

Novembre 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 quarante-deuxième session

Rome, 7 – 8 novembre 2011

Rapport du Commissaire aux comptes sur la gestion des projets

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

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

W0000

RÉSUMÉ

- Le présent rapport expose les résultats de l'audit réalisé par le Contrôleur et Vérificateur général des comptes de l'Inde concernant la qualité de la gestion des budgets des projets du Programme alimentaire mondial (PAM). Le principal objectif de l'audit était d'évaluer les contrôles censés assurer que la conception des projets, l'établissement de leurs budgets et les ressources dont ils sont dotés répondent aux besoins et permettent d'atteindre les résultats escomptés. Notre audit a couvert le Siège du PAM à Rome, huit bureaux de pays et deux bureaux régionaux.
- Le modèle de financement volontaire et les besoins très fluctuants qui caractérisent les environnements instables constituent pour le PAM un double défi en matière de gestion des projets. Dans une situation où les fonds mobilisés ne sont généralement pas à la mesure des besoins projetés, il est impératif que la conception des projets et le ciblage des bénéficiaires correspondent de près aux besoins. L'estimation des besoins devrait pour sa part reposer sur des données fiables et crédibles, ce qui permettrait également de définir et de surveiller les résultats du suivi et de l'évaluation des projets.
- Quand les projets sont insuffisamment financés, les ressources affectées à des activités aussi cruciales que l'estimation des besoins ou le suivi et l'évaluation tendent à s'amenuiser. Nous avons constaté dans certains cas un décalage entre les besoins et les résultats attendus des projets. D'après nos constatations, il est nécessaire de renforcer le processus d'examen des projets au Siège pour qu'il contribue à cerner les points faibles tout autant que les meilleures pratiques.
- Les révisions budgétaires sont plutôt fréquentes et perçues comme comportant des délais intrinsèques qui tendent à favoriser le maintien des coûts dans les limites des montants que les bureaux de pays/bureaux régionaux sont habilités à approuver en vertu des pouvoirs qui leur sont délégués. Les révisions sont parfois en retard par rapport à l'évolution des besoins ou ne sont guère en adéquation avec les dépenses effectives.
- Au cours de la période 2006-2010, le PAM a dû faire face à des déficits de financement de l'ordre de 16 à 42 pour cent. Les bureaux de pays s'en sortent en réduisant l'envergure de leurs opérations: ils diminuent les rations ou le nombre de jours de distribution de vivres. Il n'existe pas encore dans le dispositif de programmation du PAM de procédure permettant de prévoir des scénarios réalistes de financement et déterminer à l'avance l'intervention la plus efficace pour chacun des scénarios. La méthode actuellement utilisée, qui consiste à compter les bénéficiaires, aboutit même à des rapports trompeurs sur les réalisations des projets, dans la mesure où elle rend difficile la mesure systématique des effets directs.
- Dans l'idéal, toute insuffisance de financement devrait être compensée par une vigoureuse action de mobilisation des ressources. Le PAM a diversifié sa base de donateurs et la part des bailleurs de fonds privés, bien que modeste, progresse. Mais le recul de la part des contributions provenant des pays classés du 11ème au 20ème rang des donateurs est un vrai défi. Les outils que sont le "couplage" et le "Fonds de complément des contributions des nouveaux donateurs" offrent des possibilités d'accroître le nombre des donateurs.
- Plusieurs facteurs expliquent la lassitude des donateurs, notamment la poursuite de projets comportant la même gamme d'activités pendant de longues périodes. Les donateurs ne voient pas tous d'un bon œil les projets de développement du PAM. Le PAM doit gagner la confiance des contributeurs en sa capacité d'exécution efficace et mesurable de cette catégorie d'activités et mieux coordonner son action avec les autres institutions des Nations Unies pour minimiser les doublons.

ORIENTATIONS DEMANDEES AU COMITÉ FINANCIER DE LA FAO

- Le Comité financier est invité à examiner le rapport du Commissaire aux comptes sur la gestion des projets et à formuler des observations au sujet de ce document, qui seront soumises à l'examen du Conseil d'administration.

Projet d'avis

- **Conformément à l'article XIV du Statut du PAM, le Comité financier de la FAO a examiné le rapport du Commissaire aux comptes sur la gestion des projets, et il a formulé des observations à ce sujet à l'intention du Conseil d'administration dans le rapport de sa cent quarante-deuxième session.**



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

Rome, 14–17 novembre 2011

RESSOURCES, QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES

Point 5 de l'ordre du jour

Pour examen

F

Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/2011/5-D/1
7 octobre 2011
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT DU COMMISSAIRE AUX COMPTES SUR LA GESTION DES PROJETS

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 la coordonnatrice 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 a été nommé Commissaire aux comptes du Programme alimentaire mondial (PAM) pour la période allant de juillet 2010 à juin 2016.

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

Pour plus de détails, veuillez contacter:

*Mme 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*

Rapport du Commissaire aux comptes sur la gestion des projets

Programme alimentaire mondial



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

Résumé

Le présent rapport expose les résultats de l'audit réalisé par le Contrôleur et Vérificateur général des comptes de l'Inde concernant la qualité de la gestion des budgets des projets du Programme alimentaire mondial (PAM). Le principal objectif de l'audit était d'évaluer les contrôles censés assurer que la conception des projets, l'établissement de leurs budgets et les ressources dont ils sont dotés répondent aux besoins et permettent d'atteindre les résultats escomptés. Notre audit a couvert le Siège du PAM à Rome, huit bureaux de pays et deux bureaux régionaux.

Le modèle de financement volontaire et les besoins très fluctuants qui caractérisent les environnements instables constituent pour le PAM un double défi en matière de gestion des projets. Dans une situation où les fonds mobilisés ne sont généralement pas à la mesure des besoins projetés, il est impératif que la conception des projets et le ciblage des bénéficiaires correspondent de près aux besoins. L'estimation des besoins devrait pour sa part reposer sur des données fiables et crédibles, ce qui permettrait également de définir et de surveiller les résultats du suivi et de l'évaluation des projets.

Quand les projets sont insuffisamment financés, les ressources affectées à des activités aussi cruciales que l'estimation des besoins ou le suivi et l'évaluation tendent à s'amenuiser. Nous avons constaté dans certains cas un décalage entre les besoins et les résultats attendus des projets. D'après nos constatations, il est nécessaire de renforcer le processus d'examen des projets au Siège pour qu'il contribue à cerner les points faibles tout autant que les meilleures pratiques.

Les révisions budgétaires sont plutôt fréquentes et perçues comme comportant des délais intrinsèques qui tendent à favoriser le maintien des coûts dans les limites des montants que les bureaux de pays/bureaux régionaux sont habilités à approuver en vertu des pouvoirs qui leur sont délégués. Les révisions sont parfois en retard par rapport à l'évolution des besoins ou ne sont guère en adéquation avec les dépenses effectives.

Au cours de la période 2006-2010, le PAM a dû faire face à des déficits de financement de l'ordre de 16 à 42 pour cent. Les bureaux de pays s'en sortent en réduisant l'envergure de leurs opérations: ils diminuent les rations ou le nombre de jours de distribution de vivres. Il n'existe pas encore dans le dispositif de programmation du PAM de procédure permettant de prévoir des scénarios réalistes de financement et déterminer à l'avance l'intervention la plus efficace pour chacun des scénarios. La méthode actuellement utilisée, qui consiste à compter les bénéficiaires, aboutit même à des rapports trompeurs sur les réalisations des projets, dans la mesure où elle rend difficile la mesure systématique des effets directs.

Dans l'idéal, toute insuffisance de financement devrait être compensée par une vigoureuse action de mobilisation des ressources. Le PAM a diversifié sa base de donateurs et la part des bailleurs de fonds privés, bien que modeste, progresse. Mais le recul de la part des contributions provenant des pays classés du 11^{ème} au 20^{ème} rang des donateurs est un vrai défi. Les outils que sont le "couplage" et le "Fonds de complément des contributions des nouveaux donateurs" offrent des possibilités d'accroître le nombre des donateurs.

Plusieurs facteurs expliquent la lassitude des donateurs, notamment la poursuite de projets comportant la même gamme d'activités pendant de longues périodes. Les donateurs ne voient pas tous d'un bon œil les projets de développement du PAM. Le PAM doit gagner la confiance des contributeurs en sa capacité d'exécution efficace et mesurable de cette catégorie d'activités et mieux coordonner son action avec les autres institutions des Nations Unies pour minimiser les doublons.

