

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Session annuelle
du Conseil d'administration**

Rome, 3–6 juin 2013

RESSOURCES, QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES

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

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.A/2013/6-G/1
6 mai 2013
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT DU COMMISSAIRE AUX COMPTES SUR L'UTILISATION DES TRANSFERTS MONÉTAIRES ET DES BONS

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

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

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

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

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

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

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

Pour plus de détails, veuillez contacter:

Mme Alka Rehani Bhardwaj

Directrice du Bureau du Commissaire
aux comptes

Programme alimentaire mondial

Via Cesare Giulio Viola, 68/70

00148 Rome,

Italie

Tél.: 0039-06-65133071

Courriel: alka.bhardwaj@wfp.org

***Rapport d'audit opérationnel sur
l'utilisation des transferts monétaires et des bons***



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

Rapport d'audit opérationnel sur l'utilisation des transferts monétaires et des bons

Résumé

Le présent rapport expose les résultats de l'audit effectué par le Contrôleur et Vérificateur général des comptes de l'Inde concernant l'efficacité de l'assistance fournie par le Programme alimentaire mondial (PAM) sous forme de transferts monétaires et de bons. La part de ces modalités dans l'assistance alimentaire n'a cessé de progresser depuis 2008. Selon les prévisions, ces transferts devaient passer de 5 millions de dollars É.-U. en 2008 à 255 millions de dollars en 2012 et représenter, d'ici à 2015, entre 30 et 40 pour cent de la valeur de l'assistance alimentaire fournie par le PAM. En vue de l'amplification des modalités de transfert, le Service chargé de l'initiative Aide monétaire au service du changement a été créé début 2011 afin de mettre au point les systèmes, les processus et les outils nécessaires.

Face à des contextes, des groupes de population et des besoins divers, il est nécessaire de recourir à différentes formes d'assistance. Comme dans le cas des transferts de denrées alimentaires, plusieurs mécanismes de distribution d'espèces et de bons permettent d'atteindre les bénéficiaires. Ces différentes formules adoptées vont du recours aux banques et aux institutions de microcrédit à la distribution directe d'enveloppes contenant de l'argent, en passant par l'utilisation d'informations électroniques sur téléphones portables et cartes à puce.

Notre audit opérationnel visait avant tout à évaluer l'efficacité du système adopté pour la sélection et l'utilisation des modalités de transfert sous forme d'espèces et de bons au sein du PAM, ainsi que les contrôles mis en place dans ce domaine, en vue de leur transposition à plus grande échelle. L'audit a couvert la période allant de janvier 2010 à septembre 2012. Il a intéressé le Siège du PAM à Rome, 16 bureaux de pays et trois bureaux régionaux.

Nous avons constaté que des orientations institutionnelles pour l'analyse comparative de l'efficacité en termes de coût et de l'efficacité des projets comportant des transferts monétaires et des distributions de bons étaient en cours d'élaboration pendant la période de vérification et qu'elles n'avaient été mises en application qu'en 2012 aux fins de l'évaluation des capacités sectorielles. Il a été observé que des retards et des lacunes pesaient sur l'assistance fournie aux bénéficiaires retenus et qu'une impulsion bien plus forte devait être donnée au renforcement des capacités. Les contrôles effectués au Siège et dans les bureaux régionaux devaient être renforcés et il était urgent que le PAM mette en place des solutions informatiques à l'appui de ces transferts.

Les interventions sous forme de transferts monétaires et de distributions de bons s'étaient multipliées, mais l'apprentissage et l'adoption des processus nécessaires pour intégrer ce nouveau mode de fonctionnement dans les opérations et les programmes du PAM demanderaient néanmoins du temps, beaucoup d'attention et une volonté constante. De nouvelles compétences seraient également nécessaires, si bien qu'il faudra redéfinir les postes actuels et/ou engager du personnel doté des qualifications et de l'expérience requises. Un certain nombre de contraintes institutionnelles subsistent, en particulier quant au suivi et à l'évaluation des processus, des produits et des effets directs obtenus au fil du temps, qui doivent être effectués dans un souci d'efficacité par rapport au coût et de manière uniforme dans tous les bureaux de pays.

Résumé des recommandations

Recommandation 1

a) Pour porter à la plus grande échelle possible le recours à des interventions comportant des transferts monétaires et des distributions de bons, le PAM devrait mettre au point, dans les plus brefs délais, des outils institutionnels permettant de confronter l'efficacité et l'efficience en termes de coût des différentes modalités de transfert sur la base de critères et de normes préétablis.

b) Les bureaux de pays doivent mener à bien l'analyse comparative de l'efficacité et de l'efficience en termes de coût des modalités de transfert d'espèces et de bons qui permettra d'étayer le choix de la modalité de transfert appropriée.

c) Les bureaux de pays devraient utiliser les outils institutionnels disponibles pour évaluer les capacités sectorielles (marché de détail, services financiers, informatique et sécurité) et étayer ainsi le choix de la modalité de transfert la plus appropriée.

Recommandation 2

a) Le PAM doit achever l'élaboration de directives pour la sélection des partenaires coopérants intervenant dans les projets prévoyant des transferts monétaires et la remise de bons, en particulier dans la distribution d'espèces et la monétisation des bons, en adoptant à cet effet des critères objectifs et solidement établis tels que leurs capacités et leurs compétences.

b) Les bureaux de pays devraient tenir un registre répertoriant les partenaires coopérants; en outre, un bon système d'évaluation des partenaires coopérants intervenant dans les projets comportant des transferts monétaires et des distributions de bons devrait être mis en place dans chaque bureau de pays et utilisé, le cas échéant, pour le suivi et l'engagement ultérieur dans un programme.

Recommandation 3

a) Le PAM devrait faire de plus en plus appel à des prestataires de services financiers pour la gestion des transferts financiers dans le cadre des projets comportant des transferts monétaires et des distributions de bons, afin de tirer parti de leurs compétences financières et de leurs infrastructures, dans la mesure où des prestataires de services fiables sont disponibles et dans les contextes où leur engagement est possible.

b) Le PAM devrait achever la mise au point de ses directives pour les négociations relatives aux honoraires des prestataires de services financiers.

c) Les prestataires de services financiers devraient être sélectionnés en fonction de leur fiabilité et de leurs capacités opérationnelles, et leurs contrats devraient inclure systématiquement une disposition pénale pour défaillance de prestation.

Recommandation 4

Au moment de la mise en place de modalités de transferts monétaires et de distributions de bons, le PAM devrait tenir compte des priorités spécifiquement liées à la problématique hommes-femmes.

Recommandation 5

S'agissant des modalités de transfert monétaire et de distribution de bons, la gestion de la filière devrait permettre d'assurer une disponibilité adéquate et opportune des ressources nécessaires à la bonne exécution des projets comportant ce type de transferts.

Recommandation 6

Des procédures opérationnelles normalisées devraient être établies pour qu'il existe des mécanismes de substitution prédéfinis permettant de régler les problèmes d'ordre opérationnel susceptibles de retarder le décaissement en temps voulu des fonds en espèces et des bons en faveur des bénéficiaires.

Recommandation 7

a) Le suivi post-distribution, celui de la sécurité alimentaire et la surveillance du marché doivent être renforcés dans les bureaux de pays, en insistant tout particulièrement sur les produits et les effets directs.

b) Le PAM doit donner la priorité au déploiement du système institutionnel de gestion des bénéficiaires afin d'assurer l'enregistrement, la gestion et le suivi des bénéficiaires dans tous les bureaux de pays, l'objectif étant, à terme, de faciliter l'établissement en temps opportun de rapports complets sur l'assistance fournie aux bénéficiaires.

Recommandation 8

a) Les bureaux régionaux doivent renforcer les capacités des bureaux de pays en faisant intervenir à cet effet les experts techniques nouvellement nommés, et jouer un rôle plus important en fournissant un meilleur appui technique à ces bureaux.

b) Les bureaux régionaux, en collaboration avec le Siège, doivent dresser des listes de contrôle pour la supervision des projets comportant des transferts monétaires et des distributions de bons, et veiller à ce que soit en place un mécanisme de supervision approprié, au titre de leur responsabilité accrue dans le cadre de la nouvelle structure organisationnelle adaptée à la mission du PAM.

Recommandation 9

En vue de l'amplification des transferts monétaires et des distributions de bons, nous recommandons que la priorité soit donnée à la mise au point d'orientations et d'outils institutionnels qui permettront d'assurer la normalisation des procédures et d'atténuer les risques. Le renforcement du rôle de supervision joué en amont par le Siège du PAM doit être pris en considération afin d'accélérer le déploiement de ces modalités et pour recenser les meilleures pratiques et les diffuser dans tous les bureaux de pays.

Recommandation 10

Nous recommandons que le PAM publie des directives régissant la mise en œuvre, préalablement aux projets, d'activités de formation et de renforcement des capacités à l'intention du personnel du PAM en poste dans les bureaux régionaux et les bureaux de pays, des partenaires coopérants et des communautés locales. Une nouvelle impulsion doit être donnée au renforcement des capacités, y compris par une étude des compétences internes en matière de transferts monétaires et de distributions de bons, et par le recours à des spécialistes externes, le cas échéant.

Recommandation 11

a) L'impact des projets comportant des transferts monétaires et des distributions de bons doit faire l'objet d'une analyse périodique.

b) Le PAM doit élaborer une série de directives pour l'évaluation de l'impact des modalités de transfert monétaire et de distribution de bons. Cette évaluation devra porter sur des domaines clés bien définis, tels que l'identification des bénéficiaires, les prestations des partenaires coopérants et des prestataires de services financiers, l'interaction avec les autorités locales, les questions liées à la problématique hommes-femmes, la stratégie d'entrée et de sortie, l'incidence à court terme sur la faim et l'insécurité alimentaire, l'incidence à moyen terme sur le rétablissement des moyens d'existence et l'incidence à long terme sur la capacité des pays à s'occuper de leurs citoyens. Selon la situation sur le terrain, l'évaluation d'impact pourrait approfondir l'analyse de certains aspects, mais l'établissement de rapports couvrant l'ensemble de ces questions sera néanmoins nécessaire pour avoir une vue complète de l'utilité de la formule des transferts monétaires et des distributions de bons.

A. INTRODUCTION

I. 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 à lutter contre la faim, notamment grâce à une stratégie de transfert des responsabilités et aux achats locaux.

II. Catégories d'activités

2. Les opérations du PAM se classent en quatre catégories:
 - **opérations d'urgence:** assistance alimentaire destinée à répondre aux besoins dans les situations d'urgence;
 - **interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR):** assistance alimentaire destinée à répondre aux besoins de secours prolongés et à appuyer le redressement après une situation d'urgence;
 - **projets 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 une livraison rapide de l'assistance alimentaire et améliorer la coordination avec les autres organismes des Nations Unies et les partenaires moyennant la fourniture de services communs spécifiques.

III. Approbation des projets

3. Les projets sont élaborés par les bureaux de pays du PAM en collaboration avec les gouvernements et en conformité avec les politiques gouvernementales en matière de sécurité alimentaire, de nutrition et de protection sociale. Les programmes de pays s'inscrivent 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 l'Administration générale et aux directeurs des bureaux de pays en fonction de la catégorie d'activités et du montant du financement.

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

IV. Modèle de financement

4. Toutes les contributions au PAM sont volontaires. Elles proviennent de gouvernements, d'organismes intergouvernementaux, et d'autres sources publiques et non gouvernementales, y compris du secteur privé. La stratégie de mobilisation des ressources du PAM privilégie la prévisibilité, la souplesse et la sécurité du financement moyennant l'élargissement de la base des donateurs et la collaboration accrue avec le secteur privé à des fins de sensibilisation et de collecte de fonds.
5. 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 deux grandes catégories ci-dessous:
 - **contribution multilatérale:** le PAM décide à quels projets sera affectée la contribution;
 - **contribution multilatérale à emploi spécifique:** la contribution est assignée par le donateur à un pays donné.

V. Modalités de transferts monétaires et de distribution de bons

6. La formule des transferts monétaires et des bons a été lancée dans le cadre des opérations du PAM à titre pilote; des orientations provisoires ont été publiées en mai 2007. L'emploi de ces instruments, destinés à compléter les modalités d'assistance alimentaire, est devenu officiel avec l'approbation, par le Conseil d'administration, du Plan stratégique pour 2008-2013 et du Plan de gestion pour 2010-2011. Le Plan stratégique a marqué un changement historique pour le PAM, à savoir son passage d'organisme d'aide alimentaire à organisme d'assistance alimentaire, en définissant une palette plus nuancée d'outils pour répondre aux besoins critiques de ceux qui ont faim.
7. Le Service chargé de l'initiative Aide monétaire au service du changement (ODXC) a été créé début 2011 au sein de la Division des programmes pour appuyer et coordonner les activités de renforcement des capacités requises pour intégrer les transferts d'espèces et de bons dans le programme de travail du PAM. Trois modalités de transfert – remise d'espèces, fourniture de denrées alimentaires et distribution de bons – ont été introduites en vue d'améliorer l'efficacité des interventions du PAM. Une approche intégrée permet d'assurer une flexibilité opérationnelle maximale et garantit également une utilisation optimale des ressources du PAM. Les modalités d'assistance aux divers groupes de population varient selon le contexte. Les mécanismes de livraison se classent en quatre catégories: i) compte de caisse; ii) versement immédiat en espèces; iii) bons papier; et iv) bons électroniques.
8. La part des transferts monétaires et des bons dans l'assistance alimentaire n'a cessé de progresser depuis 2008. Selon les prévisions, ces transferts devaient passer de 5 millions de dollars en 2008 à 255 millions de dollars en 2012. Le nombre des projets comportant des

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 associés.

