l'approbation du Directeur du bureau de pays. Des efforts sont faits pour répartir équitablement les chargements entre différents transporteurs. Nous recommandons de continuer à appliquer ces bonnes pratiques.
105. Dans cinq cas, le bureau de pays a payé, pour le transport d'aliments vers de nouvelles destinations, des taux au prorata qui étaient supérieurs aux taux du marché. Il nous a informés que cette clause avait déjà été insérée dans le contrat de transport océanique. Pour les transports terrestres vers de nouvelles destinations, le paiement s'est fait au prorata, sur la base des kilomètres parcourus, et la nouvelle destination a alors été incluse dans la prochaine demande de prix, comme un service séparé. Le bureau de pays a ajouté que s'il était relativement facile de se procurer les taux du marché pour les transports océaniques, il n'en allait pas de même pour les taux du marché applicables aux transports intérieurs/routiers en Somalie.

Réception des lettres de transport et des rapports des partenaires coopérants

106. Chaque fois que des vivres sont expédiés, une lettre de transport¹⁵ doit accompagner l'expédition. Les transporteurs doivent soumettre la lettre de transport aux bureaux auxiliaires de zone dans les dix jours à compter de la livraison des vivres et cette lettre doit être insérée dans COMPAS¹⁶, dans un délai supplémentaire d'un jour. Le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle avait recommandé, en 2009, d'éliminer les retards dans la saisie des données sur COMPAS.
107. Une analyse des "lettres de transport non reçues"¹⁷ fait ressortir que 2 046 lettres de transport, au titre desquelles 12 460,331 tonnes d'aliments avaient été expédiées, n'avaient pas encore été saisies dans COMPAS. Pour environ deux pour cent des expéditions, les données détaillées concernant les "lettres de transport reçues" n'avaient pas encore été saisies dans COMPAS un mois après la date d'expédition. Nous estimons qu'il s'agit là d'un seuil acceptable.
108. Nous notons toutefois avec préoccupation que des lettres de transport n'ont pas été reçues pour 65 expéditions faites six mois auparavant. Nous avons également relevé que le problème des lettres de transport non reçues est particulièrement sérieux pour les expéditions faites de Galkayo à Adado, Hobyo et Mataban.
109. Nous avons été informés par l'Unité chargée de l'exécution que les rapports de distribution des partenaires coopérants avaient été apurés pour toutes les expéditions effectuées jusqu'au 30 juin 2010. La feuille de calcul que nous a remise l'Unité chargée de la logistique indiquait toutefois que 37 partenaires coopérants, à qui 3 121,196 tonnes avaient été expédiées au 30 juin 2010 (y compris dans le cadre d'envois multiples), n'avaient pas établi de rapports de distribution. L'Unité chargée de l'exécution a précisé par la suite qu'elle avait contrôlé ses propres feuilles de calcul et que seulement six des 37 partenaires mis en cause n'avaient pas envoyé de rapports. Comme ces deux Unités établissent leurs rapports à partir des données de COMPAS, on ne comprend pas bien les raisons de ces différences.

Recommandation:

- a) De nouvelles allocations/livraisons ne devraient pas être faites au profit des transporteurs/partenaires coopérants qui ne présentent pas leur lettre de transport/rapport dans un délai de trois mois à compter de la date d'arrivée des produits alimentaires.*
- b) Les unités du bureau de pays chargées de l'exécution et de la logistique devraient analyser ensemble les raisons des différences relevées en ce qui concerne les rapports en souffrance des partenaires coopérants et harmoniser leurs données.*

¹⁵ Une lettre de transport constitue un contrat de transport entre le PAM et un transporteur; elle consigne tous les renseignements concernant la marchandise acheminée par le transporteur concerné.

¹⁶ Le système d'analyse et de gestion du mouvement des produits (COMPAS) permet de suivre le flux des produits en aval.

¹⁷ Au 27 octobre 2010.