Résumé des recommandations

Nous recommandons ce qui suit:

- 1:** *Des fonds devraient être prévus et obligatoirement affectés à l'estimation des besoins et à l'évaluation. Si nécessaire, un financement institutionnel pas nécessairement lié aux fonds des projets devrait être dégagé pour ces activités.*
- 2:** *Étant donné que les études de référence prennent du temps et sont coûteuses, nous recommandons d'évaluer dans quelle mesure elles ont contribué aux décisions prises lors de la conception des projets.*
- 3:** *L'estimation des besoins devrait être étroitement corrélée au choix des interventions des projets. Elle devrait également servir à définir les effets directs des projets aisément quantifiables. Le PAM devrait ce faisant établir une distinction entre les facteurs internes et les facteurs externes susceptibles d'avoir une incidence sur les résultats.*
- 4:** *Les procédures et la délégation de pouvoirs devraient être passées en revue pour repérer les blocages qui empêchent d'examiner et d'approuver les projets dans les meilleurs délais.*
- 5:** *Les limites de la délégation de pouvoirs, une fois fixées de manière réaliste, doivent être respectées et une procédure doit être établie pour détecter au plus tôt les cas éventuels de non-respect. Tout en reconnaissant que, dans une situation évolutive, les révisions de projets sont sans doute inévitables, leur trop grande fréquence peut mettre en évidence un problème, auquel cas elles devraient être examinées au Siège.*
- 6:** *Nous recommandons qu'en sus de l'action menée auprès des 10 principaux donateurs, le PAM se concentre sur les pays du 11^{ème} au 30^{ème} rang, en investissant dans de nouveaux partenariats stratégiques, notamment avec les économies émergentes. Il pourrait ainsi non seulement accroître le montant des contributions mais également donner à un plus grand nombre de pays un sentiment accru d'être partie prenante du Programme.*
- 7:** *Nous recommandons que le PAM revoie les règles applicables à l'utilisation du Fonds de complément des contributions des nouveaux donateurs pour qu'elles correspondent au niveau actuel des besoins.*
- 8:** *Nous recommandons de recourir à de bonnes pratiques comme point de départ de l'élaboration de directives générales concernant la définition des priorités de scénarios multiples établies au niveau du bureau régional ou du Siège, selon ce qui sera jugé le plus approprié.*
- 9:** *La méthode de comptage des bénéficiaires devrait également inclure une mesure du nombre de bénéficiaires/jour ou de repas/jour afin d'établir une base plus rationnelle pour déterminer les effets directs et les réalisations.*

- 10:** *Les raisons des retards de la clôture de projets et du transfert des ressources entre anciens et nouveaux projets devraient être analysées et des instructions élaborées pour accélérer ce processus.*
- 11:** *Nous recommandons que le calendrier du suivi et de l'évaluation des projets soit étroitement intégré à l'exécution afin de permettre de procéder à des rectifications à mi-parcours et offrir des indications utiles à la conception des futurs projets.*

I INTRODUCTION

Objectifs stratégiques

1. Le Plan stratégique du PAM pour 2008-2013 définit cinq objectifs pour le Programme:

- sauver des vies et protéger les moyens de subsistance dans les situations d'urgence;
- prévenir la faim aiguë et investir dans la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets;
- remettre sur pied les communautés et reconstituer leurs moyens de subsistance après un conflit ou une catastrophe ou dans les périodes de transition;
- réduire la faim chronique et la dénutrition; et
- renforcer la capacité des pays de lutter contre la faim, notamment grâce à une stratégie de transfert des responsabilités et aux achats locaux.

Catégories d'activités

2. Les opérations du PAM se classent en quatre catégories:

- *opérations d'urgence*: assistance alimentaire pour répondre aux besoins dans les situations d'urgence;
- *interventions prolongées de secours et de redressement* (IPSR): assistance alimentaire pour répondre aux besoins de secours prolongés et appuyer le redressement après une situation d'urgence;
- *interventions de développement*: appui en faveur du développement économique et social; et
- *opérations spéciales*: remise en état et développement de l'infrastructure de transport pour permettre de livrer rapidement l'assistance alimentaire et améliorer la coordination avec les autres organismes des Nations Unies et partenaires moyennant la fourniture de services communs spécifiques.

3. *Les besoins opérationnels du PAM* pour l'exercice biennal 2010-2011 se chiffrent à 8,85 milliards de dollars É.U., dont 55 pour cent concernent des IPSR, 31 pour cent des opérations d'urgence, 10 pour cent des projets de développement et 4 pour cent des opérations spéciales.

Approbation des projets

4. Les projets sont préparés par les bureaux de pays du PAM et s'inscrivent généralement dans un cadre d'action commun des Nations Unies¹. La responsabilité d'approuver un projet incombe au Conseil d'administration qui a délégué ses pouvoirs en la matière, en fixant certains plafonds, au Directeur exécutif. Les opérations d'urgence qui nécessitent un financement supérieur à celui que le Directeur exécutif est autorisé à approuver en vertu des pouvoirs qui lui sont délégués sont approuvées conjointement par le Directeur exécutif et le Directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Des pouvoirs sont également délégués au Directeur de

¹ Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) du pays.

l'Administration générale et aux directeurs des bureaux de pays en fonction de la catégorie d'activités et du montant du financement.

Modèle de financement

5. Toutes les contributions au PAM sont volontaires. Elles proviennent de gouvernements, d'organismes intergouvernementaux, d'autres sources publiques et non gouvernementales, y compris du secteur privé. La stratégie de mobilisation des ressources du PAM priviliege la prévisibilité, la souplesse et la sécurité du financement moyennant l'élargissement de la base des donateurs et la participation accrue du secteur privé aux campagnes de sensibilisation et à la collecte de fonds.
6. Le Cadre des politiques financières repose sur le principe du recouvrement intégral des coûts. Les donateurs financent l'intégralité des coûts directs et indirects² des projets qu'ils appuient. Le PAM définit les contributions³ en faveur de ses projets selon les grandes catégories ci-dessous:
 - **contribution multilatérale**: le PAM décide à quels projets sera affectée la contribution;
 - **contribution multilatérale à emploi spécifique**: contribution assignée par le donneur à un pays donné.

II NOTRE TRAVAIL D'AUDIT

Objectifs de l'audit

7. Le caractère volontaire des contributions implique le risque que les projets puissent être tronqués quand les engagements effectifs ne correspondent pas aux ressources escomptées. Dans notre examen des résultats, nous nous sommes attachés à nous assurer que:
 - i. *les projets sont conçus à partir d'une estimation des besoins et au moyen d'une procédure normalisée;*
 - ii. *les budgets des projets sont formulés à l'aide d'un cadre de matrices établies aux fins d'estimation;*
 - iii. *l'engagement en faveur d'un projet va de pair avec des stratégies de mobilisation des ressources, les responsabilités étant à cette fin attribuées aux niveaux les plus adaptés;*
 - iv. *l'incidence sur la réalisation des objectifs des projets du décalage entre les besoins financiers et les engagements effectifs est aussi réduit que possible.*

² Le PAM accepte des contributions sous forme de produits ou de services de donateurs non habituels qui ne sont pas en mesure de fournir les espèces requises pour financer les coûts s'y rapportant.

³ La contribution bilatérale est un autre mode de financement - il s'agit d'une contribution que le donneur prescrit d'utiliser pour appuyer une activité qui n'a pas encore été lancée par le PAM, sous réserve qu'elle soit conforme aux objectifs et aux grandes orientations de ce dernier. Il s'agit essentiellement d'un service fourni par le PAM.

Portée de l'audit

8. Notre audit a couvert le Siège du PAM à Rome, huit bureaux de pays⁴ et deux bureaux régionaux⁵. Le travail dans les bureaux extérieurs a été effectué entre décembre 2010 et février 2011. Nous avons constitué un échantillon comprenant au moins un projet dans chaque bureau de pays relevant des catégories d'activités des opérations d'urgence, IPSR, projets de développement et opérations spéciales. Le nombre total de projets sélectionnés par bureau de pays a été limité à quatre. Nous avons étudié les interventions incluses dans les échantillons sélectionnés tout au long du cycle des projets, du stade de l'estimation des besoins jusqu'à la formulation du projet, son exécution et son examen. Pour obtenir le point de vue des donateurs, nous avons rencontré des représentants de quelques pays contributeurs.
9. Nous avons étudié la période 2009-2010. Pour dégager les tendances, nous nous sommes servis des données et des chiffres concernant les cinq dernières années, si cela s'avérait nécessaire.
10. Nous avons discuté des objectifs, de la portée et des méthodes de l'audit avec la direction au Siège, à Rome, au cours de la conférence initiale tenue le 23 novembre 2010. Nos équipes d'audits sur le terrain ont également organisé des réunions initiales et finales dans les bureaux de pays et les bureaux régionaux pour passer en revue leurs observations préliminaires et recueillir des réponses.
11. Les constatations et recommandations issues de notre audit sont rigoureusement fondées sur les renseignements mis à notre disposition. Nous ne pouvons être tenus responsables de constatations erronées imputables à des renseignements inexacts/incomplets qui nous auraient été fournis.
12. Nos constatations et recommandations sont exposées en détail dans les paragraphes ci-après. Les exemples donnés à titre illustratif proviennent uniquement des bureaux de pays où nous avons pu procéder à une vérification croisée des données sur le terrain.
13. ***Nous tenons à remercier le personnel du PAM et sa direction pour leur coopération et leur assistance au cours des diverses étapes de cet audit.***

III FORMULATION ET APPROBATION DES PROJETS

Conception des projets

14. L'évaluation de la situation de la sécurité alimentaire dans un pays constitue la première étape qui permettra de décider en toute connaissance de cause de la conception des opérations dans ce pays. À l'issue de cette évaluation, habituellement réalisée par le personnel technique du bureau de pays, avec l'aide de spécialistes du bureau régional et du Siège s'il y a lieu, un rapport est rédigé indiquant:

⁴ Afghanistan, Bangladesh, Éthiopie, Kenya, Malawi, Ouganda, Myanmar et Népal.