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

transferts monétaires et des distributions de bons avait également augmenté, passant de cinq en 2008 à 45 en septembre 2012. Ces modalités de distribution, qui ne représentaient que 7,3 pour cent en 2012, devraient constituer une part importante – entre 30 et 40 pour cent – de la valeur de l'assistance totale fournie par le PAM en 2015.

B. NOTRE TRAVAIL D'AUDIT

I. Objectifs de l'audit

9. Dans notre examen des résultats relatifs à l'utilisation des transferts monétaires et des bons au sein du PAM, nous nous sommes attachés à nous assurer que:
- a) les orientations données au niveau institutionnel constituaient un cadre général pour la mise en œuvre des transferts monétaires et des distributions de bons;
 - b) le choix des transferts monétaires et des distributions de bons comme modalité d'assistance et du moment auquel y avoir recours était effectué à l'issue d'une estimation des besoins, d'une étude de marché et d'une étude de faisabilité réalisée dans le pays;
 - c) les compétences et le savoir-faire requis pour concevoir les projets, les exécuter et en assurer le suivi étaient progressivement renforcés dans les bureaux de pays, les bureaux régionaux et au Siège;
 - d) les critères de sélection des partenaires et des prestataires de services étaient clairs et les bureaux de pays avaient pu instaurer des relations soutenues et renforcer ainsi leur capacité d'exécution des projets;
 - e) la possibilité d'inscrire les projets dans les programmes nationaux avait été étudiée et exploitée pour garantir la pérennité de l'impact;
 - f) les contrôles financiers exercés au niveau de la distribution des espèces et des bons étaient adéquats;
 - g) le suivi et l'évaluation apportaient des éléments utiles en vue d'une amplification future de l'utilisation des transferts monétaires et des bons;
 - h) un examen de l'impact de la mise en service de ces outils, en particulier pour la chaîne de valeur, était effectué périodiquement pour réajuster la conception du projet et les résultats attendus.

II. • Portée de l'audit

10. Notre audit a couvert à la fois les bureaux du Siège du PAM à Rome et 16 bureaux de pays relevant de trois bureaux régionaux. Nous avons travaillé au Siège en septembre et octobre 2012, puis dans les bureaux extérieurs en octobre et novembre 2012. Les trois bureaux régionaux⁴ et les huit bureaux de pays⁵ ont fait l'objet de visites sur le terrain. Nous avons distribué des questionnaires à ces bureaux régionaux et bureaux de pays, ainsi qu'à huit autres bureaux de pays⁶, retenus sur la base du nombre de bénéficiaires effectifs et des transferts de fonds approuvés. Un taux de représentation proportionnellement plus élevé a été donné aux bureaux régionaux comptant un plus grand nombre de pays visés par des projets comportant des transferts monétaires et des distributions de bons. La réponse d'Haïti au questionnaire détaillé n'était pas parvenue. Il a été tenu compte, le cas échéant,

⁴ Bureau régional de Bangkok (Asie) (OMB); Bureau régional de Nairobi (Afrique orientale et centrale) (OMN); et Bureau régional de Johannesburg (Afrique australe) (OMJ).

⁵ Bangladesh, Kenya, Pakistan, Philippines, Somalie, Sri Lanka, Zambie et Zimbabwe.

⁶ Burkina Faso, État de Palestine, Haïti, Iraq, Niger, Ouganda, Sénégal et Soudan.

du nombre restreint de réponses reçues sur certains points du questionnaire. Nos observations portent donc essentiellement sur 15 bureaux de pays et trois bureaux régionaux, qui représentaient 82 pour cent des transferts monétaires et des distributions de bons.

11. L'audit a couvert la période allant de janvier 2010 à septembre 2012. Pour l'analyse des tendances, nous avons utilisé les données et les chiffres relatifs aux cinq dernières années, si nécessaire.

III. Critères d'audit

12. Les prestations du PAM ont été examinées au regard des dispositions contenues dans les documents suivants:
 - le Plan stratégique du PAM pour 2008-2013
 - la politique du PAM en matière de problématique hommes-femmes
 - la synthèse des politiques générales du PAM
 - les directives émises par le PAM
 - le Guide d'élaboration des programmes et le manuel relatif aux transferts monétaires et aux distributions de bons
 - un certain nombre de documents tels que le Manuel à l'intention des organisations non gouvernementales
 - divers documents disponibles dans les bureaux de pays: procédures opérationnelles normalisées; notes pour le dossier du Comité chargé de l'examen des projets; évaluations des capacités et évaluation des partenaires coopérants et des prestataires de services financiers; accords signés avec les gouvernements; rapports sur les distributions d'espèces et de bons; etc.

IV. Méthodologie

13. Nous avons étudié les objectifs, la portée et la méthodologie de l'audit avec la direction, au cours d'une conférence initiale tenue au Siège, à Rome, le 24 septembre 2012. Nous avons discuté de nos constatations avec la direction lors d'une conférence finale tenue le 9 octobre 2012. Nos équipes d'audit 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.
14. Les constatations et les recommandations issues de notre audit sont présentées en détail dans les paragraphes ci-après. Elles sont rigoureusement fondées sur les informations qui ont été mises à notre disposition.
15. Nous tenons à remercier la direction du PAM de sa coopération et de l'aide fournie aux fins de l'établissement de la version finale du présent rapport, aussi bien au Siège, à Rome, que dans les bureaux régionaux et les bureaux de pays, ainsi que pour les réponses apportées aux questionnaires.

C. CONSTATATIONS

I. Approche institutionnelle relative au choix des modalités de transfert

16. **Analyse coût-efficacité.** Conformément à la directive émise par le PAM en mai 2007, les projets pilotes d'aide en espèces devaient être accompagnés de rapports d'évaluation attestant de l'efficacité et de l'efficience des mécanismes d'assistance alimentaire mis en place. La nouvelle directive institutionnelle de novembre 2011, qui a remplacé la précédente, a également insisté sur la nécessité de choisir une ou plusieurs des trois principales modalités de transfert de denrées alimentaires, d'espèces ou de bons en fonction de leur efficience par rapport au coût et de leur efficacité.
17. Nous avons constaté que les outils institutionnels permettant de comparer les différentes modalités de transfert quant à leur efficience en termes de coûts et à leur efficacité étaient encore en cours d'élaboration pendant la période de vérification. Par ailleurs, s'agissant des projets comportant des transferts monétaires et des distributions de bons relevant de trois bureaux de pays (Burkina Faso, Iraq et Ouganda), l'analyse comparative de l'efficience par rapport au coût et de l'efficacité des interventions menées n'avait pas été effectuée ou achevée. Cette analyse était en cours au Zimbabwe et s'agissant de ce bureau de pays, le processus de comparaison des coûts s'avérait complexe. En effet, la formule utilisée était mixte et comportait à la fois l'utilisation de bons papier accompagnée de transferts monétaires et le recours à des transferts monétaires assortis de distributions de denrées alimentaires. Les outils à disposition n'avaient pas permis de comparer aisément les interventions à modalité mixte.
18. Le PAM a déclaré qu'il reconnaissait la nécessité de définir une approche plus globale de l'analyse coût-efficacité, qui pourrait être mise en œuvre de manière systématique au niveau des bureaux de pays, et d'utiliser l'outil de la valeur Oméga⁷, encore en phase expérimentale, qui pourrait faciliter la mise en balance des facteurs de coût et de considérations d'ordre plus qualitatif. Il était donc estimé qu'une approche ou un outil adapté, étayé par des orientations concernant l'analyse coût-efficacité, pourrait être déployé dans les bureaux de pays en 2013.
19. Nous avons également été informés par le Siège du PAM que des efforts étaient actuellement déployés pour mettre au point des outils et des orientations et élaborer des études analytiques permettant de mesurer l'efficience et l'efficacité *ex ante* des modalités de transfert, mais que dans la plupart des cas les bureaux de pays avaient utilisé la valeur Alpha⁸ pour confronter l'efficience relative en termes de coût des transferts alimentaires en nature et celle des transferts en espèces ou sous forme de bons.
20. **Évaluation des capacités sectorielles.** Nous avons constaté que les outils et les orientations disponibles au niveau institutionnel pour l'évaluation des capacités sectorielles n'avaient été élaborés qu'en 2012. Conformément aux indications données par ODXC pour orienter le choix de la modalité de transfert appropriée, l'évaluation de l'assistance

⁷ La valeur Oméga est un indicateur plus précis permettant d'effectuer une comparaison entre le coût par valeur nutritive d'un assortiment alimentaire en nature fourni par le PAM et celui d'un assortiment alimentaire acheté directement par les bénéficiaires avec de l'argent comptant ou des bons.

⁸ La valeur Alpha est un indicateur permettant d'effectuer une comparaison entre le coût des denrées alimentaires sur le marché international et celui des mêmes produits achetés sur le marché local.

alimentaire devait permettre de recueillir des informations sur les principaux secteurs opérationnels (marché local et de détail, services financiers, capacité informatique, sécurité sur le terrain, etc.). Les données issues de cette évaluation devaient renseigner sur la marge de manœuvre potentielle s'agissant de la mise en œuvre de programmes d'assistance comportant la distribution d'espèces, de denrées alimentaires ou de bons dans les divers contextes, et permettre également d'étayer le choix de la modalité de transfert la plus appropriée. L'évaluation sectorielle pouvait être menée à tout moment, une réévaluation étant nécessaire préalablement à la conception de toute nouvelle intervention.

21. Le Siège du PAM a laissé entendre qu'en l'absence d'orientations institutionnelles, les bureaux de pays avaient généralement fait appel à des outils *ad hoc* et à des sources d'information secondaires pour évaluer la mesure dans laquelle ils pouvaient recourir aux divers secteurs.
22. Nous avons constaté que, sur la base des orientations disponibles, les bureaux de pays avaient procédé à une analyse approfondie des différents secteurs avant de lancer leurs projets et que certains d'entre eux, en particulier ceux du Bangladesh, de l'Ouganda et du Soudan, avaient également commencé à utiliser les outils institutionnels, ou prévoyaient de le faire, pour l'évaluation des capacités sectorielles en vue de leurs nouveaux projets.

Recommandation 1

a) Pour porter à la plus grande échelle possible le recours à des interventions comportant des transferts monétaires et des distributions de bons, le PAM devrait mettre au point, dans les plus brefs délais, des outils institutionnels permettant de confronter l'efficacité et l'efficience en termes de coût des différentes modalités de transfert sur la base de critères et de normes préétablis.

b) Les bureaux de pays doivent mener à bien l'analyse comparative de l'efficacité et de l'efficience en termes de coût des modalités de transfert d'espèces et de bons qui permettra d'étayer le choix de la modalité de transfert appropriée.

c) Les bureaux de pays devraient utiliser les outils institutionnels disponibles pour évaluer les capacités sectorielles (marché de détail, services financiers, informatique et sécurité) et étayer ainsi le choix de la modalité de transfert la plus appropriée.

II. Exécution des projets

i) Choix des partenaires coopérants et des prestataires de services financiers

23. Le PAM assure l'exécution de la plupart de ses projets en collaboration avec des partenaires coopérants. Les critères de sélection de ces partenaires ont été définis dans le Guide d'élaboration des programmes du PAM. Nous avons constaté que les partenaires coopérants étaient souvent choisis sur la base de leur expérience dans la distribution de vivres, plutôt qu'en fonction de leur bonne connaissance du processus des transferts monétaires et des distributions de bons. La formule étant relativement nouvelle, il était souhaitable que des directives puissent guider le choix des partenaires appelés à collaborer aux projets comportant des transferts d'espèces et de bons, en particulier lorsque ceux-ci intervenaient dans la distribution d'espèces aux bénéficiaires ou la monétisation des bons

auprès des détaillants. Toutefois, au début de la période de vérification, la mise au point de ces directives n'était pas encore terminée.