Apurement et utilisation de COMPAS

110. L'Unité du suivi et de l'évaluation du bureau de pays procède à deux types d'apurement. Le premier est l'apurement entre le plan d'allocation, le plan de distribution et les aliments livrés aux points de distribution finale¹⁸. Les résultats de cet exercice sont présentés dans son rapport mensuel. L'Unité du suivi et de l'évaluation apure également les bordereaux de sortie d'aliments¹⁹ en fonction des lettres de transport reçues. Elle nous a informés que cet exercice prenait beaucoup de temps et que l'apurement avait été réalisé jusqu'en avril 2010, lorsque l'audit avait été réalisé. De plus, l'Unité chargée des programmes rapproche les rapports des partenaires coopérants des lettres de transport reçues et ce travail a été fait jusqu'en juin 2010.
111. Les données détaillées contenues dans COMPAS étaient la principale source utilisée pour les apurements. Nous avons relevé des lacunes dans COMPAS qui, à notre avis, empêchent un bon apurement:
- Le mécanisme d'interrogation de COMPAS permet de récupérer les principaux détails d'un document, avec la possibilité d'un accès en mode descendant si l'usager souhaite avoir tous les détails de ce document. Cette option est suffisante pour prendre connaissance d'un document, mais elle ne facilite pas l'établissement d'un rapport ni l'exportation d'une série complète de données. Le personnel récupère donc l'information nécessaire dans le système principal, au moyen de 'MS Access', et l'information est alors exportée sur des feuilles de calculs pour l'apurement. La direction du PAM nous a fait savoir que COMPAS avait été conçu exclusivement comme un outil de saisie des données et que des applications séparées du système initial avaient, par la suite, été mises au point sur la base de 'MS Access' et 'Oracle Discoverer' pour y intégrer des capacités de génération de rapports. Notre point de vue est qu'en accédant aux données par le système principal, on met en péril l'intégrité des données.
 - Le système COMPAS ne permet l'établissement que d'un seul rapport par partenaire coopérant pour un lieu donné et une période déterminée. Or, comme un rapport du partenaire doit être saisi pour chaque site de distribution, il faut faire des entrées doubles pour chaque lieu. Les règles de validation ne permettant pas de procéder ainsi, il faut alors changer les dates de la période couverte par le rapport. En conséquence, les dates effectives des rapports diffèrent de celles indiquées dans le système.
 - Étant donné que le plan de distribution contient des informations détaillées jusqu'au niveau des points de distribution finale et que c'est aussi à ce stade que sont distribués les aliments, les rapports des partenaires coopérants sur la distribution devraient être détaillés jusqu'au niveau des points de distribution finale. Même si le bureau de pays soutient que le nom du site de distribution est saisi dans COMPAS depuis 2010, nous avons noté que cette

¹⁸ Lieu de destination finale, où les produits alimentaires sont distribués aux bénéficiaires.

¹⁹ Le bordereau de sortie d'aliments est une demande adressée par l'Unité de programmation de terrain à l'Unité chargée de la logistique, lui demandant de mettre à la disposition d'un partenaire (sortie entrepôt) un volume précis de produits alimentaires ou de le lui expédier.

information n'était pas disponible pour 2 157 documents de 2010, sur un total de 9 270 (soit 23 pour cent).

- Nous avons relevé plus d'un document pour chaque partenaire coopérant (par exemple le Conseil danois pour les réfugiés avait deux entrées, sous les sigles DRC et SOM_DRC), ce qui empêche la consolidation des informations par partenaire. La direction du PAM nous a informés que de nouveaux noms et codes de partenaires coopérants avaient été saisis dans COMPAS afin d'intégrer les données avec WINGS II²⁰, mais que les codes se rapportant aux données historiques de COMPAS n'avaient pas été changés, parce que cela ne valait pas la peine. À notre avis, les codes doivent être uniques, car nous avons noté que des usagers utilisaient à la fois les anciens et les nouveaux codes, ce qui obligeait à "purifier" chaque fois les données, avant de produire des rapports.