⁵ Johannesburg et Bangkok.

- *les populations les plus exposées à l'insécurité alimentaire, leur localisation et la périodicité des besoins;*
 - *le type et l'envergure de l'intervention la plus adaptée.*
15. Il existe au PAM des directives détaillées relatives à la collecte et à l'analyse des données pour réaliser des évaluations indépendantes en utilisant différentes techniques et en collaborant avec d'autres institutions des Nations Unies et des ONG.
16. Nous avons constaté que la conception des programmes reposait sur un travail d'analyse mais que l'estimation des besoins n'aboutissait pas toujours à des choix éclairés adaptés au contexte mouvant du pays. Certains projets étaient fondés sur des données anciennes sans pertinence pour la période considérée. Dans d'autres cas, les enseignements tirés de l'expérience n'avaient pas été pris en compte lors de la conception du projet. L'estimation des besoins doit être mieux documentée, comme en attestent les études de cas présentées ci-après à titre d'illustration.

Étude de cas 1: IPSR Afghanistan 104270

Pendant deux années, à savoir 2007 et 2008, il n'y a pas eu de bénéficiaires effectifs relevant de la catégorie "femmes enceintes et mères allaitantes participant aux activités de supplémentation alimentaire en faveur de la santé maternelle et infantile". En 2009, l'objectif visé n'avait été atteint qu'à hauteur de 9,7 pour cent (soit 26 199 bénéficiaires). Or, l'estimation et la planification du bureau de pays chiffreraient à 125 000 les bénéficiaires pour la période de trois mois allant du 1^{er} janvier au 31 mars 2010. Le bureau de pays a attribué cette situation au retard de la coordination avec les ONG et l'UNICEF ainsi qu'à la rotation du personnel. À notre avis, il faut intégrer à la planification des projets une estimation réaliste de ce type d'arrangements administratifs.

Le nombre effectif de bénéficiaires a largement dépassé le chiffre estimatif de 656 500 "enfants scolarisés recevant une ration à emporter" par an en 2007, 2008 et 2009, dans une proportion de 125,5 pour cent, 126,2 pour cent et 214,8 pour cent, respectivement. Le bureau de pays nous a dit que l'objectif était d'accroître la scolarisation des filles. Nous sommes d'avis qu'une évaluation objective de l'action d'un projet n'est possible que lorsque des objectifs réalistes ont été définis sur la base de données réelles.

Étude de cas 2: programme de pays Éthiopie 104300

Un projet Vivres pour l'éducation (VPE) devait être mis en œuvre dans 137 districts où l'insécurité alimentaire est chronique en faveur de 438 000 enfants. L'effectif réel des bénéficiaires s'est monté à 137 pour cent de l'effectif prévu en 2007 parce que les bénéficiaires reportés du projet antérieur n'avaient pas été inclus; par ailleurs, l'accroissement annuel du nombre des enfants scolarisés n'avait pas non plus été pris en compte. Le bureau de pays nous a dit qu'il s'agissait d'une erreur.

Étude de cas 3: IPSR Afghanistan 20063

L'estimation des besoins des femmes et des enfants anémiques s'appuyait sur le rapport de l'UNICEF et d'autres rapports publiés en 2004. Le bureau de pays a expliqué qu'il n'était pas possible pour le PAM de réaliser lui-même les études et que d'autres acteurs, notamment l'UNICEF et l'OMS, rencontraient eux aussi des difficultés pour recueillir les données nécessaires. Nous estimons que le fait d'utiliser des rapports vieux de six ans pour estimer les besoins sans étudier l'impact qu'avaient eu les interventions antérieures du PAM ou d'autres organismes engendre le risque d'élaborer des projets qui ne correspondent pas aux besoins actuels.

Étude de cas 4: IPSR Népal 106760

Le projet "d'assistance alimentaire aux populations vulnérables touchées par le conflit et la flambée des prix des produits alimentaires au Népal" incluait (entre autres activités) la fourniture de micronutriments en poudre dans 21 districts où sévissait une insécurité alimentaire chronique. Dix-sept districts seulement en ont effectivement bénéficié; il nous a été expliqué pour justifier cette situation que le PAM se retirait des quatre autres districts. Nous ne voyons donc pas très bien pourquoi les quatre districts n'avaient pas été exclus de l'IPSR dès le départ, d'autant que les mêmes activités se sont poursuivies dans l'un de ces districts dans le cadre d'une autre IPSR (200152) lancée ultérieurement.

17. Des évaluations effectuées au PAM ont attiré l'attention de la direction sur la conception de projets complexes, qui comportent de nombreuses activités distinctes et dispersées, et sur le manque de cohésion entre les activités de projets au sein d'une opération et entre les diverses opérations dans un même pays. Les ressources affectées au renforcement de la capacité d'analyse à l'appui d'une bonne conception des projets sont insuffisantes.
18. Il importe que le PAM ait une idée de ce que lui coûterait la collecte de données en temps voulu pour appuyer l'élaboration des projets, compte tenu des risques inhérents au manque de chiffres crédibles qui pourrait entraîner une mauvaise conception des projets. Il faudra veiller tout particulièrement à la fiabilité des sources secondaires de données pertinentes dans chaque contexte. Nous entendons souligner que la qualité des données a une incidence non seulement sur la conception des projets mais également sur l'identification de leurs résultats et sur leur suivi, ce qui aiderait le PAM à modifier au besoin ses opérations pour en améliorer l'efficacité.
19. La direction nous a dit que, dans la mesure où le financement est lié aux projets, il n'existe guère de mécanismes budgétaires permettant de financer les dépenses afférentes à la fois à l'estimation des besoins et aux études de référence avant que les projets ne soient approuvés. Il y a une contradiction interne entre le mode de financement par les fonds des projets et le rôle de l'estimation des besoins pour ce qui est de déterminer si le projet/l'aide alimentaire est tout d'abord nécessaire ou non. Dans certains pays, les considérations d'ordre sécuritaire empêchent de recueillir des données de qualité.

20. Au cours de nos discussions, il nous a été dit que les études de référence coûtaient cher et absorbaient beaucoup de temps. Il serait utile que le PAM évalue dans quelle mesure les études de référence ont éclairé les décisions prises lors de la conception des projets.
21. Le PAM fonctionne dans un environnement décentralisé et la responsabilité première de l'estimation des besoins incombe au directeur de pays. Le Siège à Rome et le bureau régional exercent notamment des fonctions de contrôle au stade de l'approbation des projets et, entre autres, publient des directives établissant des pratiques normalisées. Les méthodes à suivre sont exposées en détail dans les documents relatifs à l'évaluation des besoins ainsi que dans les documents de référence normalisés⁶.
22. Nous avons constaté que les propositions de projet brossent simplement un tableau général et ne précisent par, par exemple, l'approche et la méthodologie suivies par le bureau de pays, la raison du choix d'un outil d'exécution par rapport aux autres ou le chevauchement éventuel de l'assistance du PAM avec celle d'autres organismes. La Division des programmes du Siège nous a dit que les contrôles existant au niveau des bureaux régionaux et du Siège, dans le cadre du Comité d'examen des programmes, prévoyaient un processus d'assurance qualité. D'après nos constatations, il est nécessaire de renforcer ce processus qui contribue à cerner les points faibles tout autant que les meilleures pratiques, apporte des éléments utiles à l'élaboration de directives et aide à déterminer les domaines dans lesquels une formation est nécessaire.
23. Les donateurs quant à eux estimaient que, dans les cas où les projets étaient présentés individuellement, il était difficile d'en apprécier le contexte stratégique ou de les situer dans le cadre général des activités menées dans le pays. La présentation d'une stratégie de pays⁷ au Conseil d'administration répond à cette exigence; le PAM a prévu un plan d'élaboration d'une telle stratégie dans chaque bureau de pays. Les donateurs se sont aussi déclaré en faveur d'un processus officiel de consultations, au cours duquel leur avis serait systématiquement pris en compte au stade de la conception des projets.

Délais d'approbation

24. La délégation de pouvoirs permet d'aligner les projets sur les priorités institutionnelles et donne la possibilité d'intervenir en temps opportun au stade de leur conception. Dans la mise en route d'un projet, il faudrait tenir compte des délais d'obtention des approbations pour éviter tout retard. Nous avons constaté des retards dans le processus et même des cas où des bureaux de pays avaient démarré l'exécution alors qu'ils étaient en attente de l'approbation du projet.

⁶ Les méthodologies et les procédures d'estimation des besoins sont définies dans les documents suivants: Manuel d'évaluation de la sécurité alimentaire en situation d'urgence (2009), FAO/WFP *Joint Guidelines for Crop and Food Security Assessment Missions 2009* (Directives communes FAO/PAM relatives aux missions d'évaluation des récoltes et de la sécurité alimentaire 2009), Directives pour mission d'évaluation conjointe HCR/PAM (2008) et *Comprehensive Food Security and Vulnerability Analysis Guidelines 2009* (Directives relatives à l'analyse approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité 2009).