24. Les partenaires coopérants doivent être choisis en fonction de leur capacité d'exécution du projet considéré. En Zambie, le bureau de pays nous a informés qu'aux fins de la sélection des partenaires appelés à collaborer au programme SPLASH (*Sustainable Programme for Livelihoods and Solutions for Hunger*), qui était un projet d'urgence, l'évaluation des capacités n'avait pas été effectuée par manque de temps. Les partenaires coopérants avaient été choisis sur la base de leurs connaissances, de leur expérience et de leur engagement antérieur aux côtés du PAM. Aux Philippines, une organisation non gouvernementale (ONG) internationale avait été retenue parce qu'elle était considérée comme un partenaire coopérant compétent et expérimenté, et non pas sur la base d'un critère établi ou de procédures opérationnelles normalisées. Les bureaux de pays doivent tenir un registre répertoriant les partenaires coopérants dotés des compétences et des capacités requises, et ce registre doit être revu et mis à jour à intervalles réguliers. Au Bangladesh, le bureau de pays a fait état d'une bonne pratique consistant à établir un registre collectif d'urgence (liste de présélection) des partenaires coopérants, sur la base des évaluations communes des capacités effectuées par tous les organismes des Nations Unies pour le modèle de remise immédiate d'espèces.
25. Chaque bureau de pays doit également mettre en place un système adéquat pour l'évaluation des partenaires appelés à collaborer aux projets prévoyant des transferts monétaires et des distributions de bons. Ce système d'évaluation pourra être utilisé pour assurer le suivi des projets et aux fins d'un engagement futur dans le cadre d'un programme. S'agissant du programme SPLASH mis en œuvre en Zambie, nous avons constaté que l'enregistrement et le suivi des usagers au niveau des dispensaires avaient été assurés par cinq partenaires coopérants, sous la supervision de l'organisation World Vision International. Dans le bureau de pays, aucun système n'avait été mis en place pour évaluer la qualité des prestations des partenaires coopérants. Les seules évaluations disponibles étaient des rapports quantitatifs. Nous pensons cependant qu'une évaluation des prestations est essentielle pour bien comprendre les problèmes systémiques des partenaires coopérants. Le bureau de pays doit définir les paramètres nécessaires aux fins de la réalisation de cette évaluation. Nous avons été informés que, pour améliorer les prestations des partenaires coopérants, un guichet des réclamations avait été mis en place dans tous les lieux d'intervention afin de recueillir le point de vue des usagers sur l'exécution du projet. Des réunions étaient également organisées à intervalles réguliers avec les partenaires coopérants pour assurer un examen constant des résultats du projet.
26. Le PAM est convenu avec nous que le processus de sélection des ONG partenaires devait être transparent et fondé sur des critères clairement définis, et qu'il serait utile d'établir au niveau des bureaux de pays un registre répertoriant les ONG susceptibles d'intervenir en tant que partenaires coopérants. Il a également souligné qu'il serait bon que les bureaux de pays et les partenaires coopérants conviennent d'un certain nombre d'indicateurs de performance clés permettant de contrôler le respect des obligations qui incombent aux partenaires coopérants au titre des accords de partenariat sur le terrain se rapportant aux projets comportant des transferts d'espèces et de bons.

Recommandation 2

a) Le PAM doit achever l'élaboration de directives pour la sélection des partenaires coopérants intervenant dans les projets prévoyant des transferts monétaires et la remise de bons, en particulier dans la distribution d'espèces et la monétisation des bons, en adoptant à cet effet des critères objectifs et solidement établis tels que leurs capacités et leurs compétences.

b) Les bureaux de pays devraient tenir un registre répertoriant les partenaires coopérants; en outre, un bon système d'évaluation des partenaires coopérants intervenant dans les projets comportant des transferts monétaires et des distributions de bons devrait être mis en place dans chaque bureau de pays et utilisé, le cas échéant, pour le suivi et l'engagement ultérieur dans un programme.

27. **Engagement de prestataires de services financiers.** S'agissant des projets comportant des transferts d'espèces et de bons, il convient, dans les contextes qui le permettent, de miser davantage sur le recours à des prestataires de services financiers pour mieux tirer parti de leurs compétences financières et de leurs infrastructures. Or, dans la plupart des pays qui ont composé notre échantillon pendant la période de vérification, à l'exception d'un certain nombre de bureaux de pays comme ceux d'Haïti, du Kenya, du Niger, du Pakistan, de la Zambie et du Zimbabwe, l'exécution des projets avait généralement été assurée par des partenaires coopérants.
28. Nous avons constaté qu'il fallait que des directives pour les négociations relatives aux honoraires des prestataires de services financiers soient émises par le Siège du PAM, dans le cadre des orientations institutionnelles données pour les différents modèles de distribution de l'assistance alimentaire. Toutefois, en octobre 2012, celles-ci n'avaient pas encore été diffusées.
29. Nous avons été informés que l'outil d'orientation institutionnelle pour les négociations relatives aux honoraires des prestataires de services financiers était en cours d'élaboration. Cet outil, qui tenait compte du contexte national, serait composé d'une matrice des honoraires versés par d'autres bureaux de pays et du coût des transferts, ventilé par bureau. Cette question a été soulevée relativement récemment, suite au déploiement des modèles de distribution comportant des transferts monétaires et des bons. ODXC avait commencé à travailler à l'élaboration de cet outil d'orientation institutionnelle, en étroite collaboration avec la Sous-Division des opérations de trésorerie (RMFTT) et avec MasterCard, partenaire à titre gracieux.
30. Nous avons également constaté un certain nombre de défaillances dans les projets mis en œuvre par l'intermédiaire de prestataires de services financiers, comme il ressort des études de cas ci-après.
31. **Première étude de cas: Système de remise d'espèces par le truchement d'Equity Bank.** En août 2010, le bureau de pays du Kenya a lancé un projet pilote couvrant une période de neuf mois, prenant fin le 15 mai 2011, pour la remise d'espèces à 18 700 ménages ciblés par l'intermédiaire de la banque kenyane Equity Bank. En vertu de ce contrat, la banque devait ouvrir et tenir, au nom du PAM, un compte spécial temporaire affecté au projet, sur lequel le bureau de pays déposerait les fonds à transférer sur le compte du bénéficiaire visé. Le mécanisme envisagé pour la remise d'espèces était le système de paiement par téléphonie mobile de la banque, qui permettait aux bénéficiaires d'accéder à leur compte

bancaire à partir de leur téléphone portable et de retirer de l'argent auprès de n'importe quel agent du village.

32. Nous avons constaté que le bureau de pays avait opté pour un nouveau mode de transfert, passant du système de paiement par téléphonie mobile à celui des distributeurs automatiques de billets, et que le contrat avait été modifié en conséquence en février 2011. Le coût unitaire des cartes de débit était de 300 shillings kényans, et un montant de 60 shillings kényans était facturé pour deux retraits d'espèces par mois et par bénéficiaire. Le passage à cette nouvelle modalité tenait au fait que dans de nombreuses zones, le signal de téléphonie mobile n'était pas suffisamment puissant pour permettre les services bancaires mobiles; environ 40 pour cent seulement des bénéficiaires possédaient un téléphone portable et ceux qui étaient capables d'utiliser le système de téléphonie mobile pour retirer des fonds étaient encore moins nombreux. De ce fait, 26 pour cent seulement des bénéficiaires visés étaient en mesure de toucher les fonds transférés en leur faveur. De plus, aucune évaluation comparative détaillée des coûts attachés au maintien de la même banque pour assurer la gestion du nouveau mode de distribution, par rapport au recours à d'autres prestataires du même service, n'avait été effectuée.
33. Le contrat avait été modifié à trois reprises: la première fois, en février 2011, pour y inclure 4 684 ménages bénéficiaires du programme Vivres pour la création d'avoires; la deuxième, en mai 2011, pour atteindre 42 000 bénéficiaires supplémentaires; et enfin la troisième, en octobre 2011, pour étendre le projet à 108 000 nouveaux ménages au titre du programme de transfert monétaire sans condition du PAM (et faire ainsi face à une situation d'urgence majeure coordonnée au niveau central), jusqu'au 15 mai 2012. La valeur du contrat était ainsi passée de 61 000 dollars à 445 939 dollars. En approuvant la troisième modification, le Siège avait spécifié qu'il ne devrait y avoir aucune autre prolongation et que la procédure d'appel d'offres devait être close bien avant l'expiration du contrat (le 15 mai 2012).
34. Le contrat était arrivé à expiration en mai 2012, sans toutefois qu'un nouveau contrat ait été signé, alors que le bureau de pays était parfaitement conscient de l'échéance imminente du contrat. L'accord conclu avec Equity Bank avait été prolongé et une demande de propositions n'avait été envoyée que le 16 mai 2012 à 12 institutions financières présélectionnées. Enfin, en juillet 2012, le bureau de pays avait recommandé au Siège d'attribuer le marché à une banque coopérative (au tarif de 250 shillings kényans par carte de débit) pour le transfert de fonds à 80 000 bénéficiaires sur une période de trois ans. Il était en attente de l'approbation du Siège (octobre 2012).
35. Le bureau de pays a déclaré que l'étude de faisabilité effectuée en juillet 2010 avait indiqué que le signal de téléphonie mobile était disponible et suffisamment puissant pour permettre le transfert de fonds par ce moyen, et que la réalisation d'un essai pilote à très faible échelle visait à vérifier et étudier ces hypothèses dans un environnement réel. Lorsque les hypothèses se sont révélées erronées, le PAM a pris des mesures pour modifier la méthode de distribution. Le contrat avec la nouvelle banque coopérative retenue pour remplacer Equity Bank était en voie de finalisation. Par ailleurs, le bureau de pays a déclaré que d'autres essais pilotes à petite échelle visant à tester de nouveaux mécanismes demeureront nécessaires pour suivre l'évolution de la technologie au Kenya.

36. Nous sommes d'avis que les études de faisabilité et le choix de la modalité appropriée doivent être effectués avec toute l'attention voulue pour assurer une sélection adéquate des outils employés. Le ciblage des bénéficiaires doit également être affiné pour faire en sorte que tous les bénéficiaires remplissant les conditions requises puissent être couverts et afin qu'il n'y ait aucun retard injustifié dans l'exécution du projet.
37. **Deuxième étude de cas: Transferts d'espèces par des prestataires de services financiers.** Nous avons constaté que le bureau de pays du Kenya avait choisi l'organisation de microcrédit Jamii Bora comme prestataire de services financiers (juin 2010). Il s'agissait d'assurer le transfert de 1 500 shillings kényans par personne à 750 bénéficiaires parmi les plus vulnérables recensés dans le bidonville de Mathare, à Nairobi, et cela pendant neuf mois, au titre de l'IPSR 106660. Il était prévu que les fonds du PAM soient déposés sur un compte provisoire, puis transférés aux bénéficiaires en utilisant la technologie des terminaux de paiement. Le prestataire de services financiers était chargé: a) de remettre les fonds en espèces aux bénéficiaires; b) d'établir des rapports de suivi mensuels; et c) de produire des rapports financiers mensuels. Le dernier transfert d'espèces effectué par le prestataire datait de septembre 2011. Les coûts de transaction pour le PAM s'élevaient à 55 shillings kényans par bénéficiaire et par mois, pour un total de 372 250 shillings kényans.
38. Pendant ce temps, un accord de partenariat sur le terrain avait été conclu avec un partenaire coopérant (*Cooperazione internazionale* - COOPI) en mai 2010. L'organisation partenaire devait collaborer avec le PAM en fournissant les services nécessaires aux fins du ciblage et du suivi des transferts d'espèces dans le bidonville de Mathare, y compris en faveur de bénéficiaires desservis par le prestataire de services financiers.
39. Les rapports de suivi post-distribution présentés par le partenaire coopérant ont révélé que la banque avait retardé la distribution des fonds et limité les retraits d'espèces à certains jours seulement, qu'elle n'avait jamais produit dans les délais des relevés bancaires en bonne et due forme et que des problèmes s'étaient posés dans le suivi des transferts aux bénéficiaires. Lorsque le contrat avec le prestataire de services financiers est arrivé à échéance en septembre 2011, le PAM a fait passer les bénéficiaires qui n'avaient pas encore obtenu l'intégralité des fonds transférés en leur faveur (1 500 shillings kényans x 9), du système de transfert d'espèces à celui du transfert par téléphonie mobile.
40. Nous avons constaté qu'en raison de l'absence de toute clause pénale dans l'accord passé avec le prestataire de services financiers, le bureau de pays n'avait pas pu donner suite aux rapports présentés par le partenaire coopérant quant aux défaillances observées dans les services fournis par le prestataire, ce qui avait entravé l'accomplissement des objectifs du programme et nui à la réputation du PAM. À l'échéance du contrat avec le prestataire de services financiers, le bureau avait donc dû faire passer les bénéficiaires au système de transfert par téléphonie mobile fourni par d'autres prestataires de services.
41. Le bureau de pays du Kenya a déclaré qu'il avait consenti tous les efforts possibles (y compris en lançant un processus d'appel d'offres) pour sélectionner des prestataires de services financiers appropriés et remédier aux problèmes recensés. Quoi qu'il en soit, le prestataire de services financiers n'avait pas rempli son contrat. Le bureau est donc convenu de la nécessité d'inclure des dispositions pénales dans les contrats passés avec les prestataires de services financiers.