Recommandation:

- a) *En attendant qu'un nouveau système soit mis au point pour remédier aux lacunes de COMPAS, des outils normalisés de génération de rapports devraient être élaborés pour empêcher que le personnel n'accède aux données par le système principal.*
- b) *COMPAS devrait contenir des informations détaillées sur les aliments distribués, jusqu'aux points de distribution finale, pour toutes les expéditions adressées aux partenaires coopérants, de manière à faciliter la mise en concordance entre le plan d'allocation et les distributions effectives aux points de distribution finale.*

Paiements aux transporteurs et aux partenaires coopérants

112. Selon les contrats de transport, le bureau de pays doit payer les transporteurs dans un délai de 30 jours à compter de la réception de la facture; quant aux partenaires coopérants, ils doivent être payés dans un délai de 21 jours, comme stipulé dans l'accord de partenariat sur le terrain. Nombre des transporteurs et des partenaires coopérants que nous avons rencontrés se sont plaints des retards de paiement. Une analyse des paiements versés à quatre partenaires coopérants et quatre transporteurs en février 2010 fait apparaître que le délai de paiement moyen est d'environ huit mois, dans une fourchette allant de 37 à 489 jours.
113. Nous avons noté qu'au cours des derniers mois, un système a été mis en place pour détecter les factures en retard de paiement, au titre des composantes Logistique, Programme et Finances. Le nombre de factures impayées pendant plus de trois mois ont ainsi diminué, de 268 en février 2010 à 13 en septembre. Ces efforts doivent, à notre sens, se poursuivre. La direction du PAM a expliqué que ces retards étaient peut-être dus à la présentation tardive des factures et des pièces justificatives requises pour autoriser les paiements, qui s'expliquait en partie par l'environnement de travail difficile de la Somalie.

²⁰ WINGS II est un nouveau système SAP, devenu opérationnel en 2009.

114. Le fait que la date du document (date de la facture) saisi dans WINGS II ne soit pas la date exacte de réception de la facture dans le Bureau empêche une analyse plus détaillée des paiements. Pour obtenir la date effective de réception des factures, il faut en effet les examiner une à une. La direction du PAM nous a informés que les factures étaient centralisées par les Finances depuis la mise en œuvre de WINGS II.

Recommandation: *Nous recommandons que la date de réception des factures envoyées par les transporteurs et les partenaires coopérants, qui est l'information de contrôle la plus importante, soit saisie dans WINGS II.*

IV Information et communication

Information et établissement de rapports

115. Le bureau de pays n'utilise pas seulement WINGS II et COMPAS, il utilise aussi des feuilles de calcul pour la mise à jour du plan d'allocation, du plan de distribution et du registre journalier des expéditions, pour le suivi des rapports des partenaires coopérants, l'évaluation des partenaires et le contrôle de la réception des formulaires PACE, etc. Cela ne manque pas d'entraîner des problèmes, comme chaque fois que les calculs sont faits par les utilisateurs finaux:

- Chevauchement d'efforts: le gestionnaire chargé du suivi des produits, l'assistant principal à la logistique et l'Unité chargée des programmes utilisent des feuilles de calcul pour tenir à jour les données sur l'expédition et la réception des produits alimentaires.
- Divergences: on a noté des divergences entre les données mises à jour par plusieurs membres du personnel et même des incohérences entre les données synthétiques et les données détaillées calculées par le même fonctionnaire. Par exemple, le bureau de pays a fourni cinq données différentes concernant les distributions effectives de produits alimentaires entre janvier et août 2010.
- Absence de validation des données: on a noté, parmi les données, des erreurs qui n'auraient pas été possibles s'il y avait eu des contrôles pour valider les données (par exemple le nombre total d'hommes, de femmes et d'enfants ne correspond pas au nombre total de bénéficiaires dans les plans d'allocation).
- Absence de contrôle des versions: le plan d'allocation de mars 2009 qui nous a été remis avait été changé par la suite, et on nous a dit que les données qui nous avaient été fournies précédemment n'étaient pas celles de la version définitive.

116. Nous craignons que ces problèmes ne compromettent l'intégrité des données et les décisions qui sont prises sur cette base.