⁷ Une stratégie de pays est une feuille de route indiquant l'orientation générale de l'action du PAM dans un pays donné sur une période de quatre à cinq ans dans le but d'en brosser un tableau global. Elle est élaborée en consultant le gouvernement et d'autres parties prenantes.

Étude de cas 5: IPSR Malawi 200087

L'IPSR d'assistance alimentaire en faveur des réfugiés devait débuter à compter de janvier 2010. La mission d'évaluation conjointe (avec le HCR et le Gouvernement malawien) a été réalisée en septembre 2009. Le bureau régional a transmis la proposition de projet en novembre 2009; le projet a été examiné par le Comité d'examen des programmes ce même mois et approuvé par la Directrice exécutive le 23 février 2010, date à laquelle il en était déjà à sa septième semaine d'exécution. Le bureau de pays nous a dit qu'il avait été possible de procéder à la distribution de vivres en puisant sur le stock reporté et en empruntant à d'autres projets.

25. Les situations mouvantes sont une vraie gageure du fait que les interventions doivent s'adapter à l'évolution des besoins sur le terrain. Les délais inhérents au processus de révision créent un décalage entre les besoins fluctuants et les objectifs des projets.

Étude de cas 6: IPSR Kenya 106660

Le projet intitulé "Protection et reconstitution des moyens de subsistance dans les régions arides et semi-arides du Kenya", approuvé par le Conseil d'administration en juin 2009, devait être exécuté entre mai 2009 et avril 2012. La troisième révision budgétaire d'octobre 2010 proposait d'accroître le nombre de bénéficiaires dans une proportion de 182 pour cent, soit de l'effectif prévu de 1,07 million à 1,94 million, suite à l'évaluation de la saison pluvieuse courte achevée par le Gouvernement kényan en mars 2010, après la campagne agricole d'octobre à décembre 2009. Or, au moment où les révisions ont été approuvées (cinq à six mois plus tard), le rapport sur l'évaluation de la saison pluvieuse longue réalisée à l'issue de la campagne agricole de mars à juin 2010 faisait état d'une amélioration soutenue de la situation des récoltes et de la pluviométrie.

Étude de cas 7: IPSR Éthiopie 10665

Le projet a été lancé en janvier 2008 en faveur de 3,80 millions de bénéficiaires à la suite d'une estimation des besoins réalisée au début de 2007. La quatrième révision budgétaire destinée à relever le nombre de bénéficiaires à 7,56 millions reposait sur une nouvelle estimation des besoins faite par le Gouvernement éthiopien en mai 2008 (4,6 millions). Au moment où la révision a été approuvée, en septembre 2008, les chiffres du Gouvernement étaient passés à 6 millions mais le bureau de pays n'a envoyé la proposition de révision qu'en mai 2009 en ciblant 8,6 millions de bénéficiaires. Or, le bureau de pays avait déjà annoncé couvrir 11,44 millions de bénéficiaires en 2008 et 8,30 millions de bénéficiaires en 2009. De toute évidence, l'effectif visé et l'effectif réel de bénéficiaires étaient sans rapport, en temps réel, avec la réalité sur le terrain.

Délégation de pouvoirs

26. Les bureaux de pays estimaient en général que le processus d'approbation prenait un temps considérable. Mais nous avons également vu que, dans certains cas, les bureaux de pays ne parvenaient pas à respecter les délais de présentation des propositions en vue de leur approbation. Nous avons constaté une tendance à maintenir les révisions budgétaires dans les limites des montants que pouvaient

approuver le directeur de pays/directeur régional en vertu des pouvoirs qui leur étaient délégués. Cette tendance pourrait s'expliquer en partie par les longs délais requis pour obtenir les approbations du Siège. Les exemples ci-dessous illustrent cette anomalie.

Étude de cas 8: opération d'urgence Ouganda 108110

Le projet dont la durée proposée était au départ de neuf mois (février à novembre 2009), a été ultérieurement prorogé jusqu'au 31 décembre 2010 moyennant cinq révisions budgétaires. Les deuxième, troisième et quatrième révisions (de janvier à juin 2010) approuvées par le Directeur régional représentaient un coût total de 5,96 millions de dollars pour les produits alimentaires et de 6,52 millions de dollars pour les articles non alimentaires. En vertu des pouvoirs qui lui sont délégués, le Directeur régional peut approuver au cours d'une année civile des augmentations budgétaires plafonnées à 6 millions de dollars pour les produits alimentaires et au même montant pour les articles non alimentaires. Le bureau de pays a admis que, tout en sachant que globalement les révisions dépassaient globalement le montant que pouvait approuver le Directeur régional en vertu des pouvoirs qui lui étaient délégués, il avait opté pour des révisions budgétaires répétées portant sur le court terme afin d'éviter d'avoir à faire approuver des révisions à un échelon supérieur (Directrice exécutive et Directeur général de la FAO).

Étude de cas 9: IPSR Malawi 105860 et projet de développement Malawi 105810

Cette IPSR et ce projet de développement ont fait l'objet de six et de quatre révisions, respectivement, pour ajout de produits, accroissement des coûts connexes, prorogation, etc. Les documents donnent l'idée que le bureau de pays pourrait avoir tenté de maintenir l'augmentation globale des coûts dans la limite du montant que le directeur régional était autorisé à approuver. Le nombre total de bénéficiaires, le coût des produits et les coûts connexes ont été ajustés en conséquence. Le bureau de pays a cependant déclaré que les révisions budgétaires répondaient à l'accroissement des besoins et à l'insuffisance des fonds.

Révisions budgétaires

27. Les révisions budgétaires des projets sont habituelles au PAM et, dans certains cas, relativement fréquentes. Pour 14 des 28 projets que nous avons examinés, nous avons constaté que les budgets avaient fait l'objet de révisions notables tant par la fréquence que par les montants des ressources budgétisées, certaines des révisions substantielles étant indiquées dans le tableau ci-dessous:

Pays	Numéro du projet	Catégorie	Nombre de révisions budgétaires		Durée du projet (en décembre 2010)	Budget initial	Budget révisé	Budget révisé en pourcentage du budget initial
			SPA*	Bureau de pays				
Afghanistan	104270	IPSR	16	16	5 ans	360,2	846,7	235,1
	105140	Opération spéciale	s.o.	3	4 ans 9 mois	16,8	51,9	308,4
Éthiopie	106650	IPSR	10	6	3 ans	561,9	1998,2	355,6
Kenya	106660	IPSR	3	4	1 an 8 mois	474,3	505,8	106,6
Népal	106760	IPSR	9	10	3 ans 4 mois	48,8	169,7	347,9
Ouganda	108110	Opération d'urgence	5	5	1 an 10 mois	77,8	114,7	147,5

* SPA: système d'approbation des projets

28. Dans certains cas, nous avons constaté que les révisions budgétaires n'avaient pas grand-chose à voir avec les dépenses effectives. Dans certains cas, les révisions avaient été demandées mais les dépenses effectives étaient inférieures aux budgets initiaux. Par exemple, en Ouganda, le budget de l'opération d'urgence 108110 a été révisé à cinq reprises, soit une augmentation de 58 pour cent, alors que les dépenses finales du projet se sont chiffrées à moins de 18 pour cent du budget initial. En Éthiopie, le budget de l'opération d'urgence 10819 avait été révisé deux fois mais les dépenses étaient de 45 pour cent inférieures au budget initial.

Recommandation 1: des fonds devraient être prévus et obligatoirement affectés à l'estimation des besoins et à l'évaluation. Si nécessaire, un financement institutionnel pas nécessairement lié aux fonds des projets devrait être dégagé pour ces activités.

Recommandation 2: étant donné que les études de référence prennent du temps et sont coûteuses, nous recommandons d'évaluer dans quelle mesure elles ont contribué aux décisions prises lors de la conception des projets.

Recommandation 3: l'estimation des besoins devrait entretenir un rapport étroit avec le choix des interventions des projets. Elle devrait également servir à définir les effets directs des projets aisément quantifiables. Le PAM devrait ce faisant établir une distinction entre les facteurs internes et les facteurs externes susceptibles d'avoir une incidence sur l'obtention des résultats.

Recommandation 4: les procédures et la délégation de pouvoirs devraient être passées en revue pour repérer les blocages qui empêchent d'examiner et d'approuver les projets dans les meilleurs délais.

Recommandation 5: les limites de la délégation de pouvoirs, une fois fixées de manière réaliste, doivent être respectées et une procédure doit être établie pour détecter au plus tôt les cas éventuels de non-respect. Tout en reconnaissant que, dans une situation évolutive, les révisions de projets sont sans doute inévitables, leur trop grande fréquence peut mettre en évidence un problème, auquel cas elles devraient être examinées au Siège.