Recommandation 3

a) Le PAM devrait faire de plus en plus appel à des prestataires de services financiers pour la gestion des transferts financiers dans le cadre des projets comportant des transferts monétaires et des distributions de bons, afin de tirer parti de leurs compétences financières et de leurs infrastructures, dans la mesure où des prestataires de services fiables sont disponibles et dans les contextes où leur engagement est possible.

b) Le PAM devrait achever la mise au point de ses directives pour les négociations relatives aux honoraires des prestataires de services financiers.

c) Les prestataires de services financiers devraient être sélectionnés en fonction de leur fiabilité et de leurs capacités opérationnelles, et leurs contrats devraient inclure systématiquement une disposition pénale pour défaillance de prestation.

ii) Sélection des bénéficiaires

42. Les bénéficiaires sont au cœur de l'assistance qu'offre le PAM, ainsi que sa raison d'être. Aussi le ciblage est-il absolument prioritaire pour le Programme. Il s'agit en effet de sélectionner les bénéficiaires de l'assistance parmi les personnes les plus démunies et les plus vulnérables, d'assurer une répartition et une utilisation équitables de l'aide, de communiquer avec les bénéficiaires pour les informer de leurs droits et des modalités de transfert prévues et de mesurer les effets de l'intervention sur les destinataires de l'aide. Le système actuel de ciblage est essentiellement un processus à assise communautaire; les ménages bénéficiaires sont désignés et les communautés confirment qu'ils remplissent bien les conditions requises. Les partenaires coopérants jouent également un rôle important. À cet égard, nous avons constaté ce qui suit:

- a) Au Kenya, le bureau de pays a signalé qu'une analyse des dépenses des ménages avait révélé des erreurs d'inclusion (39 pour cent) et d'exclusion (29 pour cent) dans l'IPSR 106660. Il a précisé qu'un examen de la méthodologie de ciblage à assise communautaire avait été lancé afin de résoudre le problème.
- b) Au Sénégal, le bureau de pays a signalé des erreurs d'inclusion (9 pour cent) dans son programme de distribution de bons papier.
- c) En Somalie, dans le cadre de l'opération d'urgence 200281 (juillet 2011–décembre 2012), des outils de transfert d'espèces et de remise de bons avaient été utilisés après la révision budgétaire en février 2012. Au total, 12 000 bénéficiaires avaient été retenus pour la distribution de bons papier à Burao, au Somaliland. Nous avons remarqué, à partir des rapports de suivi établis par les partenaires coopérants, que les bons avaient été distribués à une centaine de personnes non ciblées. Le bureau de pays a signalé qu'à la suite de cet incident de parcours, une nouvelle sélection complète des bénéficiaires avait été effectuée et qu'il avait été veillé à ce qu'aucune personne n'y ayant pas droit ne reçoive des bons. Le partenaire coopérant avait relevé de leurs fonctions les deux membres du personnel impliqués dans cette affaire. Il a également été déclaré que depuis lors des pouvoirs et contre-pouvoirs supplémentaires avaient été mis en place, y compris un mécanisme plus solide de plainte et de retour d'information. Par ailleurs, la Somalie était l'un des quatre pays pilotes visés par la solution institutionnelle pilotée par le Siège du PAM pour la gestion des transferts monétaires et des distributions de bons, solution qui devrait prévoir la mise en place d'un système d'authentification biométrique de manière à renforcer les contrôles dans l'ensemble du processus.

43. Nous reconnaissons que le recours à des solutions informatiques pour assurer un meilleur ciblage des bénéficiaires peut permettre de réduire au minimum les erreurs d'inclusion et d'exclusion, surtout pour les interventions d'assistance ciblée à grande échelle. Le passage progressif à l'identification biométrique des bénéficiaires, accompagné d'un examen opportun des coûts, permettrait également d'assurer une meilleure identification des destinataires de l'aide et de renforcer le processus de vérification et de suivi.

iii) Incidences des transferts d'espèces et de vivres au regard de la problématique hommes-femmes

44. Nous avons constaté que le PAM n'avait pas encore achevé l'étude portant sur les incidences des transferts du point de vue de la problématique hommes-femmes, étude qui était menée dans les pays et les régions où les transferts monétaires et les distributions de bons étaient utilisés. ODXC a déclaré qu'il conduisait des recherches dans ce domaine en collaboration avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés dans de nombreux pays, dont le Bangladesh, l'Équateur, l'État de Palestine, la Jordanie, le Kenya, le Pakistan, le Soudan et le Tchad. Toutefois, pendant notre audit au Siège du PAM, aucun rapport intérimaire, ni étude préliminaire, n'a été mis à notre disposition afin que nous puissions évaluer l'utilité de cette initiative. On nous a laissé entendre, depuis, que ladite étude a été achevée en mars 2013.

45. Le bureau de pays du Pakistan nous a informés qu'une étude sur la problématique hommes-femmes et la protection dans le cadre des transferts monétaires et des distributions de bons avait été effectuée. Cette étude abordait notamment la question de l'incidence différente de ces transferts sur les hommes et les femmes. Le bureau de pays de l'État de Palestine nous a informés lui aussi qu'une évaluation portant sur la problématique hommes-femmes et la protection dans le cadre des programmes de distribution de bons avait été achevée en 2012. Pour sa part, le bureau de pays du Niger avait entamé une étude visant à évaluer les incidences sociologiques des transferts monétaires.

Recommandation 4

Au moment de la mise en place de modalités de transferts monétaires et de distributions de bons, le PAM devrait tenir compte des priorités spécifiquement liées à la problématique hommes-femmes.

iv) Sous-financement des projets et couverture insuffisante des bénéficiaires visés

46. À la lecture des informations relatives aux chiffres inscrits au budget et au nombre des bénéficiaires qui nous ont été fournies par le Service du budget et de la programmation des projets (RMBP) et ODXC, nous avons pu constater que 48 des 53 projets mis en œuvre en 2010 et 2011⁹ avaient été sous-financés, comme le montre l'**Annexe A**.

⁹ Des données relatives aux bénéficiaires n'étant pas disponibles pour 2012, la comparaison a porté sur les deux années 2010 et 2011.

47. Comme il ressort de cette Annexe, le montant effectif des transferts monétaires et des remises de bons avait été supérieur au budget prévu dans le cas de trois projets: l'IPSR 104270 (Afghanistan) et les opérations d'urgence 107880 (Bangladesh) et 108170 (État de Palestine). Une correspondance entre le montant du budget prévu et celui des transferts effectifs n'avait été observée que pour l'opération d'urgence 200334 (Mauritanie), qui avait été approuvée de manière à permettre une intervention immédiate. Le seul cas d'absence de budget concernait l'IPSR 200307 (Tunisie).
48. Le PAM a fait savoir que les directeurs de pays avaient la latitude d'augmenter ou réduire dans le cadre d'un projet la composante relative aux transferts monétaires et aux bons par rapport à celle de la distribution de vivres, pour pouvoir mieux répondre aux objectifs du projet.
49. Nous avons également constaté qu'il y avait un écart important entre le nombre de bénéficiaires visés et celui des destinataires effectifs, comme indiqué ci-dessous:
- a) Sur un budget total de 337 365 771 dollars, le montant des transferts effectués n'avait atteint que 176 638 801 dollars (52 pour cent) en 2010 et 2011.
 - b) De même, sur les 11 547 943 personnes ciblées, le nombre des bénéficiaires effectifs au cours de la période considérée avait été de 7 399 097 (64 pour cent).
 - c) Dans le cas de 36 projets, le nombre des bénéficiaires couverts avait été inférieur à la cible.
 - d) Dans le cas de neuf projets, les bénéficiaires effectifs avaient été plus nombreux que prévu, bien que le montant des transferts ait été inférieur au budget établi.
 - e) Dans le cas de trois projets, la totalité des bénéficiaires ciblés avaient été couverts.
 - f) Dans le cas de quatre projets, aucun des destinataires n'avait été couvert en dépit du budget prévu à cet effet et des bénéficiaires déjà identifiés, aucun transfert monétaire ou distribution de bons n'ayant été effectué dans les bureaux de pays concernés (Burundi, Congo, Équateur et Somalie). Le bureau de pays pour la Somalie a laissé entendre qu'à la suite de difficultés opérationnelles et pour des raisons de sécurité, les opérations de transfert n'avaient démarré qu'au début de l'année 2012.
 - g) Dans le cas de l'IPSR 200307 (Tunisie), il avait été prévu de couvrir 50 000 bénéficiaires en l'absence de tout budget. Aucun transfert n'ayant été effectué, l'objectif n'avait pas été atteint.
50. Nos visites sur le terrain auprès des bureaux de pays ont également révélé des lacunes dans la couverture des bénéficiaires, dues principalement à des contraintes budgétaires, comme précisé ci-après.
51. **Troisième étude de cas:** Aux Philippines, l'IPSR 200131 (1^{er} juillet 2010–30 avril 2012) visait à fournir une assistance alimentaire et nutritionnelle d'urgence aux populations les plus vulnérables touchées par les inondations. Au départ, l'intervention ne prévoyait aucun transfert sous forme d'espèces ou de bons. Lors de la quatrième révision budgétaire (27 décembre 2011), il avait été proposé de faire bénéficier 60 000 personnes de cette modalité. La cinquième révision budgétaire (janvier 2012) avait prévu le transfert de 170 pesos philippins (4 dollars) par ménage et par jour, en faveur de 12 000 ménages supplémentaires, y compris 75 000 bénéficiaires au titre des programmes Vivres contre travail et Espèces contre travail. Le projet avait été lancé le 1^{er} mai 2012. Suite à la confirmation d'une contribution des Philippines à l'IPSR, d'un montant de 2,9 millions de dollars, les activités avaient pu démarrer plus tôt que prévu. Au total, 135 000 personnes étaient visées par le projet, mais au final les bénéficiaires effectifs n'avaient été que 60 160.

Le bureau de pays a déclaré que ce résultat inférieur aux prévisions avait été imputable à des contraintes budgétaires.

52. **Quatrième étude de cas:** Au Kenya, l'IPSR 106660 (compte de caisse) avait été lancée le 1^{er} juin 2009 et visait 1 139 310 bénéficiaires. Toutefois, seuls 1 047 150 bénéficiaires avaient été effectivement couverts par l'intervention en raison de retards opérationnels et de ruptures dans la filière des liquidités en 2011 et 2012.
53. **Cinquième étude de cas:** À Sri Lanka, l'IPSR 200143 avait été lancée le 1^{er} janvier 2011 et devait s'achever le 31 décembre 2012, suite à une prolongation de 12 mois. Les transferts sous forme d'espèces et de bons avaient été mis en place pour la première fois en mars 2012, dans le cadre de la première révision budgétaire. À partir de cette date et en raison d'un engagement financier limité, les activités avaient été restreintes au seul district de Jaffna. Elles devaient se poursuivre jusqu'en décembre 2012. Nous avons cependant constaté qu'entre mars et octobre 2012, les destinataires effectifs de l'assistance avaient été 12 462, contre un objectif de 20 000 bénéficiaires. Le niveau insuffisant des ressources avait également constitué un frein à l'amplification des opérations de transfert et, comme l'a laissé entendre le bureau de pays, en décembre 2012 il n'avait été possible de couvrir que 79 pour cent des bénéficiaires prévus.
54. L'écart enregistré entre les ressources budgétaires disponibles et la couverture effective des bénéficiaires souligne la nécessité d'une planification plus réaliste à la fois des bénéficiaires et des ressources. Nous réitérons donc la Recommandation 2 que nous avons formulée dans les Comptes annuels vérifiés de 2011, à savoir que le PAM devrait envisager d'inclure un plan des ressources dans ses processus de planification, y compris dans le Plan de gestion, et éventuellement dans la planification des projets.
55. De plus, s'agissant des modalités de transfert monétaire et de distribution de bons, une bonne gestion de la filière d'approvisionnement était absolument nécessaire. En effet, dans les projets comportant ce type d'interventions, contrairement à ceux qui étaient axés sur l'assistance alimentaire, il n'existait aucun mécanisme interne d'emprunt de ressources. Nous avons constaté que dans certains bureaux de pays, comme ceux des Philippines et de la Zambie, il n'existait aucun outil de gestion de la filière propre aux transferts d'espèces.
56. On nous a laissé entendre que les écarts entre le nombre des bénéficiaires prévus et celui des destinataires effectifs n'étaient pas toujours liés au manque de ressources. Ils pouvaient aussi être imputables à des contraintes opérationnelles et à la révision connexe des chiffres prévus initialement, par exemple à l'absence d'une infrastructure financière appropriée permettant de mener à bien les transferts en faveur de la totalité des bénéficiaires visés. Il a été indiqué que le PAM recenserait ces facteurs de risque au stade de la planification et que des mesures d'atténuation seraient prévues afin d'éviter tout écart à l'avenir.