Recommandation: *Il faudrait former le personnel pour l'initier aux risques découlant des calculs faits par les utilisateurs finaux et lui apprendre à améliorer la qualité des données. Une unité de coordination devrait être créée pour effectuer tous les travaux de mise en concordance et conserver les données antérieures, afin d'éviter les risques d'incohérence des données.*

Relations extérieures et communication

117. Le bureau de pays est en contact avec plusieurs parties prenantes extérieures, comme les donateurs, d'autres organismes des Nations Unies, les partenaires coopérants, les transporteurs, les autorités locales et les bénéficiaires; il est essentiel de maintenir de bonnes relations avec ces parties prenantes, pour garantir le succès des opérations.
118. Toutes les parties prenantes que nous avons rencontrées appréciaient au plus haut point les travaux réalisés par le bureau de pays, dans un environnement extrêmement éprouvant comme celui de la Somalie. Elles ont reconnu, à l'unanimité, que le PAM jouait un rôle fondamental en Somalie et certaines d'entre elles ont estimé qu'il était critiqué de manière abusive.
119. Un sujet qui fâche est l'unilatéralisme. Les parties prenantes se sont plaintes du fait qu'elles n'avaient pas été informées plus tôt de la décision du bureau de pays de suspendre les opérations dans le centre-sud de la Somalie, notamment parce qu'elles étaient fortement tributaires du PAM pour la fourniture de divers services en Somalie. Elles ont estimé qu'une plus grande transparence aurait permis de réduire l'impact des allégations, mais elles se sont félicitées de l'esprit de coopération de l'équipe actuelle travaillant dans le bureau de pays.
120. Certaines parties prenantes nous ont également signalé qu'elles sauraient gré au PAM d'organiser, en toute transparence, une réunion d'information sur des questions essentielles comme le niveau de risque lié à des opérations dangereuses et les coûts des contrôles supplémentaires à effectuer dans un tel environnement à haut risque, et même d'admettre, en toute franchise, qu'il préférerait ne pas mener certaines opérations lorsque les risques étaient élevés.

Recommandation: Le bureau de pays devrait travailler dans la transparence, en collaboration étroite avec les parties prenantes extérieures.

V. Suivi et évaluation

Suivi de l'aide alimentaire

121. Le Bureau de l'Inspecteur général et des services de contrôle avait signalé, en décembre 2007, que les rapports types de suivi n'étaient pas disponibles. Diverses listes types de pointage ont depuis lors vu le jour pour le suivi de différents programmes et comme autre option possible de suivi.
122. Le bureau de pays dispose d'une ligne téléphonique directe pour recevoir les commentaires des bénéficiaires. Deux stations locales de radio donnent le numéro de cette ligne directe dans leurs programmes et un contrat est en préparation pour deux autres. Le bureau de pays est sur le point de parachever des contrats pour des activités de suivi menées par des organismes internationaux de renom. Des plans ont également été élaborés pour assurer le contrôle transfrontalier de l'aide alimentaire.
123. Quatre programmes de formation ont été organisés à l'intention des contrôleurs de l'aide alimentaire, de mai 2009 à septembre 2010, au cours desquels on leur a montré comment utiliser les listes de pointage. Un système était aussi en place

pour couvrir chaque point de distribution finale, au moins tous les deux mois. Ces initiatives devraient, à notre avis, améliorer le mécanisme de suivi.

124. Nous avons analysé en détail les rapports de suivi de mars 2009, octobre 2009 et juin 2010, ainsi que les plans de suivi et nous avons vérifié, par sondage, les rapports des contrôleurs de l'aide alimentaire. Nous avons en outre parlé du mécanisme de suivi avec les partenaires coopérants et les contrôleurs de l'aide alimentaire. Les lacunes au niveau du suivi sont illustrées ci-après:

- Le nombre de points de distribution finale faisant l'objet d'un suivi a augmenté, de 43 pour cent en mars 2009 à 55 pour cent en juin 2010, mais les activités normales de suivi (c'est-à-dire celles réalisées sur place par les contrôleurs de l'aide alimentaire) ont baissé, de 33 pour cent à 23 pour cent, au cours de la même période, ce qui signifie qu'une plus large place est faite à d'autres méthodes de suivi qui, comme le reconnaissent les partenaires coopérants eux-mêmes, risquent d'être entachées de partialité. Le pourcentage des aliments distribués (en tonnes) qui ont été contrôlés est passé de 86 pour cent en mars 2009 à 75 pour cent en octobre 2009, puis à 56 pour cent en juin 2010.
- Même si la présentation des listes de pointage utilisées pour le suivi a été modifiée à plusieurs reprises, les rapports de suivi sont établis de manière routinière et ne se prêtent pas à des compléments d'enquête.
- Notre analyse des rapports mensuels d'août 2010, c'est-à-dire des rapports de suivi des distributions (suivi assuré par les contrôleurs de l'aide alimentaire, au moment de la distribution) et des rapports de suivi post-distribution (suivi assuré par les contrôleurs de l'aide alimentaire après la distribution, dans le cadre d'entretiens avec les bénéficiaires) dans deux régions révèle des différences non négligeables, comme suit:

Questions de l'enquête	Distributions générales de vivres, Somaliland		Distributions générales de vivres, zone centrale	
	Rapports sur le suivi des distributions	Rapports sur le suivi post-distribution	Rapports sur le suivi des distributions	Rapports sur le suivi post-distribution
	(en pourcentage)			
Liste de distribution affichée dans un lieu public? (Oui)	100	22	55	93
Bénéficiaires au courant de la taille de la ration? (Oui)	100	14	100	90

La direction du PAM a expliqué que le tableau risquait de prêter à confusion, parce que deux exercices de suivi ne se déroulaient pas toujours dans les mêmes districts et les mêmes mois. Elle a toutefois reconnu que les écarts restaient

importants et qu'un suivi systématique s'imposait, en recourant à la base de données du bureau de pays pour le suivi des problèmes.

- Le rapport mensuel ne contenait que le plan d'allocation, le plan de distribution et le volume des expéditions de vivres, mais on n'y trouvait pas de données détaillées sur les aliments effectivement distribués. La direction du PAM a expliqué que pour avoir des informations détaillées sur les aliments distribués, il fallait attendre les rapports des partenaires coopérants, qui tardaient parfois plusieurs mois, malgré les efforts intensifs déployés pour les recevoir plus tôt. Dans ses rapports, le bureau de pays utilisait donc, provisoirement, des données sur les expéditions, en attendant de recevoir les informations sur les aliments effectivement distribués, qui figuraient dans les rapports des partenaires coopérants.

Recommandation:

- a) *Plusieurs paramètres essentiels contrôlés au cours du suivi normal des distributions devraient aussi être couverts par le suivi post-distribution, pour valider les informations et fournir un plus haut degré d'assurance. Les raisons des écarts importants constatés entre les résultats de ces deux types de suivi devraient être analysées immédiatement.*
- b) *Dans les zones accessibles au personnel du PAM, il faudrait renforcer le suivi normal et les autres formes de suivi ne devraient être utilisées qu'exceptionnellement.*
- c) *Un rapport distinct devrait être établi pour présenter des informations détaillées sur les aliments distribués, ou bien il faudrait incorporer ces informations dans les rapports mensuels des mois suivants.*
- d) *Étant donné que le bureau de pays envisage d'investir massivement dans les activités de suivi, il faudrait spécifier à l'avance les conclusions possibles de ces activités, ainsi que les mesures correctives à prendre dans chaque cas d'espèce. Nous pensons que le bureau de pays disposerait ainsi de lignes directrices qui l'aideraient à réagir aux conclusions des activités de suivi et à en optimiser les avantages.*

Évaluation des projets

125. Nous avons examiné le processus suivi par le bureau de pays pour évaluer les effets de ses opérations et avons appris qu'aucune évaluation d'impact n'était réalisée. Le bureau de pays nous a signalé que l'évaluation des produits et résultats était prévue dans les rapports annuels normalisés sur les projets.
126. Il apparaît, à l'issue de notre analyse du rapport de 2009 sur les projets, que l'accent est fortement mis sur les produits - nombre de bénéficiaires, tonnes d'aliments distribuées, nombre d'écoles, de centres d'alphabétisation et de centres de santé ayant reçu une assistance, kilomètres de routes remises en état, etc. On n'y trouve en revanche que peu d'informations sur les résultats, et celles-ci ne sont guère analysées.