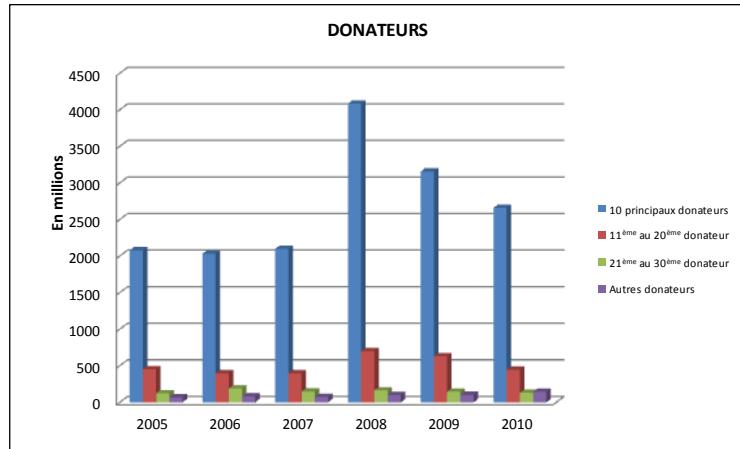
IV MOBILISATION DES RESSOURCES

Contributions: les tendances

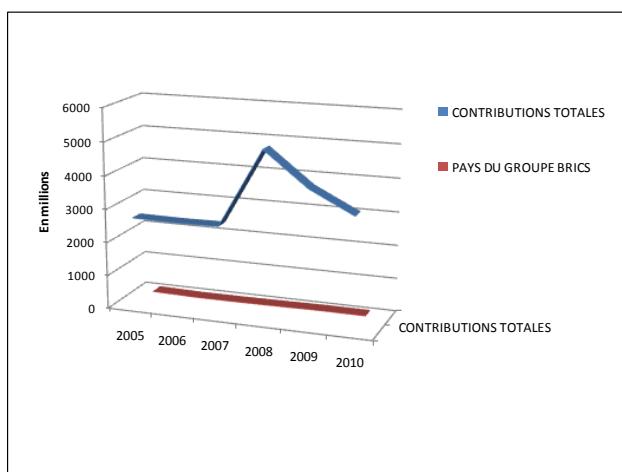
29. Dans un document présenté au Conseil d'administration en février 2010 sous le titre "Mobilisation de ressources dans un monde en mutation", le PAM fixait ses buts en matière de mobilisation de ressources, à savoir: travailler en coopération avec ses principaux donateurs pour améliorer la prévisibilité et la flexibilité; investir dans de nouveaux partenariats stratégiques, en particulier avec les pays émergents et les nouveaux pays donateurs; prospecter les sources de financements multidonateurs, communs, verticaux et thématiques; promouvoir la mobilisation de ressources locales en s'engageant efficacement dans des processus menés par les pays et en investissant davantage dans les politiques, le recueil de données factuelles et le travail de sensibilisation; et identifier de nouveaux dispositifs de financement.

30. Les tendances ci-après se dégagent de notre analyse des contributions au cours de la période allant de 2005 à novembre 2010:

- Les 10 principaux donateurs ont fourni entre 75 et 84 pour cent du montant total des contributions entre 2005 et 2010. On note en 2008 un très net accroissement (94 pour cent) des 10 principales contributions par rapport à 2007, niveau qu'il a été difficile de maintenir. Les autres années, la progression de ces 10 principales contributions d'une année à l'autre était négligeable, voire négative.
- Cinq des 10 principaux donateurs (hormis le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires - CERF) figurent régulièrement sur la liste des 10 premiers donateurs depuis 2005.
- Les contributions des donateurs se situant du 11^{ème} au 20^{ème} rang ont diminué, passant de 16,6 pour cent (2005) à 13,1 pour cent (2010) du montant total des contributions, tandis que l'apport des donateurs du 21^{ème} au 30^{ème} rang chutait de 7,0 pour cent (2006) à 3,9 pour cent (2010).



- L'évolution de la croissance des contributions des donateurs du 11^{ème} au 20^{ème} rang et de la 21^{ème} à la 30^{ème} position était similaire à celle observée pour les 10 principales contributions, à savoir une forte hausse en 2008 et une progression négligeable, voire négative, les autres années.



Quelques-uns de ceux qui apparaissent régulièrement sur la liste des 11^{ème} au 20^{ème} principaux donateurs ont occasionnellement relevé leur contribution et rejoint la catégorie des 10 principaux donateurs, laissant entrevoir un potentiel plus important. Les contributions des autres pays ont progressé peu à peu au fil des ans, passant de 2,5 pour cent (2005) à 4,3 pour cent (2010).

- Les économies émergentes (les pays du groupe BRIC) se sont placées parmi les principaux donateurs du 21^{ème} au 30^{ème} rang. Leurs contributions, bien que fluctuantes, ont régulièrement progressé depuis 2008.
 - Au cours de la période 2005-2010, 11 pays n'ont fait aucune contribution pendant deux ans, 12 pays pendant trois ans tandis que 40 pays n'ont contribué qu'un an ou deux. Ces donateurs représentent un potentiel dont on pourrait tirer parti pour obtenir des apports plus réguliers.
 - Les contributions provenant de donateurs privés ont globalement augmenté régulièrement, passant de 0,99 pour cent à 3,60 pour cent du total des contributions au cours de la période 2005-2010, et figurent régulièrement au classement des 10 premières depuis 2008.
31. L'objectif primordial est d'accroître le niveau des contributions provenant des donateurs habituels/principaux. D'après la direction, toute évolution stable de la composition et du niveau du financement des donateurs se produit sur une période appréciable, de sorte que des différences substantielles ne seraient probablement pas perceptibles avant 10 ans. On nous a également dit qu'en 2010 les contributions provenant de 18 sources différentes étaient en hausse.

Élargissement de la base des donateurs

32. Étant donné que le PAM ne fonctionne pas sur la base de contributions statutaires ou d'un budget central doté d'un mécanisme de financement distinct, il applique le principe du recouvrement intégral des coûts sur chaque contribution. De ce fait, les donateurs sont tenus de financer leur part de l'ensemble des coûts associés à leur contribution⁸.
33. Dans la volonté d'élargir sa base de donateurs, le PAM autorise le **couplage**, dispositif par lequel une contribution en nature ou sous forme de services d'un donateur (qui n'est pas en mesure de financer les coûts s'y rapportant) peut être couplée à un don en espèces provenant d'un autre donateur pour financer les coûts associés à cette contribution. Dans le cadre d'arrangements de ce type, ce sont les préférences des donateurs qui déterminent (au cas par cas) les bénéficiaires et les pays avec lesquels le couplage peut être négocié, en totalité ou en partie.
34. Dans le cas où l'apport en espèces par le biais du couplage est insuffisant, le PAM peut recourir au **Fonds de complément des contributions des nouveaux donateurs** pour financer le solde. Les règles applicables à ce fonds autorisent le PAM à utiliser un montant allant jusqu'à 1 million de dollars par donateur admissible par an, le plafond étant fixé à 4 millions de dollars par année civile.

COUPLAGE	ANNÉE			
	2007	2008	2009	2010
A. NOMBRE DE DONATEURS CONTRIBUANT EN NATURE				
Contribution en nature à usage propre	9	8	6	3
Valeur (en millions de dollars)	24,2	17,6	42,9	16,2
En faveur d'autres pays	4	2	6	6
Valeur (en millions de dollars)	1,2	1,1	18	25
Nombre total de donateurs	13	10	12	9
Valeur totale (en millions de dollars)	25,5	18,7	60,9	41,2
B. NOMBRE DE DONATEURS CONTRIBUANT EN ESPÈCES				
Multilatérale à emploi spécifique destinée au couplage	9	4	10	5
Multilatérale destinée au couplage	4	3	5	5
Financement privé (à emploi spécifique et multilatéral)	8	2	1	5
Nombre de donateurs contribuant en espèces pour couplage	21	8	14	14
Montant total des espèces allouées au couplage (en millions de dollars)	15,2	10,3	33,9	22
Montant en espèces approuvé pour couplage au titre du Fonds de complément des contributions des nouveaux donateurs (en millions de dollars)	3,8	2,9	5,9	11,8
C. VALEUR TOTALE DES ARRANGEMENTS DE COUPLAGE				
Valeur totale des contributions couplées (en millions de dollars)	44,4	31,8	100,7	75

⁸ Y compris les coûts de transport extérieur, de transport terrestre, d'entreposage et de manutention (TTEM), les autres coûts opérationnels directs (Autres COD) et les coûts d'appui indirects (CAI).

35. Les contributions destinées au couplage ont augmenté de manière exponentielle au fil des ans (voir graphique). Grâce à ce dispositif, le PAM a pu financer des projets à hauteur de 100,7 millions de dollars en 2009 et de 75,0 millions de dollars en 2010 (au 6 décembre 2010). Ces chiffres représentaient 2,5 pour cent en 2009 et 2,0 pour cent en 2010 du montant total des contributions reçues par le PAM. Cette formule a également permis à 10, 12 et 9 pays d'apporter des contributions en nature en 2008, 2009 et 2010, respectivement. L'appui alloué en espèces par des donateurs privés aux arrangements de couplage s'est également progressivement accru.
36. Un plus grand nombre de pays préfèrent appuyer le couplage sous forme de contribution en espèces à emploi spécifique plutôt que de contribution multilatérale non assortie de restrictions. Les contributions multilatérales non assorties de restrictions offrent certes plus de souplesse, mais le PAM devrait continuer à encourager à la fois les contributions multilatérales à emploi spécifique et les contributions multilatérales en espèces aux fins du couplage.
37. Notre analyse de l'utilisation du Fonds de complément des contributions des nouveaux donateurs fait ressortir les tendances suivantes:
- en 2009 et 2010, le fonds a été utilisé à hauteur de 5,9 millions de dollars et de 11,8 millions de dollars, respectivement, niveaux qui dépassent de 46 pour cent et de 193 pour cent le plafond établi;
 - le montant utilisé a dépassé la norme fixée à 1 million de dollars dans le cas du Brésil (203 pour cent), du Kenya (177 pour cent) et du Malawi (131 pour cent) en 2009 ainsi que de Cuba (150 pour cent), du Kenya (127 pour cent) et du Malawi (379 pour cent) en 2010;
 - le solde disponible du fonds se montait à 27,8 millions de dollars en 2009 et à 16 millions de dollars en 2010 (en novembre).
38. L'évolution de l'utilisation du fonds montre que les plafonds fixés ne sont pas réalistes. À notre avis, une révision de ces plafonds permettrait au PAM d'utiliser plus efficacement l'outil du couplage avec les nouveaux donateurs contribuant en nature. La direction nous a assuré qu'elle était en train de réviser la circulaire qui établit le fonds de complément des contributions de nouveaux donateurs et en définit les modalités d'utilisation.