Recommandation 5

S'agissant des modalités de transfert monétaire et de distribution de bons, la gestion de la filière devrait permettre d'assurer une disponibilité adéquate et opportune des ressources nécessaires à la bonne exécution des projets comportant ce type de transferts.

v) Retards dans la prestation de l'assistance

57. Nous avons noté dans certains cas un retard dans l'assistance fournie aux bénéficiaires, y compris des lacunes systématiques, comme il ressort des études de cas ci-après.
58. **Sixième étude de cas: Bons électroniques (cartes à gratter) en faveur des bénéficiaires du programme SPLASH.** En Zambie, le programme SPLASH mis en œuvre dans le cadre de l'IPSR 105940 a été opérationnel de décembre 2008 à mars 2011. Au départ, le programme visait les ménages comptant des enfants de moins de 5 ans souffrant de malnutrition modérée. Dans la seconde phase, il a été étendu à des patients ciblés suivant un traitement antirétroviral ou une thérapie contre la tuberculose. L'enregistrement et le suivi des usagers au niveau des dispensaires avaient été assurés par cinq partenaires coopérants, sous la supervision de World Vision International. Le programme d'assistance alimentaire en faveur des ménages avait prévu tout d'abord la distribution de bons papier, puis de bons électroniques ou de cartes à gratter, système qui permettait d'approuver et de suivre en ligne le décaissement des rations destinées aux ménages. Une fois enregistrés auprès du centre de santé, les bénéficiaires étaient habilités à recevoir le plus rapidement possible la carte à gratter qui allait leur permettre d'encaisser les bons et de se procurer ainsi auprès des détaillants les produits alimentaires auxquels ils avaient droit. Conformément à la procédure, une fois enregistrés, les bénéficiaires devaient attendre de recevoir notification de leur inscription sur la liste de distribution des bons.
59. L'analyse des données relatives aux bénéficiaires, communiquées par la division chargée du système de distribution et de suivi par téléphonie mobile, a cependant révélé des retards importants dans la bonne réception par les bénéficiaires du premier bon à gratter. Le retard enregistré avait atteint 298 jours. On trouvera à l'**Annexe B** la liste indicative des bénéficiaires qui avaient reçu leur bon après un délai d'attente de plus de 200 jours. Étant donné qu'il s'agissait de patients suivant un traitement antirétroviral ou une thérapie contre la tuberculose et nécessitant une assistance alimentaire immédiate, ces retards pourraient avoir compromis la finalité même du programme.
60. La réponse du bureau de pays a été la suivante:
- a) Lorsque le système pilote de bons électroniques a été introduit pour la première fois dans le cadre du programme SPLASH, une série de problèmes d'ordre divers ont dû être résolus avant que le système ne soit mis en service (galops d'essai), puis au cours de son déploiement.
 - b) Ensuite, il s'agissait d'un système évolutif auquel divers changements ont été apportés pendant le passage de la phase pilote au déploiement à plus grande échelle, en particulier l'abandon de la carte à gratter à double code numérique au profit d'une carte à un seul code et la modification du numéro d'enregistrement, devenu celui de la carte d'identité nationale, et non plus le numéro d'inscription à une thérapie antirétrovirale ou contre la tuberculose.
 - c) Enfin, le système de bons électroniques couvrait 52 000 bénéficiaires, ce qui est important pour remettre dans le contexte les 200 numéros de carte d'identité nationale qui avaient été recensés comme étant erronés et résultaient d'erreurs de démarrage du système.
61. Nous tenons à souligner que les cas signalés se référaient à des bénéficiaires ayant reçu leurs bons avec un retard de plus de 200 jours et qu'il n'était nullement question de 200 numéros de carte d'identité nationale. Nous comprenons les problèmes de démarrage

du projet, mais sommes néanmoins d'avis qu'un retard de plus de 200 jours est un facteur important s'agissant de l'exécution du projet et que le PAM doit traiter en priorité les problèmes de gestion des données pour pouvoir bien administrer à l'avenir de tels systèmes liés aux bons électroniques.

62. **Septième étude de cas: Retards dans l'assistance fournie aux bénéficiaires par le truchement des banques.** Au Kenya, l'IPSR 106660 visait à recentrer l'action du PAM dans ce pays face à la crise de sécurité alimentaire déclarée par le Gouvernement en janvier 2009.
63. Les bénéficiaires des transferts en espèces effectués dans le cadre du projet entre janvier 2010 et septembre 2012 avaient été 1 047 150 au total. Le bureau de pays avait fait appel aux services d'Equity Bank et déposé sur le compte ouvert par le PAM auprès de cette institution le montant des sommes à verser aux bénéficiaires du programme Espèces pour la création d'avoires (ECA) et (par la suite) à ceux du programme de transfert monétaire sans condition, en vue du versement ultérieur de ces fonds sur le compte des bénéficiaires. La sélection des bénéficiaires avait été effectuée par les communautés (avec l'aide des partenaires coopérants), puis vérifiée par le chef du bureau de terrain et enfin approuvée par le bureau de pays.
64. La liste des bénéficiaires avait été vérifiée à trois reprises. Pourtant, dans certains cas, il n'avait pas été possible de procéder en temps voulu au transfert des fonds en espèces sur le compte des bénéficiaires, et cela pour des raisons diverses: erreurs dans le numéro de compte, comptes bloqués pour inactivité, etc. Dans ces cas, les sommes dues aux bénéficiaires avaient été versées avec un retard de plus de quatre mois, en dérogation aux procédures opérationnelles normalisées prévoyant que les paiements soient effectués dans un délai de 30 jours ouvrables. Étant donné que les bénéficiaires étaient des personnes pauvres, leur compte avait été bloqué pour inactivité lorsque les fonds n'avaient pas été transférés dans les délais prévus.
65. L'auto-évaluation du projet effectuée par le bureau de pays avait elle-même révélé que 10 pour cent seulement des ménages avaient déclaré avoir reçu les fonds dans les délais prévus. Ce retard était dû au temps nécessaire au traitement des paiements, à un brusque remplacement du directeur de la banque, au manque de liquidités de la banque et à l'absence de cartes d'identité nationales, facteur qui a fait obstacle à l'inscription des bénéficiaires.
66. Le bureau de pays a déclaré que les retards étaient imputables principalement au manque de ressources et que, dans certains cas, le transfert en temps opportun des fonds destinés aux bénéficiaires avait représenté un véritable défi technique. Il a en outre déclaré avoir consenti des efforts considérables pour améliorer les systèmes afin de réduire au minimum les retards, et indiqué que le PAM travaillait à la définition d'une nouvelle stratégie de mobilisation de ressources visant à régulariser la filière des transferts de fonds.
67. Nous avons également noté que:
- a) dans le bureau de pays de l'Ouganda, l'assistance n'était pas toujours livrée à temps (programme de pays 108070 prévoyant des activités Espèces contre travail);
 - b) des retards dans l'assistance fournie avaient parfois été signalés en Iraq (IPSR 200035), par suite de délais dans les virements bancaires;

- c) dans le bureau de pays du Niger, il a été signalé que la plupart des versements en espèces avaient été effectués dans les délais prévus, sauf dans les cas où l'assistance avait été retardée pour les raisons suivantes: l'institution de microcrédit ou l'ONG était arrivée en retard sur le site; l'ONG n'avait pas présenté à temps la liste de distribution des fonds en espèces; le personnel de la banque était entré en grève, si bien que les transferts en espèces entre le compte bancaire du PAM et celui des partenaires avaient pris plus longtemps que prévu; et des problèmes techniques avaient été enregistrés avec le prestataire de téléphonie mobile; et
- d) au Pakistan (opération d'urgence 200177), dans la plupart des cas (98 pour cent en 2011 et 76 pour cent en 2012) les bénéficiaires n'avaient été informés du calendrier de distribution qu'un ou deux jours à l'avance. Le bureau de pays a déclaré que cet inconvénient tenait à des raisons de sécurité. Il est important, toutefois, que les bénéficiaires puissent être informés du calendrier de distribution de l'assistance suffisamment à l'avance pour pouvoir recevoir les fonds ou les bons.

Recommandation 6

Des procédures opérationnelles normalisées devraient être établies pour qu'il existe des mécanismes de substitution prédéfinis permettant de régler les problèmes d'ordre opérationnel susceptibles de retarder le décaissement en temps voulu des fonds en espèces et des bons en faveur des bénéficiaires.

vi) Contrats avec les détaillants

- 68. Le manuel relatif aux transferts monétaires et aux distributions de bons illustre la procédure à suivre aux fins de la sélection des détaillants et de la passation de contrats avec ceux-ci.
- 69. Nous avons constaté que tous les bureaux de pays avaient passé des contrats ou signé des accords avec des détaillants et des commerçants, soit directement, soit au niveau des partenaires coopérants ou des prestataires de services financiers. Dans certains bureaux de pays, comme au Burkina Faso, une stratégie d'atténuation des risques avait consisté à confier la sélection des détaillants au PAM, au Ministère du commerce et au partenaire financier, au lieu de la laisser aux soins des seuls prestataires de services financiers. Il s'agit d'une bonne pratique que d'autres bureaux de pays pourraient envisager d'adopter. Il serait également utile, dans un souci de transparence, que la liste des prix des denrées de base soit affichée sur le lieu de vente, comme cela se fait déjà dans certains bureaux de pays, par exemple au Sénégal.

vii) Utilisation à des fins non alimentaires de l'assistance fournie sous forme de transferts d'espèces et de bons

- 70. Nous avons constaté que les cas dans lesquels l'assistance fournie était destinée à l'achat de produits non alimentaires étaient plus fréquents si la formule employée prévoyait le versement immédiat d'espèces ou un compte de caisse, plutôt que la distribution de bons électroniques ou papier. Par exemple, le bureau de pays du Burkina Faso (projet Espèces contre travail) nous a informés que 24,4 pour cent des fonds en espèces remis aux bénéficiaires avaient été destinés à l'achat d'articles non alimentaires. Nous avons été informés que les bénéficiaires avaient toujours utilisé leurs bons papier pour acheter de la

nourriture et que dans certains cas seulement ils avaient demandé aux détaillants d'acheter des denrées qui ne figuraient pas dans l'assortiment alimentaire prévu (bureau de pays du Burkina Faso); que les achats de savon et de thé en échange de bons avaient été limités (bureau de pays du Soudan); et que moins de 10 pour cent de l'assistance avait été destinée à l'achat d'articles non alimentaires (bureau de pays du Sénégal).

71. Dans ces cas-là, il était nécessaire de prendre les mesures de renforcement voulues pour faire en sorte que les fonds en espèces soient bien utilisés aux fins prévues. Le bureau de pays des Philippines nous a laissé entendre qu'il n'existait aucun suivi post-distribution centré sur le détournement de l'assistance; en revanche, celui de l'Ouganda nous a informés qu'un suivi de ce type allait être intégré dans le système de suivi et d'évaluation en 2012.
72. Le PAM peut renforcer son suivi des transferts de fonds et envisager, là où cette modalité est possible, un passage graduel des projets comportant des transferts monétaires et des distributions de bons à la formule des transferts électroniques pour mieux contrôler ces pratiques. Les responsables d'ODXC ont reconnu que les modalités de transfert électronique constituaient une option souhaitable par rapport à celles des bons papier et des remises d'espèces, pour faciliter la reddition de comptes et une amplification de l'assistance.

viii) Rapprochement des données relatives à la distribution de l'aide

73. Le processus d'audit a comporté une étude générale des chiffres mensuels relatifs à la distribution de l'aide (bénéficiaires effectifs et volume/montant de l'assistance fournie), ainsi que le rapprochement de ces données. Nous avons noté qu'en Ouganda, à la fin du cycle de distribution, les chiffres relatifs aux bénéficiaires effectifs de l'assistance distribuée sous forme de transfert d'espèces et de bons n'étaient pas rapprochés des données qui figuraient dans le rapport de fin de cycle établi par les partenaires coopérants ou les prestataires de services financiers. Nous avons constaté qu'au Pakistan, d'après le rapport présenté par le partenaire coopérant de l'opération d'urgence 200177, 84 790 bénéficiaires avaient reçu des fonds en espèces au cours de l'année 2012 (jusqu'au mois de septembre), tandis que le rapport de la banque faisait état de 84 700 bénéficiaires. Par ailleurs, d'après les données disponibles au PAM, le nombre des bénéficiaires des fonds en espèces remis jusqu'en septembre 2012 s'élevait à 68 416. Se déclarant favorable au rapprochement des données, le bureau de pays du Pakistan a répondu qu'il s'agissait d'un processus continu dans la mesure où la plupart des bénéficiaires avaient travaillé pendant plus d'un mois, et que les chiffres finals rapprochés étaient présentés dans les rapports de fin d'année établis par le bureau. Au Bangladesh aussi, nous avons constaté des écarts entre les rapports mensuels sur les distributions d'espèces établis par le partenaire (le Plan national de développement) et le registre des distributions effectives tenu dans les bureaux auxiliaires, quant au nombre des bénéficiaires en mai-juin 2011 et en juillet-août 2012. Le bureau de pays a déclaré que l'erreur se situait au niveau des données ventilées par zones et que le nombre total des bénéficiaires était correct. Il a sans doute raison, mais les divergences dans les rapports sur les distributions établis par le partenaire coopérant, que l'audit a permis de révéler, montrent qu'il est nécessaire de rationaliser le processus de rapprochement des données. Le bureau de pays s'est dit favorable au rapprochement des données relatives aux bénéficiaires.

ix) Incidence sur les prix du marché

74. Les activités de suivi de la distribution de l'aide en espèces et sous forme de bons en faveur des bénéficiaires ont comporté notamment l'examen du processus de distribution, des produits obtenus par rapport aux prévisions et de l'impact des transferts sur les bénéficiaires. À ce stade, la surveillance des prix du marché et des prix de détail doit également être intégrée dans le processus actuel de suivi de la sécurité alimentaire afin de mesurer l'accès des bénéficiaires à l'alimentation.
75. Dans quatre bureaux de pays (Bangladesh, Burkina Faso, Ouganda et Sri Lanka), nous avons constaté l'absence de tout suivi de l'évolution des prix du marché après la distribution de l'aide. Le bureau de pays des Philippines nous a informés que des opérations de suivi sur le terrain étaient en cours. Le bureau de pays de Sri Lanka nous a indiqué qu'il n'avait exercé aucune surveillance des prix du marché à l'issue des distributions effectuées (suivi post-distribution), celles-ci n'ayant qu'une faible incidence sur le marché ordinaire puisqu'il s'agissait d'un programme de distribution de bons destinés à l'achat de denrées à des prix fixes et convenus au préalable, en vigueur sur le marché. Toutefois, compte tenu du déploiement des transferts sur une zone délimitée, l'intervention avait la capacité potentielle d'influer sur l'économie locale, si bien qu'il serait opportun que le bureau de pays procède comme prévu à la collecte de données.