Recommandation: *Le PAM devrait mettre en place des systèmes pour recueillir des informations et mesurer les indicateurs existants d'effet direct et d'impact. Les conclusions de cet exercice devraient figurer dans les rapports annuels normalisés sur les projets.*

Observations générales sur les contrôles

127. Nous avons déjà mentionné les initiatives prises par le bureau de pays pour renforcer les contrôles et assurer une meilleure transparence des opérations.
128. Nos observations générales sur les contrôles et leur application sont les suivantes:
- Le bureau de pays a inscrit au budget 1,6 million de dollars pour des activités de suivi par des tiers (200 000 dollars par mois, pendant huit mois) et un million de dollars pour le suivi dans la zone transfrontalière. Ces activités, qui prévoient des mesures de détection, doivent être complétées par des mesures de prévention. De plus, comme les mesures de prévention produisent un meilleur degré d'assurance que les mesures de détection, il faut réajuster la stratégie du bureau de pays sur les contrôles. Le bureau de pays nous a informés que certaines mesures de prévention existaient, notamment le renforcement des capacités des partenaires coopérants et la formation des partenaires, et que d'autres systèmes de suivi pouvaient également avoir un rôle de prévention, lorsqu'ils étaient liés à l'action.
 - Des changements ont été apportés aux modes de présentation des rapports, aux listes de pointage et aux modes opératoires normalisés, mais cela ne suffit pas, en soi, car on n'arrivera pas à renforcer les contrôles en révisant seulement les procédures et en ne cherchant pas la source des problèmes. Le bureau de pays nous a informés que beaucoup de modes opératoires normalisés étaient trop récents pour que l'on puisse déjà en voir les résultats concrets.
 - Les contrôles ne sont pas réalisés jusqu'à atteindre une conclusion logique ou jusqu'à la réalisation complète de l'objectif pour lequel ils ont été établis. Par exemple, en dehors d'un mémorandum général adressé à tous les partenaires coopérants, aucune explication spécifique n'a été demandée aux partenaires et aux transporteurs dont des marchandises ont été identifiées lors de contrôles transfrontaliers. Des explications n'ont pas non plus été demandées aux contrôleurs de l'aide alimentaire qui ont effectué les contrôles et établi les rapports sur les distributions d'aliments dans les régions couvertes par le rapport. Le bureau de pays a estimé qu'il avait bel et bien pris des mesures, parce que l'accord conclu avec un partenaire coopérant avait été résilié et les rations avaient été réduites à la suite des contrôles transfrontaliers. Nous estimons, pour notre part, que la réduction des rations n'était pas un effet des contrôles transfrontaliers, car ceux-ci avaient eu lieu en octobre 2009, alors que les réductions de rations s'étaient produites en mars et en septembre 2009.
 - Le bureau de pays n'a pas calculé les coûts globaux des contrôles supplémentaires qui sont indispensables si l'on veut prendre des décisions, en connaissance de cause concernant la poursuite des opérations dans des zones à haut risque.

Recommandation:

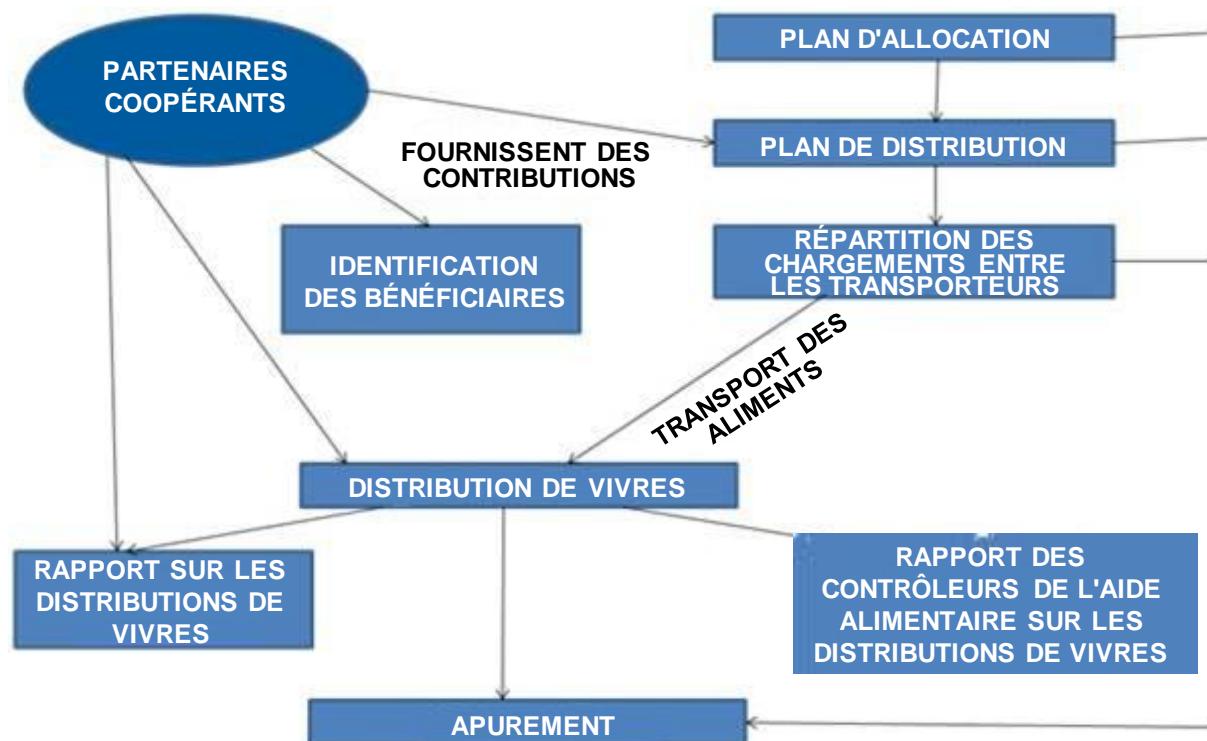
- a) Le bureau de pays devrait réajuster sa stratégie de contrôle, en privilégiant les contrôles préventifs aux stades de la sélection des partenaires coopérants, du maintien des relations avec ces partenaires, de la préparation des plans d'allocation et de distribution, ainsi que de l'identification et de l'enregistrement des bénéficiaires.*
- b) Avant de modifier les procédures et les pratiques, le bureau de pays devrait procéder à une analyse des lacunes afin d'identifier la cause fondamentale des problèmes. Il ne faudrait changer les procédures que si l'on a la certitude que les contrôles existants sont faibles. Il faudrait mettre davantage l'accent sur la formation, la réitération fréquente des instructions et l'adoption de mesures disciplinaires pour faire appliquer les contrôles.*
- c) Le PAM devrait, périodiquement, calculer le coût global de tous les contrôles supplémentaires mis en place ou envisagés pour poursuivre les opérations dans les zones à haut risque difficilement accessibles à son personnel. Ces informations détaillées devraient être communiquées, en toute transparence, aux donateurs afin qu'une décision puisse être prise, en connaissance de cause, sur la poursuite ou non des opérations dans ces zones à haut risque.*

Enseignements tirés de l'expérience acquise en Somalie et utilisables dans d'autres opérations similaires à haut risque

129. On trouvera ci-dessous quelques enseignements tirés des opérations menées en Somalie, qui pourraient être utilisables dans d'autres opérations similaires à haut risque:
- Il faut calculer séparément le degré de risque accepté pour les opérations normales et celui accepté pour les opérations à haut risque.
 - Des systèmes devraient être en place pour percevoir rapidement les signaux d'alerte laissant craindre des risques sérieux pour la réputation du Programme, analyser ces risques et en référer à la hiérarchie.
 - Il faudrait calculer les coûts globaux des contrôles supplémentaires instaurés pour les opérations à haut risque et communiquer ces informations aux parties prenantes, pour qu'une décision puisse être prise, en connaissance de cause, sur la poursuite ou non de ces opérations risquées.
 - Il faut définir une stratégie visant à répondre rapidement avec décision et dans la transparence aux allégations, étant donné que les opérations à haut risque prêtent davantage le flanc aux allégations.
 - Le PAM devrait définir le niveau minimum des contrôles de base à appliquer, même lors d'opérations d'urgence, parce que l'application rapide de contrôles pourrait permettre d'éviter les défaillances et les allégations auxquelles elles donnent lieu.