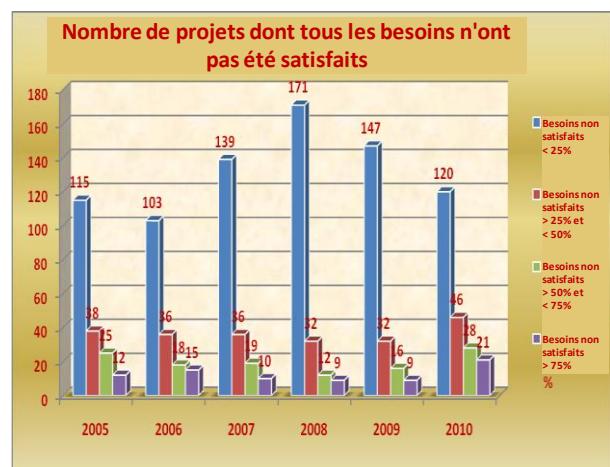
Recommandation 6: *nous recommandons qu'en sus de l'action menée auprès des 10 principaux donateurs, le PAM se concentre sur les pays du 11ème au 30ème rang, en investissant dans de nouveaux partenariats stratégiques, notamment avec les économies émergentes. Il pourrait ainsi non seulement accroître le montant des contributions mais également donner à un plus grand nombre de pays un sentiment accru d'être partie prenante du Programme.*

Recommandation 7: *nous recommandons que le PAM revoie les règles applicables à l'utilisation du Fonds de complément des contributions des nouveaux donateurs pour qu'elles correspondent au niveau actuel des besoins.*

V DÉFICITS DE FINANCEMENT

Ampleur des déficits

39. Les projets sont conçus en prenant pour hypothèse qu'ils seront intégralement financés par les contributions volontaires, mais il est difficile d'obtenir 100 pour cent des fonds requis. Le PAM a dû faire face à des déficits de financement s'échelonnant de 15,7 à 41,5 pour cent au cours de la période 2006-2010. En 2008, année exceptionnelle par le niveau élevé des contributions, le déficit est tombé à 15,7 pour cent.

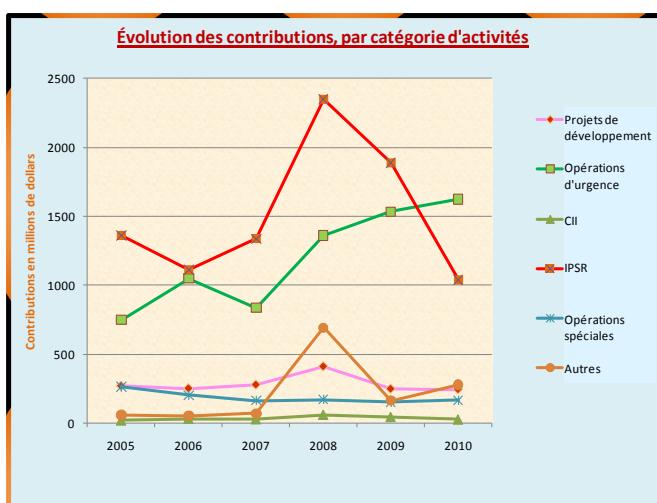


40. Au plan de la couverture des besoins opérationnels, le déficit⁹ observé au cours de la période 2006-2010 se situait entre 12,3 et 24,6 pour cent. Les opérations accusant les déficits les plus élevés étaient les IPSR (de 50 à 68 pour cent) et les projets de développement (50 pour cent).

Catégorie	Nombre de projets dont tous les besoins n'ont pas été satisfaits				Total
	<25 %	25-50 %	50-75 %	>75 %	
2005					
IPSR	35	10	4	1	50
Opérations d'urgence	18	5	8	2	33
Projets de développement	37	14	6	3	60
Autres	25	9	7	6	47
Total	115	38	25	12	190
2006					
IPSR	36	10	4	0	50
Opérations d'urgence	13	6	3	1	23
Projets de développement	35	14	3	2	54
Autres	19	6	8	12	45
Total	103	36	18	15	172
2007					
IPSR	47	14	7	0	68
Opérations d'urgence	19	2	4	0	25
Projets de développement	29	16	7	1	53
Autres	44	4	1	9	58
Total	139	36	19	10	204
2008					
IPSR	53	15	0	0	68
Opérations d'urgence	21	6	2	4	33
Projets de développement	47	5	0	1	53
Autres	50	6	10	4	70
Total	171	32	12	9	224
2009					
IPSR	51	9	5	1	66
Opérations d'urgence	23	6	1	1	31
Projets de développement	37	9	4	2	52
Autres	46	8	6	5	55
Total	147	32	16	9	204
2010					
IPSR	38	21	8	2	69
Opérations d'urgence	20	7	8	1	36
Projets de développement	31	8	7	9	55
Autres	31	10	5	9	55
Total	120	46	28	21	215

⁹ Le déficit opérationnel est la différence en pourcentage entre les besoins des bénéficiaires et les fonds effectivement disponibles pour les projets concernés au cours d'un exercice financier donné. Fonds effectivement disponibles = solde d'ouverture reporté de l'année précédente + contributions reçues au cours de l'année - solde de clôture des fonds inutilisés.

représentaient la majeure partie des apports. Cinq seulement des 10 premiers donateurs et six des 10 donateurs suivants ont régulièrement versé des fonds affectés à la fois à des emplois spécifiques et aux opérations multilatérales.



42. Au fil des cinq années considérées, la contribution des donateurs aux opérations d'urgence s'est accrue, les fonds reçus à ce titre étant passés de 749,5 millions de dollars en 2006 à 1 642 millions de dollars en 2010. Les IPSR restent la catégorie la plus largement financée, mais depuis 2008 la tendance est à la baisse.

Questions se rapportant à la diversification du portefeuille d'activités

43. À partir de sa mission première de pourvoyeur d'aide alimentaire, le PAM a tenté d'inclure au nombre de ses priorités de programmation l'aide au développement durable. L'intention serait d'utiliser l'aide alimentaire pour renforcer le capital humain, par la nutrition, la santé et l'éducation. L'idée est que la participation à des programmes axés sur ces éléments, encouragée par la mise à disposition de vivres, pourrait être aussi bénéfique que l'impact direct des aliments eux-mêmes.
44. D'après nos entretiens avec eux, les donateurs ne sont pas tous à l'aise avec les projets de développement. Certains d'entre eux pensent en outre que la catégorie des IPSR est trop large et inclut des activités relevant du développement. Le recul progressif des financements alloués aux IPSR par les donateurs atteste de cette inquiétude. Le changement de nature des opérations du PAM est également source de préoccupation du fait que les activités pourraient empiéter sur la mission d'autres institutions des Nations Unies; il faudra alors mettre en place une coordination efficace.
45. La poursuite de projets centrés de longue date sur la même gamme d'activités est un autre facteur qui peut expliquer la lassitude des donateurs. D'un côté, ce pourrait être là une façon de retenir les compétences et de maintenir les moyens logistiques dans le pays pour assurer le déploiement rapide des secours d'urgence en cas de besoin, même si les programmes d'urgence ne sont pas requis au quotidien. De l'autre, la poursuite d'IPSR indéfiniment sans paramètres clairement définis pour mesurer les effets directs des projets (voir la section VI du rapport) peut porter atteinte à la discipline et à la transparence nécessaires pour que les projets soient efficaces. Dans un contexte général hostile, les projets ne sauraient nécessairement se traduire par une stratégie de développement. Il pourrait cependant être utile de prendre du recul et de passer en revue les IPSR de longue durée dans les pays/zones d'un pays donné où le contexte a évolué vers un mieux.

46. La direction a reconnu qu'il était nécessaire de faire appliquer la discipline et nous a dit qu'à la suite des résultats de l'examen de cette catégorie d'activités par le Conseil d'administration, le PAM avait transformé en projets de développement certaines IPSR de longue durée dans des pays où la situation s'était améliorée.