x) Système de gestion des bénéficiaires

76. Le système de gestion des bénéficiaires est un outil informatique qui permet aux bureaux de pays de gérer, de surveiller et de suivre la livraison de l'assistance, sous forme d'espèces et de bons, aux bénéficiaires. Il devait être mis au point dans le cadre des orientations et des outils institutionnels destinés à faciliter la programmation des interventions comportant des transferts en espèces et l'établissement en temps opportun de rapports complets sur l'assistance fournie aux bénéficiaires. Aux fins de l'amplification des interventions comportant des transferts monétaires et des distributions de bons, la mise en place d'un système institutionnel de gestion et de suivi des données relatives aux bénéficiaires est une nécessité urgente.
77. Nous avons noté qu'initialement, la mise en service du système institutionnel de gestion des bénéficiaires avait été programmée pour la mi-2012. En raison de retards liés aux contrats, il est maintenant prévu de le déployer à titre pilote en 2013, dans les quatre pays suivants: Kenya, République démocratique du Congo, Somalie et Soudan.
78. Nous avons constaté que, dans l'attente du système institutionnel, un certain nombre de bureaux de pays avaient pris des mesures pour surveiller et suivre l'assistance fournie aux partenaires coopérants et aux prestataires de services financiers, ainsi qu'aux bénéficiaires, mesures qui n'étaient toutefois ni complètes, ni uniformes. Dans les bureaux de pays du Burkina Faso et de Sri Lanka, des feuilles de calcul étaient utilisées à cette fin; au Bangladesh, le bureau de pays avait pris d'autres mesures; et dans l'État de Palestine, au Kenya, au Pakistan, au Sénégal, en Somalie, au Soudan, en Zambie et au Zimbabwe, les bureaux de pays s'appuyaient sur leurs propres systèmes, ou sur ceux qui avaient été mis au point par les prestataires de services financiers, pour surveiller et suivre l'assistance fournie aux bénéficiaires.
79. Nous avons également constaté un certain nombre d'anomalies dans la base de données relative aux bénéficiaires, comme il ressort des études de cas ci-après.

80. **Huitième étude de cas: Présence dans le système de numéros de carte d'identité nationale doubles et non valides.** Nous avons constaté que l'identification des bénéficiaires avait été effectuée à partir du numéro des cartes d'identité nationales que le Gouvernement zambien délivre aux résidents. L'analyse des données relatives aux bénéficiaires, fournies par la division chargée du système de distribution et de suivi par téléphonie mobile, a cependant révélé la présence de numéros doubles (voir la liste indicative à l'**Annexe C**).
81. Le bureau de pays de la Zambie a déclaré que ces doublons étaient dus à des erreurs de saisie des données. Les numéros doubles avaient été détectés en mai 2010, puis répertoriés et corrigés.
82. À cet égard, nous avons également constaté que le programme SPLASH d'assistance alimentaire en faveur des ménages comportait la distribution de bons et que plusieurs membres de la même famille (dotés de leur propre carte d'identité) pouvaient se faire enregistrer et bénéficier du programme, le système ne permettant pas de rejeter leur enregistrement. Ces problèmes avaient également été signalés dans le rapport d'évaluation.
83. Le bureau de pays a déclaré qu'il s'agissait d'un point important car, à moins que toutes les cartes d'identité du ménage ne soient recensées et enregistrées sous un compte familial, le système ne pouvait pas en différencier les membres. Ce risque avait été recensé et avait pu être atténué grâce à une étroite surveillance assurée par le partenaire sur le terrain (ONG) et aux liens établis avec les bénévoles de la communauté et avec le personnel des dispensaires, pour éviter le problème des livraisons multiples aux ménages.
84. L'analyse des données relatives aux bénéficiaires de cartes à gratter, qui ont été fournies par la division chargée du système de distribution et de suivi par téléphonie mobile, a également révélé des anomalies, telles qu'une date de livraison antérieure à celle de l'émission des bons et, dans certains cas, des numéros de carte d'identité non valides (une liste indicative figure à l'**Annexe D**).
85. Le bureau de pays a déclaré que de telles erreurs pouvaient être dues à une mauvaise saisie de données et à des problèmes de fonctionnement du système.
86. **Neuvième étude de cas:** Au Zimbabwe, l'IPSR 200162 avait pour objectif de fournir une assistance alimentaire à 1,5 million de bénéficiaires en 2012. Cette intervention devait permettre de consolider les activités du projet précédent et visait à apporter des solutions durables aux problèmes de l'insécurité alimentaire et d'une nutrition inadéquate. L'examen des données relatives aux bénéficiaires du programme de distribution de bons électroniques mis en œuvre dans les deux districts de Bulawayo et de Harare, a révélé les anomalies suivantes, pour ce qui concerne le mois de février 2012.
87. *Le numéro de carte d'identité attribué par le Gouvernement zimbabwéen était un code alphanumérique de 11 à 13 chiffres. Il a été constaté que certains de ces numéros étaient plus courts.*
88. *D'autres anomalies ont été constatées dans les données relatives aux bénéficiaires, en particulier quant à la taille du ménage, à l'âge de ses membres, au nom des dispensaires, au numéro attribué à ces services, au sexe des membres du ménage, et au chef de famille.*

89. Le bureau de pays a attribué ces incohérences principalement à des erreurs de saisie de données et, dans le cas du programme de distribution de bons électroniques, à des problèmes dans l'exportation de données à partir du système. S'agissant des numéros de carte d'identité erronés, le bureau de pays avait répondu que tous les bénéficiaires n'étaient pas en possession d'une carte d'identité nationale et qu'ils avaient donc décidé d'utiliser leur numéro d'inscription auprès d'un dispensaire.
90. Nous convenons que si le bénéficiaire est dépourvu de carte d'identité, l'utilisation d'un autre identifiant, comme le numéro du permis de conduire, ou autre certificat, etc., y compris le numéro attribué par le dispensaire, est alors acceptable. Toutefois, nous sommes d'avis que la nature de la pièce d'identité fournie devrait toujours être précisée. Par ailleurs, dans tous les cas d'erreurs de saisie de données survenues au niveau des bureaux de pays, il est nécessaire de mettre à jour en conséquence la base de données relative aux bénéficiaires et d'intégrer des contrôles de validation dans le système.

Recommandation 7

a) Le suivi post-distribution, celui de la sécurité alimentaire et la surveillance du marché doivent être renforcés dans les bureaux de pays, en insistant tout particulièrement sur les produits et les effets directs.

b) Le PAM doit donner la priorité au déploiement du système institutionnel de gestion des bénéficiaires afin d'assurer l'enregistrement, la gestion et le suivi des bénéficiaires dans tous les bureaux de pays, l'objectif étant, à terme, de faciliter l'établissement en temps opportun de rapports complets sur l'assistance fournie aux bénéficiaires.

xi) Mécanisme de plainte

91. Il est nécessaire de mettre en place dans tous les bureaux de pays, en tant que bonne pratique, un mécanisme de plainte solide à l'intention des bénéficiaires, d'autant plus que les modalités de transfert doivent être déployées à plus grande échelle. Nous avons interrogé les divers bureaux de pays à ce sujet et avons pu constater que dans certains d'entre eux, en particulier au Bangladesh, au Kenya, en Somalie, au Soudan, en Zambie et au Zimbabwe, les bénéficiaires disposaient de divers moyens pour faire part de leurs préoccupations ou de leurs plaintes; dans d'autres bureaux, par exemple en Ouganda et aux Philippines, cette tâche incombait aux partenaires coopérants (voir l'**Annexe E**). L'existence d'un mécanisme de remontée au niveau hiérarchique supérieur, au-delà des bureaux de pays, le cas échéant, n'a pas non plus été mise en évidence. Nous sommes d'avis qu'un mécanisme de plainte valide devrait être mis en place à l'intention des bénéficiaires, dans chaque bureau de pays. Ce mécanisme, qui ferait également intervenir le personnel du PAM et offrirait la possibilité d'une remontée au niveau hiérarchique supérieur approprié, permettrait ainsi d'assurer le règlement rapide et satisfaisant des griefs.

III. Contrôle exercé par les bureaux régionaux et par le Siège

i) Bureaux régionaux

92. Dans le cadre de notre audit de trois bureaux régionaux – le Bureau régional de Nairobi (Afrique orientale et centrale) (OMN), le Bureau régional de Bangkok (Asie) (OMB) et le Bureau régional de Johannesburg (Afrique australe) (OMJ) – nous avons constaté les faits suivants.

93. **Domaines à risques recensés par les missions effectuées auprès des bureaux régionaux** – S'agissant des modalités de transferts monétaires et de distributions de bons, les domaines à risques recensés par les bureaux régionaux retenus étaient les suivants.
94. **OMN.** Le Bureau régional nous a laissé entendre qu'à la seule exception du Kenya, tous les bureaux de pays avaient tardé à reconnaître que la mise en place d'approches fondées sur le marché de préférence à une assistance en nature exigeait des investissements initiaux consistant à renforcer les capacités internes des bureaux et à redéfinir les rôles du personnel en place. Des systèmes de prestation de services financiers n'étaient pas toujours disponibles dans les zones d'intervention du PAM. De plus, la mise au point au niveau institutionnel des systèmes qui devaient permettre de pallier ce problème procédait avec lenteur. Le personnel qualifié requis pour la conception et la mise en œuvre de projets comportant des transferts d'espèces et de bons faisait défaut. Le PAM devait investir davantage dans la promotion des activités d'apprentissage et de formation du personnel avant d'envisager une amplification de ces interventions.
95. **OMB.** D'après le Bureau régional, les risques étaient notamment liés au processus de prise de décisions concernant les modalités de transfert, en particulier dans les situations d'urgence survenant brutalement, aux procédures de ciblage et de vérification des bénéficiaires, et aux contraintes existant au niveau des bureaux de pays (qui ne disposaient pas tous d'un personnel suffisamment qualifié dans les différentes unités – finances, achats, logistique, programme, technologies de l'information et des communications – pour pouvoir étudier l'éventail complet des systèmes de distribution disponibles dans un pays donné) quant aux capacités permettant de sélectionner le meilleur mécanisme de distribution et le plus efficace en termes de coûts, d'évaluer les risques du point de vue de la problématique hommes-femmes et de la protection, etc. La mise au point finale des orientations issues du Siège, des activités de formation à mettre en œuvre et des procédures opérationnelles normalisées n'ayant pas encore été achevée, des irrégularités avaient été détectées en relation avec le recours à la modalité des transferts monétaires et des distributions de bons dans le cadre de divers projets, en particulier quant aux aspects suivants:
- a) sélection des prestataires de services financiers (processus et procédure);
 - b) niveau de participation des unités non associées au programme (logistique, achats, technologies de l'information et des communications, finances) à la conception et à la mise en œuvre de projets comportant des transferts d'espèces et de bons;
 - c) suivi des distributions en espèces dans le cadre du Système mondial et réseau d'information (WINGS) du PAM; et
 - d) capacités du personnel affecté aux différentes unités au sein des bureaux de pays.
96. **OMJ.** Le Bureau régional nous a informés qu'en début d'année, pendant la séance de planification du travail, il n'avait procédé à aucune analyse exhaustive des risques portant sur une quelconque activité en lien avec les transferts monétaires et les distributions de bons menée dans l'un des bureaux de pays, car l'expert en la matière n'avait pris ses fonctions qu'après cette date. Il était toutefois prévu que cette analyse fasse partie intégrante du programme d'activités de 2013. Le Bureau régional n'avait constaté aucune irrégularité majeure dans les projets comportant ce type de transferts mis en œuvre dans la région. Néanmoins, un certain nombre de points méritaient d'être signalés:
- a) La valeur des transferts effectués n'était pas comprise dans les frais de transport entre les points de vente et le lieu de résidence (Mozambique, Zambie et Zimbabwe).