Annexes

Annexe 1 – Diagramme



Plan d'allocation: Le plan d'allocation est essentiellement un plan semestriel recensant les besoins, sur la base des conclusions de l'Évaluation interinstitutions de la sécurité alimentaire et de la nutrition dirigée par l'Unité d'analyse de la sécurité alimentaire et de la nutrition de la FAO. Ce plan tente d'évaluer le nombre de bénéficiaires par district et les aliments à distribuer au titre de chaque programme.

Plan de distribution: Il s'agit d'un plan mensuel qui indique, pour chaque village et chaque point de distribution finale, le nombre de bénéficiaires et le volume d'aliments à distribuer. Les partenaires coopérants fournissent des informations pour la préparation du plan de distribution.

Partenaires coopérants: Les partenaires coopérants sont des agents d'exécution qui concluent avec le PAM des accords de partenariat sur le terrain pour exécuter des tâches fondamentales prévues dans les programmes d'assistance alimentaire. Les partenaires coopérants identifient les bénéficiaires, établissent les listes de bénéficiaires, émettent les cartes de rationnement, reçoivent les aliments des transporteurs, les distribuent et soumettent des rapports sur les volumes d'aliments effectivement distribués.

Répartition des chargements et transport des vivres: En fonction des volumes d'aliments à distribuer, l'Unité chargée des programmes prépare des bordereaux de sortie, qui indiquent les quantités à distribuer, et les chargements sont répartis entre les transporteurs présélectionnés. Dès réception des bordereaux de sortie, l'Unité chargée de la logistique remet aux transporteurs des instructions de transport terrestre, qui précisent les quantités d'aliments à transporter, le lieu de chargement, la destination

pour le déchargement et le nom du destinataire. Sept séries de lettres de transport sont également remises aux transporteurs. Les partenaires coopérants, dès qu'ils ont reçu les aliments des transporteurs, signent la lettre de transport et indiquent les volumes d'aliments reçus.

Distribution des aliments: Les partenaires coopérants distribuent les aliments aux bénéficiaires. La distribution des aliments fait l'objet d'un contrôle sélectif de la part des contrôleurs de l'aide alimentaire du PAM, selon le plan de suivi. Dès l'achèvement des distributions d'aliments, les partenaires coopérants établissent un rapport précisant les quantités distribuées et le volume d'aliments dont ils disposent encore.

Suivi par les contrôleurs de l'aide alimentaire: Le suivi des distributions d'aliments, assuré par les contrôleurs de l'aide alimentaire, peut prendre la forme d'activités normales de suivi (à l'endroit où sont distribués les aliments) ou d'options de rechange (appels téléphoniques aux représentants des bénéficiaires, aux chefs de communautés, etc.). Le suivi post-distribution se fait quelques jours ou quelques semaines après les distributions d'aliments, au cours d'entretiens avec des bénéficiaires sélectionnés. Les contrôleurs de l'aide alimentaire présentent des rapports à la fois sur leurs activités normales de suivi, sur les autres méthodes de suivi et sur les contrôles post-distribution.

Apurement: L'apurement prend principalement deux formes: i) l'apurement mensuel entre le plan d'allocation, le plan de distribution et les volumes d'aliments livrés aux partenaires coopérants, pour distribution; ii) l'apurement entre les volumes d'aliments expédiés et les volumes effectivement distribués par les partenaires coopérants, comme signalé dans leurs rapports.

Annexe 2***Liste des sigles***

COMPAS	Système d'analyse et de gestion du mouvement des produits
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
PAM	Programme alimentaire mondial
WINGS	Système mondial et réseau d'information du PAM

Annexe 3
Levé cartographique sur le projet de remise en état de la route El Maan-Alyale