Gestion des déficits

47. Pour que l'exécution des projets soit efficace, il faut que les flux de fonds soient adéquats et réguliers. Le modèle du financement volontaire pose des difficultés pour l'un et l'autre des paramètres - l'adéquation et la ponctualité - qui peuvent avoir une incidence sur le projet à divers égards.
48. Un financement insuffisant entraîne des retards dans l'exécution qui, à leur tour, entraînent une augmentation des coûts et obligent à réviser les budgets. La conséquence la plus immédiate en est une interruption de la filière d'approvisionnement du projet. Par exemple, l'IPSR 104270 en Afghanistan a subi 28 ruptures d'approvisionnement au cours de la période d'exécution (janvier 2006 à mars 2010) et, à sept reprises, le déficit dépassait 10 millions de dollars. Les montants avancés au titre des mécanismes de préfinancement n'ont pu totalement empêcher ces interruptions. Nous avons constaté que les interruptions de la filière d'approvisionnement par manque de fonds n'étaient pas rares dans les bureaux de pays examinés au cours de notre audit. Il convient de préciser que, bien que les bureaux de pays aient pour instruction de préparer des plans d'urgence, de tels plans n'existaient pas dans les bureaux que nous avons visités.
49. Nous avons constaté que le PAM était en mesure de prévoir les contributions sur lesquelles s'appuyait le mécanisme de financement anticipé. En revanche, ce type de données n'est pas utilisé pour établir une planification à scénarios multiples, qui permet de changer de plan en fonction des différents scénarios résultant de la prévision des contributions. De l'avis de la direction, la suggestion de mettre en place un système qui établisse des niveaux d'exécution des projets en fonction de l'évolution/de l'état des ressources n'est pas un changement mineur et implique des délibérations à différents échelons. D'après ce que l'on nous a également dit, il avait été prévu initialement d'intégrer un module de planification au SAP (WINGS II), ce qui a été déprogrammé; cette fonctionnalité devait aider les bureaux de pays à exécuter les projets en fonction de l'obtention progressive des ressources. Ce module devrait être réintroduit à l'issue d'une analyse coûts-avantages.
50. Nous avons néanmoins constaté que certains bureaux montraient la voie en la matière. Par exemple, le Bureau régional de Bangkok avait préparé un plan d'urgence comportant trois scénarios de mobilisation des ressources: i) le bureau de pays reçoit les ressources requises; ii) le bureau de pays reçoit 70 pour cent de ce dont il a besoin; et iii) le bureau de pays reçoit seulement 50 pour cent de ce dont il a besoin. Les composantes des projets et le nombre de bénéficiaires ont été modulés en conséquence¹⁰. Le bureau du PAM au Népal nous a également dit qu'il

¹⁰ Dans la situation du deuxième scénario, on réduit le nombre de bénéficiaires et dans celle du troisième scénario, on propose de déprogrammer totalement la composante autre que l'assistance alimentaire.

prépare un plan visant à relier les différents scénarios de financement aux priorités des projets.

51. Il se dégage de l'analyse des déficits de financement au regard des réalisations des projets (tels qu'ils apparaissent dans les rapports normalisés sur les projets préparés chaque année par le PAM) que les bureaux de pays font état d'une bonne couverture des bénéficiaires malgré des déficits de financements substantiels pour les projets inclus dans notre échantillon.

Pays	Numéro du projet	Catégorie	Taux de couverture en pourcentage des bénéficiaires prévus	Déficit de ressources	
				Contributions en pourcentage du budget	Dépenses en pourcentage des contributions
Afghanistan	104270	IPSR	102,3	86,7	88,1
Bangladesh	100454	IPSR	78,2	65,6	45,7
	104100	Programme de pays	96,7	42,6	78,3
	107880	Opération d'urgence	37,8	31,9	47,4
Éthiopie	104300	Programme de pays I	55,3	57,7	80,3
		Programme de pays II	110,1		
	106650	IPSR	96,7	56,8	65,5
Kenya	102582	IPSR	100,2	95,3	91,9
	106660	IPSR	104	48,4	57,7
	106680	Programme de pays I	111,9	35,5	87,5
		Programme de pays II	104,6		
	107450	Opération d'urgence	133,5	93,4	93,4
Malawi	105810	Projet de développement	106	57,1	87,3
Myanmar	100663	IPSR	97	65,6	88,1
	107490	Opération d'urgence	109,5	78,4	89,7
Népal	106760	IPSR	96,5	63,3	73,0
Ouganda	101212	IPSR	92,8	36,3	96,5
	104260	Projet de développement	106,9	38,5	93,5
	108110	Opération d'urgence	124,8	44,2	72,0

52. Une vérification plus approfondie a montré que pour atteindre le nombre de bénéficiaires prévu¹¹, les mesures suivantes avaient été prises:

- réduction des quantités des rations distribuées: IPSR Éthiopie 101273 et programme de pays Éthiopie 104300;
- réduction du nombre de jours d'assistance: programme de pays Éthiopie 104300;
- non-exécution de certaines composantes du projet: IPSR Népal 200152 et projet de développement Malawi 105810;
- exécution limitée à quelques zones géographiques/districts: projet de développement Malawi 105810, programme de pays Éthiopie 104300 et IPSR Népal 100093.

53. De ce fait, en période de pénurie de ressources, les bénéficiaires ont reçu des rations réduites et pendant moins longtemps que prévu au départ. Par ailleurs, le bénéficiaire recevant une ration une fois par an est comptabilisé de la même

¹¹ Le bureau du PAM au Kenya nous a dit que les statistiques relatives aux bénéficiaires figurant dans les rapports normalisés sur les projets de l'IPSR 102582 avaient été établies sur la base du nombre le plus élevé de bénéficiaires desservis au cours d'un cycle pour l'année considérée tandis que les quantités totales distribuées étaient la somme des vivres distribués sur l'ensemble de l'année par rapport aux quantités prévues. Une telle méthode de communication de l'information ne mesure pas les résultats par rapport à l'objectif visé.

manière que celui qui a reçu des rations quotidiennes tout au long de l'année. Ce mode de comptage fausse les rapports sur les réalisations des projets, du fait qu'il rend difficile la mesure systématique des effets directs.

Étude de cas 10: IPSR Népal 106760

Après un lent démarrage en 2007 en raison de la confirmation tardive des engagements des donateurs, ce projet s'est accéléré les années suivantes. Malgré l'insuffisance des ressources, 65 pour cent des bénéficiaires visés en 2008, et 97 pour cent en 2009 en ont bénéficié. Mais ce résultat a été obtenu au prix de la réduction des rations; les quantités distribuées n'ont pas dépassé 46 pour cent en 2008 et 63 pour cent en 2009.

Certaines composantes de l'IPSR ont subi des coupes sévères. Ainsi, seulement 5 pour cent en 2008 et 51 pour cent en 2009 des enfants de moins de 5 ans qui en avaient besoin ont bénéficié des activités de supplémentation alimentaire. Même les objectifs relativement modestes n'ont pu être atteints, puisque 30 et 6,5 pour cent seulement de l'effectif ciblé a bénéficié du projet. Selon ce que nous a dit le bureau de pays, l'insuffisance du financement avait imposé d'opérer des coupes et de donner la priorité aux ménages vulnérables. Or les enfants de moins de 5 ans constituent eux aussi une catégorie vulnérable, ce qui montre que le choix des priorités est une décision subjective qui doit être encadrée par des directives plus rigoureuses.

54. Par ailleurs, nous avons également observé des cas de livraisons insuffisantes alors que les fonds étaient disponibles. D'autres facteurs d'ordre administratif font également obstacle à l'exécution des projets.

Étude de cas 11: opération d'urgence Kenya 10745

Quatre-vingt-trois pour cent des fonds nécessaires pour le projet ont été reçus. Les registres font état d'une situation confortable des stocks de produits; de plus, le solde d'un projet antérieur (10374) devait également être transféré à ce projet. Pourtant, le rapport normalisé sur le projet indiquait un déficit de 48 pour cent des quantités de produits effectivement distribuées pour 2008.

Étude de cas 12: programme de pays Kenya 106680

Le projet avait reçu 65,8 millions de dollars des dépenses prévisionnelles chiffrées à 48,7 millions de dollars. Nous avons constaté qu'en dépit de cette situation financière confortable les deux composantes du projet ont subi des ruptures de la filière d'approvisionnement. Le bureau de pays a déclaré qu'il fallait environ six mois entre la confirmation de la contribution en nature du principal donneur et la réception des produits au port de Mombasa, ce qui expliquait les ruptures de l'approvisionnement. Ces retards, bien qu'ils aient été anticipés, n'ont pas été pris en compte dans la proposition de projet.

Étude de cas 13: IPSR Népal 106760

Il était prévu de distribuer en 2009 47 tonnes de micronutriments en poudre mais 6 tonnes seulement ont été effectivement distribuées. Le bureau de pays nous a dit que le processus de planification avait demandé plus de temps que prévu.