- b) Les projets comportant des transferts d'espèces et de bons étaient mis en œuvre dans la région dans un contexte humanitaire où l'expérience touchant l'utilisation de ce type de transferts était limitée, voire nulle. Pour le PAM, comme pour ses partenaires et les parties prenantes, il s'agissait donc d'un apprentissage par la pratique.
- c) Au départ, la valeur Alpha avait été utilisée pour l'analyse coût-efficacité. Cet indicateur n'étant pas suffisant, la mise au point d'un outil plus solide s'était avérée nécessaire. L'outil Oméga était à l'étude et pourrait être utilisé à l'avenir aux fins de l'analyse des coûts.
97. **Missions de supervision effectuées par les bureaux régionaux.** Nous avons constaté qu'aucune mission de supervision à proprement parler n'avait été effectuée dans les trois bureaux régionaux au regard notamment des modalités de transfert monétaire et de distribution de bons, même si des missions d'appui technique avaient eu lieu.
98. Le Bureau régional pour l'Afrique orientale et centrale avait ainsi examiné deux projets mis en œuvre par les bureaux de pays relevant de sa compétence, dans lesquels la formule des transferts monétaires et des distributions de bons avait été utilisée pendant la période considérée (15 avril 2011–30 septembre 2012). La mission s'était toutefois essentiellement limitée à examiner les documents de projet et à formuler des observations à leur sujet.
99. Nous avons remarqué que l'empreinte de la région de l'Afrique australe dans les programmes de transferts monétaires était faible. OMJ avait fourni un appui technique aux bureaux de pays pour l'étude, la conception et la mise en œuvre de projets comportant des transferts monétaires et des distributions de bons. Nous avons cependant constaté qu'aucune mission de supervision à proprement parler n'avait été effectuée en vue de la programmation de transferts monétaires. La matrice de contrôle relative aux "programmes" ne couvrait pas non plus les questions spécifiques aux transferts monétaires et aux distributions de bons.
100. La plupart des projets étant encore au stade pilote et un certain nombre de domaines à risque ayant été recensés par les bureaux régionaux, la réalisation de missions de supervision spécifiques destinées à évaluer la performance était encore possible. S'agissant des transferts monétaires et des distributions de bons, des contributions pertinentes devaient également être fournies dans la matrice de contrôle.
101. Répondant à notre observation concernant la nécessité d'assurer une meilleure supervision des projets comportant des transferts d'espèces et de bons, les responsables du PAM au Siège avaient déclaré qu'une formation spécifique avait été dispensée aux fonctionnaires régionaux chargés des finances en poste dans les bureaux régionaux, et qu'une directive conjointe relative aux transferts monétaires et au financement était en cours de finalisation et devait être publiée (avant le 31 décembre 2012). Cet important document devait permettre d'orienter la gestion des ressources, la gestion financière et le processus de passation de marchés et de contrats au niveau des bureaux de pays, avec l'appui et la supervision des bureaux régionaux. Nous n'avons cependant constaté aucun rôle significatif joué par les fonctionnaires régionaux chargés des finances dans le contrôle sur le terrain des projets comportant des transferts monétaires et des distributions de bons.
102. OMJ nous a informés que le rôle de ces fonctionnaires avait désormais été redéfini, en tenant compte davantage des nouvelles procédures opératoires destinées à préciser les différents rôles et responsabilités. Plusieurs fonctionnaires régionaux chargés des finances en poste dans le bureau régional avaient bénéficié d'une formation dispensée par le PAM

et visant à les doter des compétences voulues à l'appui des transferts monétaires et des distributions de bons.

Recommandation 8

a) Les bureaux régionaux doivent renforcer les capacités des bureaux de pays en faisant intervenir à cet effet les experts techniques nouvellement nommés, et jouer un rôle plus important en fournissant un meilleur appui technique à ces bureaux.

b) Les bureaux régionaux, en collaboration avec le Siège, doivent dresser des listes de contrôle pour la supervision des projets comportant des transferts monétaires et des distributions de bons, et veiller à ce que soit en place un mécanisme de supervision approprié, au titre de leur responsabilité accrue dans le cadre de la nouvelle structure organisationnelle adaptée à la mission du PAM.

⇒ **ii) Rôle du Siège**

103. Au Siège du PAM, le Comité d'examen des programmes constitue la première étape du processus d'approbation des projets. Les interventions sont approuvées, selon les pouvoirs qui leur sont conférés, par le Directeur régional, par le Directeur exécutif ou par le Conseil d'administration. Les directeurs de pays sont responsables de la bonne exécution des projets approuvés, la fonction première de soutien et de supervision incombant au bureau régional.

104. La supervision au niveau institutionnel revient au Siège du PAM, qui assure la responsabilité d'ensemble. Le Siège doit donc veiller à ce qu'un cadre institutionnel de politique générale soit mis en place, en vertu duquel les bureaux de pays et les bureaux régionaux pourront intervenir pour gérer les risques financiers. Nous reconnaissons que, depuis sa création en 2011, ODXC s'est attaché à élaborer des orientations institutionnelles visant à faciliter l'intégration des transferts d'espèces et de bons dans le programme de travail du PAM. Cependant, il doit également veiller à ce que soient mis en place les outils, les systèmes et les processus qui permettront d'assurer l'exécution à plus grande échelle des programmes de transferts monétaires et de distributions de bons, et leur amplification.

105. ODXC a déclaré qu'un certain nombre d'outils étaient en cours d'élaboration au niveau institutionnel pour mieux atténuer les risques recensés, y compris les suivants: outils d'évaluation des marchés financiers; modèles de contrats; outils de renforcement des capacités des petits détaillants; directives conjointes; procédures opérationnelles normalisées; système de gestion des bénéficiaires; et outils d'enregistrement biométrique des bénéficiaires.

Recommandation 9

En vue de l'amplification des transferts monétaires et des distributions de bons, nous recommandons que la priorité soit donnée à la mise au point d'orientations et d'outils institutionnels qui permettront d'assurer la normalisation des procédures et d'atténuer les risques. Le renforcement du rôle de supervision joué en amont par le Siège du PAM doit être pris en considération afin d'accélérer le déploiement de ces modalités et pour recenser les meilleures pratiques et les diffuser dans tous les bureaux de pays.

IV. Renforcement des capacités

106. Les transferts monétaires et les distributions de bons représentent pour le PAM une modalité d'exécution des projets relativement nouvelle. Le PAM, qui a de longues années d'expérience dans la prestation d'une assistance alimentaire, fait néanmoins ses premiers pas dans ce domaine. Aussi est-il essentiel, pendant l'exécution des projets utilisant cette formule, qu'il acquière les moyens nécessaires pour gérer les obstacles et faire face aux défis qui sont associés à cette nouvelle technique, comme cela a été souligné dans les divers rapports d'évaluation.
107. Dans le cadre du renforcement des capacités nécessaires pour l'utilisation de ces nouveaux outils de transfert, le bureau de pays d'Haïti a indiqué qu'il avait mis au point, en collaboration avec le Ministère de l'agriculture, un manuel portant sur les activités à forte intensité de main-d'œuvre, fondé sur les interventions Espèces contre travail menées à la suite du séisme de 2010. Ce manuel vise à favoriser l'uniformisation des salaires offerts aux travailleurs et à normaliser les règles auxquelles les partenaires devraient se conformer.
108. Nous avons constaté qu'en règle générale, à quelques exceptions près, aucune formation n'avait été dispensée, en particulier sur le terrain, au personnel des partenaires coopérants, ni au personnel du PAM avant le début des projets. Le manque de personnel qualifié était également considéré comme une contrainte par les bureaux de pays et les bureaux régionaux. Il est donc urgent qu'une formation structurée et systématique soit dispensée au niveau local en vue de l'amplification future des projets comportant des transferts d'espèces et de bons.
109. ODXC a indiqué qu'en 2012 plus de 250 fonctionnaires de rang supérieur et responsables des opérations avaient été formés dans le cadre du programme de transferts d'espèces et de bons. Nous avons également été informés par le Siège qu'un module de formation était en préparation pour répondre aux besoins spécifiques des partenaires coopérants concernant la conception et la mise en œuvre de ces transferts.

Recommandation 10

Nous recommandons que le PAM publie des directives régissant la mise en œuvre, préalablement aux projets, d'activités de formation et de renforcement des capacités à l'intention du personnel du PAM en poste dans les bureaux régionaux et les bureaux de pays, des partenaires coopérants et des communautés locales. Une nouvelle impulsion doit être donnée au renforcement des capacités, y compris par une étude des compétences internes en matière de transferts monétaires et de distributions de bons, et par le recours à des spécialistes externes, le cas échéant.

V. Audit et évaluation *a posteriori*

⇒ i) Audit interne

110. Nous avons constaté qu'en juillet 2010 le Bureau de l'audit interne avait fait rapport sur la gestion au Siège de l'initiative relative aux transferts d'espèces et de bons. Toutefois, au cours de l'examen des rapports d'audit interne établis en 2010 et 2011 pour cinq bureaux de

pays (Haïti, Iraq, Kenya, Pakistan et Soudan), nous avons noté qu'aucune observation n'avait été formulée au sujet de ces modalités de transfert, alors que des projets de ce type étaient en cours dans les pays considérés.

111. Le Bureau de l'audit interne a accueilli favorablement l'analyse effectuée et indiqué qu'il tenait compte des risques liés aux activités comportant des transferts monétaires et des distributions de bons, aussi bien au moment de la planification annuelle du travail que lors de la planification des différentes missions d'audit, conformément au Cadre de référence international des pratiques professionnelles publié par l'Institut des auditeurs internes, en particulier à la norme 2010 relative à la planification. En vertu de cette norme, le Bureau peut ou non procéder à des vérifications détaillées des activités comportant des transferts d'espèces et de bons, dans chacun des bureaux de pays visités, en fonction du risque relatif lié à ces activités pendant la période couverte par l'audit.
112. Nous apprécions le fait que les responsables de l'audit interne au PAM travaillent conformément aux pratiques professionnelles internationales. S'agissant de l'audit interne relatif au programme de transferts monétaires mis en œuvre aux Philippines, qui s'est achevé en septembre 2011, nous avons trouvé particulièrement utiles les observations formulées concernant les mesures correctives à appliquer aux activités qui seront menées à l'avenir dans la région.
113. Nous croyons également savoir que le PAM prévoit de porter à plus grande échelle ses activités de transferts d'espèces et de bons, qui devraient ainsi représenter, dans un proche avenir, jusqu'à 40 pour cent de l'assistance totale fournie. Aussi est-il nécessaire qu'ODXC et l'ensemble de la direction du PAM reçoivent en temps utile des informations concernant l'exécution des projets comportant de telles modalités d'assistance, en provenance de sources autres que les personnes qui assurent la mise en œuvre effective du programme.
114. Nous pensons donc que le Bureau de l'audit interne est bien placé pour procéder à l'examen et à l'analyse des projets comportant des transferts mis en œuvre dans les bureaux de pays visités, et contribuer ainsi au processus d'apprentissage visant à améliorer les mécanismes de conception et d'exécution des programmes qui sont associés aux modalités de transferts d'espèces et de bons.

ii) Rapports d'évaluation de l'impact

115. Les rapports d'évaluation de l'impact élaborés par des organismes, des institutions ou des chercheurs indépendants et portant sur les projets pilotes comportant des transferts monétaires et des distributions de bons mis en œuvre dans divers pays (État de Palestine, Iraq, Kenya, Pakistan, Philippines, Soudan, Sri Lanka, Zambie, Zimbabwe, etc.), offrent une mine d'informations et d'analyses utiles qui devraient permettre de renforcer l'efficacité et l'efficience de cette formule à l'avenir. Divers aspects, aussi bien positifs que négatifs, de ces transferts y étaient ainsi étudiés.
116. Nous avons constaté qu'en l'absence d'un modèle d'évaluation normalisé, les évaluations portaient sur des aspects et utilisaient des paramètres qui différaient d'un projet à l'autre. Par exemple, à Sri Lanka, l'évaluation avait été centrée sur les divers usages que les bénéficiaires faisaient de l'assistance en espèces qui leur avait été fournie; dans l'État de Palestine, elle avait consisté en une analyse approfondie de l'incidence de l'intervention sur les fournisseurs et sur les marchés; en Iraq, de nombreuses informations concernaient les travaux réalisés dans le cadre de l'assistance fournie; et aux Philippines, l'évaluation

avait porté sur la manière dont les fonds en espèces avaient été utilisés et sur l'interaction avec les administrations locales.

117. Le PAM a déclaré qu'ODXC s'emploierait à définir des orientations pour le suivi au niveau des programmes, prévoyant notamment une évaluation périodique. Il a indiqué que le Bureau de l'évaluation procéderait à une évaluation de la politique en matière de transferts monétaires et de distributions de bons et pourrait par la suite également envisager de réaliser une série d'évaluations de l'impact, dans le cadre de sa stratégie d'évaluation.

Recommandation 11

a) L'impact des projets comportant des transferts monétaires et des distributions de bons doit faire l'objet d'une analyse périodique.

b) Le PAM doit élaborer une série de directives pour l'évaluation de l'impact des modalités de transfert monétaire et de distribution de bons. Cette évaluation devra porter sur des domaines clés bien définis, tels que l'identification des bénéficiaires, les prestations des partenaires coopérants et des prestataires de services financiers, l'interaction avec les autorités locales, les questions liées à la problématique hommes-femmes, la stratégie d'entrée et de sortie, l'incidence à court terme sur la faim et l'insécurité alimentaire, l'incidence à moyen terme sur le rétablissement des moyens d'existence et l'incidence à long terme sur la capacité des pays à s'occuper de leurs citoyens. Selon la situation sur le terrain, l'évaluation d'impact pourrait approfondir l'analyse de certains aspects, mais l'établissement de rapports couvrant l'ensemble de ces questions sera néanmoins nécessaire pour avoir une vue complète de l'utilité de la formule des transferts monétaires et des distributions de bons.