Recours aux dispositifs de financement anticipé

55. Les projets peuvent obtenir des prêts du Compte d'intervention immédiate (CII - 70 millions de dollars) et du Mécanisme de financement anticipé (MFA)¹² à des fins spécifiques. Ces prêts doivent être remboursés¹³ dès réception des contributions attendues. D'après les estimations du PAM, le financement anticipé réduit en moyenne de 57 jours le délai d'intervention puisqu'il accélère le déblocage des fonds en faveur des projets et stabilise l'assistance fournie aux bénéficiaires.
56. Nous avons constaté que les bureaux de pays recouraient au financement anticipé pour réduire la fréquence des ruptures de la filière d'approvisionnement. Dans certains cas, les demandes de prêt étaient soumises avec retard. Nous avons également noté que certains prêts n'avaient pas été remboursés alors que les projets étaient clos. Par exemple, un montant de 10 millions de dollars accordé pour l'IPSR Kenya 102582 au titre du CII n'a pas été remboursé/ajusté bien que le projet ait été clos en septembre 2009. Le prêt a finalement dû être transformé en don. Le bureau de pays nous a dit qu'il n'avait pas reçu de contributions des donateurs pour rembourser le CII; les réfugiés qui vivent dans des camps au Kenya dépendent pour survivre quasiment totalement de l'aide alimentaire du PAM. De même, le bureau du PAM en Ouganda n'avait pas remboursé certains prêts alors que les projets étaient clos.
57. Nous avons aussi observé des cas de non-remboursement en dépit d'une situation financière saine à la réception des contributions. L'IPSR Kenya 106660 a emprunté à dix reprises au CII pour un total de 5,95 millions de dollars qui n'a pas encore été remboursé. Un montant de 47,2 millions de dollars a été avancé par le MFA en 11 versements, dont 1,1 million de dollars devait encore faire l'objet d'un ajustement. Le bureau de pays nous a expliqué que les emprunts avaient été faits au stade initial de l'exécution du projet et que le remboursement était à l'étude.

Clôture des projets et transfert de produits

58. La clôture d'un projet en temps voulu permet au bureau de pays d'estimer l'excédent de ressources disponibles pour en permettre l'engagement ou le transfert en faveur de nouveaux projets dans le but d'assurer une transition harmonieuse. Les projets sur le point d'être clos doivent recevoir un signal d'alerte trois mois avant la clôture des opérations, laquelle devrait être terminée deux mois après la date de fin du projet. La clôture financière devrait être achevée dans un délai de quatre mois après la clôture des opérations.
59. Nous avons constaté des cas de retards dans la clôture de projets et le transfert des produits, dont les coûts d'opportunité devaient être imputés aux projets suivants.

¹² Le MFA a été constitué sur la base d'un ratio 3:1 par rapport à la Réserve opérationnelle; ce ratio a été porté en 2010 à 6:1 afin de relever le plafond d'utilisation du Mécanisme à 557 millions de dollars.

¹³ Le CII est un fonds renouvelable mais, bien que les montants avancés doivent être remboursés, le prêt peut être transformé en don dans les cas où aucune contribution n'est reçue en sa faveur.

Étude de cas 14: Afghanistan: opération spéciale 10514 – Services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies

Le projet a reçu une alerte de clôture en octobre 2009 et les opérations étaient closes cinq mois plus tard, en janvier 2010. La clôture financière a eu lieu 12 mois plus tard, en décembre 2010. Il convient de préciser que le projet suivant, l'opération spéciale 200092 avait démarré le 1^{er} janvier 2010.

Étude de cas 15: opération d'urgence Kenya 10347

Le solde disponible au titre de ce projet qui avait pris fin en août 2008 devait être transféré à l'opération d'urgence 10745. Or le transfert n'a été effectué qu'en avril 2009, au titre de la troisième révision budgétaire, soit avec quatre mois de retard.

Étude de cas 16: IPSR Éthiopie 106650

Le rapport normalisé sur le projet de 2008 indiquait qu'une quantité totale de 107 452 tonnes de produits disponibles au titre du projet clos (10362) allait être transférée à l'IPSR. Nous avons relevé que les transferts effectifs ne sont pas encore terminés.

Étude de cas 17: programme de pays Éthiopie 104300

Une quantité totale de 13 755,427 tonnes de produits a été transférée du programme de pays 10208 en juin 2007 mais ne figurait pas dans le rapport normalisé de 2007 sur le projet au titre du stock d'ouverture.

Recommandation 8: *nous recommandons de recourir à de bonnes pratiques comme point de départ de l'élaboration de directives générales concernant la définition des priorités de scénarios multiples établies au niveau du bureau régional ou du Siège, selon ce qui sera jugé le plus approprié.*

Recommandation 9: *La méthode de comptage des bénéficiaires devrait également inclure une mesure du nombre de bénéficiaires/jour ou de repas/jour afin d'établir une base plus rationnelle pour déterminer les effets directs et les réalisations.*

Recommandation 10: *les raisons des retards de la clôture de projets et du transfert des ressources entre anciens et nouveaux projets devraient être analysées et des instructions élaborées pour accélérer ce processus.*

VI SUIVI ET ÉVALUATION

60. Le tableau des résultats et des ressources présenté en annexe au document de projet contient les indicateurs de performance pour toute la durée du projet. Les projets sont également censés faire périodiquement l'objet d'une évaluation d'impact.
61. Nous avons observé que les effets directs visés sont parfois assez généraux. Par exemple, dans le programme de pays Ouganda 108070, figurait au nombre des effets directs "construire ou rétablir des équipements collectifs dans les communautés ciblées", avec pour indicateur de performance "100 pour cent d'équipements collectifs". Quand nous lui avons demandé des détails sur les

équipements qui devaient être créés au cours de la période d'exécution du projet (2009-2014), le bureau de pays nous a répondu que ces équipements devaient encore être identifiés, classés par ordre de priorité et mis en chantier en consultation avec les autorités locales et les communautés.

Étude de cas 18: programme de pays Népal 10093

L'une des principales justifications d'être de la deuxième révision du programme de pays était d'en aligner les objectifs sur le Plan intérimaire triennal du Gouvernement népalais (2008-2010). Nous avons toutefois constaté que les éléments essentiels figurant dans le Plan intérimaire, à savoir objectifs chiffrés concernant le taux de mortalité maternelle (250 pour 100 000), le taux de mortalité des nourrissons (30 pour 1 000 naissances vivantes), le taux de mortalité infantile (42 pour 1 000 naissances vivantes), le taux net de scolarisation dans le cycle primaire (87,4 pour cent) n'avaient pas été pris en compte dans les révisions, ce qui apparaît comme une occasion perdue de synchroniser les indicateurs de résultats du programme de pays avec les objectifs de ce plan. Nous avons également noté que les indicateurs d'effets directs exprimés sous forme d'accroissement en pourcentage par rapport à un chiffre de référence, tels que prévus dans le document du programme de pays, étaient repris dans les propositions de révision en lieu et place des chiffres absous alors disponibles. Le bureau de pays nous a expliqué que les indicateurs d'effets directs étaient conformes aux cadres logiques approuvés pour les documents de projet.

62. D'après nos constatations, la collecte systématique de données sur les effets directs n'est pas encore une pratique établie au PAM. Quand les projets sont insuffisamment financés, l'importance tout comme les ressources accordées au suivi et évaluation tend à reculer.
63. Certaines évaluations du PAM avaient également souligné la nécessité de recenser les facteurs extérieurs (c'est-à-dire sans rapport avec le projet du PAM) qui pouvaient avoir une incidence sur les effets directs, par exemple, la disponibilité d'eau potable, ainsi que les facteurs internes, par exemple la taille de la ration, qui pouvaient se répercuter sur l'apport alimentaire et la valeur nutritionnelle réels au niveau des bénéficiaires.
64. Il conviendrait de mettre davantage l'accent sur l'importance de procéder au suivi et à l'évaluation en temps voulu. Tout retard empêche d'effectuer des rectifications à mi-parcours.

Étude de cas 19: IPSR Afghanistan 104270

Cette intervention n'a pas été évaluée au cours des trois années de la période initiale d'exécution du projet. L'évaluation à mi-parcours réalisée en mai-juin 2009 (durant la période de prorogation) a été achevée en janvier 2010 au moment où l'IPSR était sur le point d'être close, ce qui ne laissait guère d'opportunité de corriger le tir à mi-parcours. Le bureau de pays nous a dit que les recommandations de l'évaluation avaient été prises en compte lors de la conception de la nouvelle IPSR 200063.

Étude de cas 20: projet de développement Malawi 10581

Ce projet "d'appui à l'éducation", qui avait démarré en janvier 2008, devait être évalué à mi-parcours après deux ans d'exécution. Cette évaluation n'avait pas toujours été réalisée au moment de notre audit du bureau de pays, en janvier 2011. Nous avons également observé qu'en raison de manquements répétés, le bureau de pays avait suspendu l'assistance dans certaines écoles.

Recommandation 11: *nous recommandons que le calendrier du suivi et de l'évaluation des projets soit étroitement intégré à l'exécution afin de permettre de procéder à des rectifications à mi-parcours et offrir des indications utiles à la conception des futurs projets.*

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

Autres COD	autres coûts opérationnels directs
BRIC	Brésil, Russie, Inde et Chine
CAI	coûts d'appui indirects
CERF	Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires
CII	Compte d'intervention immédiate
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
MFA	Mécanisme de financement anticipé
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONG	organisation non gouvernementale
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
TTEM	transport terrestre, entreposage et manutention
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VPE	Vivres pour l'éducation
WINGS II	Système mondial et réseau d'information du PAM