Annexe A

Budget détaillé et nombre de bénéficiaires

	Bureau de pays	Numéro du projet	Total 2010 et 2011		Déficit (-)/excédent (+)		Bénéficiaires 2010 et 2011			Déficit (-)/excédent (+)	
			Transferts prévus	Transferts effectifs	Montant	Pourcentage	Bénéficiaires visés	Bénéficiaires effectifs	Nombre	Pourcentage	
1	Afghanistan	104270	900 000	1 238 815	338 815	38	60000	58068		-1932	-3
		200063	12 700 000	655 456	-12 044 544	-95	91251	35952		-55299	-61
2	Arménie	100532	1 015 200	349 481	-665 719	-66	10000	4526		-5474	-55
3	Bangladesh	100454	22 464	13 052	-9 412	-42	107	45		-62	-58
		104100	19 458 985	12 060 212	-7 398 773	-38	440000	347690		-92310	-21
		107880	12 741 374	18 443 727	5 702 353	45	749610	749610		0	0
4	Burkina Faso	107730	4 942 351	4 275 028	-667 323	-14	267000	258410		-8590	-3
		200196	1 687 500	1 207 383	-480 117	-28	80000	109976		29976	37
5	Burundi	200164	81 153	0	-81 153	-100	2000	0		-2000	-100
6	Cambodge	200202	180 000	49 010	-130 990	-73	51600	22505		-29095	-56
7	Congo	200211	529 440	0	-529 440	-100	16836	0		-16836	-100
8	République démocratique du Congo	106080	606 664	471 013	-135 651	-22	24465	21086		-3379	-14
		200167	2 163 458	969 581	-1 193 877	-55	48998	48624		-374	-1
9	Côte d'Ivoire	200255	2 343 157	1 542 398	-800 759	-34	60000	52220		-7780	-13
10	Équateur	200275	466 500	0	-466 500	-100	16514	0		-16514	-100
11	Géorgie	107870	5 069 530	922 425	-4 147 105	-82	49900	29350		-20550	-41
12	Haïti	108440	19 183 360	1 649 054	-17 534 306	-91	375000	211555		-163445	-44
		200110	61 727 400	31 101 003	-30 626 397	-50	854744	954830		100086	12
13	Iraq	107170	330 000	315 041	-14 959	-5	3000	4953		1953	65
		200035	3 025 575	2 779 559	-246 016	-8	45588	58284		12696	28
14	Kenya	106660	18 338 310	12 980 539	-5 357 771	-29	1187510	510096		-677414	-57
15	République démocratique populaire lao	103060	50 000	41 141	-8 859	-18	2292	4224		1932	84
16	Libéria	108210	1 930 800	234 485	-1 696 315	-88	31000	18355		-12645	-41
17	Mauritanie	200334	350 000	350 000	0	0	18995	18695		-300	-2
18	Mozambique	106000	1 407 988	502 662	-905 326	-64	25768	10477		-15291	-59
19	Myanmar	200032	650 000	12 523	-637 477	-98	37000	3270		-33730	-91
20	Népal	106760	2 643 450	2 077 441	-566 009	-21	360000	153787		-206213	-57
		200152	9 398 634	3 519 571	-5 879 063	-63	413901	207844		-206057	-50
21	Nicaragua	104440	394 560	389 520	-5 040	-1	2740	2705		-35	-1
22	Niger	200051	6 960 720	2 981 047	-3 979 673	-57	517496	318416		-199080	-38
		200170	4 920 000	4 449 299	-470 701	-10	436100	360297		-75803	-17
23	Pakistan	102690	1 500 000	765 300	-734 700	-49	69000	73626		4626	7
		108280	1 600 008	1 152 000	-448 008	-28	70000	79779		9779	14
		200145	7 135 413	1 694 364	-5 441 049	-76	450000	112385		-337615	-75
		200177	24 217 672	6 012 210	-18 205 462	-75	2121000	351603		-1769397	-83
24	Palestine	103871	249 260	233 667	-15 593	-6	780	780		0	0
		107740	5 756 991	3 298 561	-2 458 430	-43	61498	37925		-23573	-38
		108170	4 280 636	4 426 013	145 377	3	30290	29172		-1118	-4
		200037	11 960 348	5 412 952	-6 547 396	-55	90139	32380		-57759	-64
25	Philippines	200076	1 080 000	992 976	-87 024	-8	49822	49822		0	0
26	Sénégal	106120	6 949 810	3 585 386	-3 364 424	-48	209736	149451		-60285	-29
27	Sierra Leone	105540	447 315	18 574	-428 741	-96	4400	2311		-2089	-47
		200062	1 323 000	488 320	-834 680	-63	34400	27029		-7371	-21
28	Somalie	200281	4 166 667	0	-4 166 667	-100	96000	0		-96000	-100
29	Soudan	200027	5 957 642	3 145 353	-2 812 289	-47	245858	241919		-3939	-2
		200151	19 210 451	9 320 854	-9 889 597	-51	629578	629494		-84	0
30	République arabe syrienne	107170	503 200	315 041	-188 159	-37	7400	6281		-1119	-15
		200040	19 938 732	17 948 009	-1 990 723	-10	144600	140739		-3861	-3
31	Tunisie	200307	0	0	0	0	50000	0		-50000	-100
32	Ouganda	108070	2 661 188	492 767	-2 168 421	-81	61443	76366		14923	-24
33	Zambie	105940	7 568 942	5 421 184	-2 147 758	-28	566237	480961		-85276	-15
34	Zimbabwe	105950	3 544 923	2 874 208	-670 715	-19	129680	88685		-40995	-32
		200162	11 095 000	3 460 595	-7 634 405	-69	146667	212539		65872	45
	TOTAL	TOTAL	337 365 771	176 638 801	160 726 970	-48	11547943	7399097		4148846	-36

Annexe B

Informations relatives aux retards enregistrés dans la distribution des bons après leur émission

Numéro de carte d'identité	PROJET	Date de la première livraison	Date d'émission des bons	Intervalle entre l'émission des bons et leur livraison (en jours)
155271251	PAM - Projet de remise de bons à des usagers suivant un traitement antirétroviral	14-09-2010	20-11-2009	298
186990711	PAM - Projet de remise de bons à des usagers suivant un traitement contre la tuberculose	16-09-2010	23-11-2009	297
236487711	PAM - Projet de remise de bons à des usagers suivant un traitement contre la tuberculose	28-09-2010	08-12-2009	294
150322851	PAM - Projet de remise de bons à des usagers suivant un traitement contre la tuberculose	13-09-2010	24-11-2009	293
198880731	PAM - Projet de remise de bons à des usagers suivant un traitement antirétroviral	26-09-2010	09-12-2009	291
173000711	PAM - Projet de remise de bons à des usagers suivant un traitement contre la tuberculose	16-09-2010	09-12-2009	281
203351711	PAM - Projet de remise de bons à des usagers suivant un traitement contre la tuberculose	16-09-2010	09-12-2009	281
133513741	PAM - Projet de remise de bons à des usagers suivant un traitement antirétroviral	14-09-2010	09-12-2009	279
305323741	PAM - Projet de remise de bons à des usagers suivant un traitement antirétroviral	25-10-2010	24-01-2010	274
227028711	PAM - Projet de remise de bons à des usagers suivant un traitement antirétroviral	25-08-2010	25-11-2009	273
206030711	PAM - Projet de remise de bons à des usagers suivant un traitement antirétroviral	19-08-2010	28-11-2009	264
156489711	PAM - Projet de remise de bons à des usagers suivant un traitement contre la tuberculose	20-08-2010	30-11-2009	263
152123711	PAM - Projet de remise de bons à des usagers suivant un traitement antirétroviral	20-08-2010	01-12-2009	262
150887711	PAM - Projet de remise de bons à des usagers suivant un traitement antirétroviral	29-08-2010	11-12-2009	261
107126181	PAM - Projet de remise de bons à des usagers suivant un traitement antirétroviral	30-08-2010	14-12-2009	259
202242711	PAM - Projet de remise de bons à des usagers suivant un traitement contre la tuberculose	10-10-2010	28-01-2010	255
216859681	PAM - Projet de remise de bons à des usagers suivant un traitement antirétroviral	19-08-2010	09-12-2009	253
711806641	PAM - Projet de remise de bons à des usagers suivant un traitement antirétroviral	17-08-2010	09-12-2009	251
246421711	PAM - Projet de remise de bons à des usagers suivant un traitement antirétroviral	17-08-2010	10-12-2009	250
261093161	PAM - Projet de remise de bons à des usagers suivant un traitement contre la tuberculose	17-08-2010	10-12-2009	250

Annexe C

Informations relatives à la duplication des numéros de carte d'identité

Numéro de carte d'identité	Nombre de doublons	Total des bons distribués	Total des bons utilisés	Date de la première livraison	Date de la dernière livraison
168843151	2	20	20	27-04-2010	15-11-2010
277612671	2	20	20	21-04-2010	18-11-2010
134655231	2	18	18	22-04-2010	15-11-2010
156606631	2	18	18	10-05-2010	02-12-2010
179302511	2	18	18	28-04-2010	12-11-2010
197732471	2	18	18	22-04-2010	15-11-2010
277198171	2	18	18	22-04-2010	25-11-2010
316321531	2	18	18	30-04-2010	16-11-2010
470780111	2	18	18	22-04-2010	19-11-2010
610940111	2	18	18	29-04-2010	15-11-2010
716397111	2	18	18	23-04-2010	16-11-2010
776479111	2	18	18	22-04-2010	19-11-2010
845798111	2	18	18	22-04-2010	19-11-2010
992971111	2	18	18	26-04-2010	16-11-2010

Annexe D

Informations relatives aux numéros de carte d'identité non valides et à la date d'émission incorrecte des bons

Numéro de carte d'identité	PROJET	Date de la première livraison	Date d'émission des bons	Observations
	PAM - Projet de remise de bons à des usagers suivant un traitement antirétroviral	15-09-2009	11-12-2009	Le numéro de carte d'identité n'est pas valide et la date de livraison des bons est antérieure à leur date d'émission.
123456789	PAM - Projet de remise de bons à des usagers suivant un traitement antirétroviral	15-09-2009	27-11-2009	La date de livraison des bons est antérieure à leur date d'émission.
112515191	PAM - Projet de remise de bons à des usagers suivant un traitement antirétroviral	15-09-2009	20-11-2009	
318106741	PAM - Projet de remise de bons à des usagers suivant un traitement antirétroviral	15-09-2009	20-11-2009	
107189181	PAM - Projet de remise de bons à des usagers suivant un traitement antirétroviral	15-09-2009	18-11-2009	
33333	PAM - Projet de remise de bons à des usagers suivant un traitement antirétroviral	15-09-2009	11-11-2009	Le numéro de carte d'identité n'est pas valide et la date de livraison des bons est antérieure à leur date d'émission.
228712681	PAM - Projet de remise de bons à des usagers suivant un traitement antirétroviral	15-09-2009	11-11-2009	La date de livraison des bons est antérieure à leur date d'émission.
140161181	PAM - Projet de remise de bons à des usagers suivant un traitement antirétroviral	15-09-2009	11-11-2009	
157571711	PAM - Projet de remise de bons à des usagers suivant un traitement antirétroviral	04-11-2009	09-12-2009	
626689111	PAM - Projet de remise de bons pour des enfants souffrant de malnutrition modérée	16-04-2010	17-05-2010	
171863711	PAM - Projet de remise de bons à des usagers suivant un traitement antirétroviral	04-11-2009	03-12-2009	
289843531	PAM - Projet de remise de bons pour des enfants souffrant de malnutrition modérée	15-04-2010	13-05-2010	
145064101	PAM - Projet de remise de bons pour des enfants souffrant de malnutrition modérée	15-04-2010	13-05-2010	
793630111	PAM - Projet de remise de bons pour des enfants souffrant de malnutrition modérée	15-04-2010	12-05-2010	
149352531	PAM - Projet de remise de bons pour des enfants souffrant de malnutrition modérée	15-04-2010	12-05-2010	

Annexe E

Informations relatives aux mécanismes de plainte mis en place

Bureau de pays	Mécanismes mis en place
Bangladesh	Équipe de suivi du PAM aux points de distribution, unité indépendante de vérification de la conformité auprès du bureau de pays et organisation périodique de visites sur le terrain et de réunions avec les bénéficiaires de la part du fonctionnaire chargé du suivi de l'application des normes.
Burkina Faso	Comités de gestion dans chaque village et chaque commune.
Kenya	Disponibilité de divers moyens pour le dépôt de plainte: comités de secours, partenaires coopérants ou encore recours direct auprès du personnel du PAM sur le terrain ou de l'administration locale.
Pakistan	Guichet disponible auprès du bureau provincial et du bureau de pays, auquel les bénéficiaires peuvent s'adresser pour faire part de leurs observations.
Palestine	Formulaires de suivi permettant de recueillir les observations des bénéficiaires.
Sénégal	Comités locaux.
Somalie	Dans les bureaux locaux, organisation de réunions avec les membres de la communauté; présence d'un registre des plaintes au point de distribution.
Soudan	Numéro de ligne directe imprimé sur les bons; activités de sensibilisation préalables aux cycles de distribution; présence du personnel du PAM et du partenaire coopérant sur les lieux de distribution et sur les marchés mobiles; présence occasionnelle du personnel du PAM et du partenaire coopérant sur les lieux de vente au détail; réunions avec les représentants des bénéficiaires, les commerçants et les partenaires coopérants.
Ouganda, Philippines	Initiative laissée au partenaire coopérant.
Zambie	Service d'assistance et boîtes à idées; lignes téléphoniques mises en place par le partenaire coopérant et le prestataire de services financiers.
Zimbabwe	Utilisation du guichet d'enregistrement comme service d'assistance et numéros de ligne directe.

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

ECA	Espèces pour la création d'avoirs
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
ODXC	Service chargé de l'initiative Aide monétaire au service du changement
OMB	Bureau régional de Bangkok (Asie)
OMJ	Bureau régional de Johannesburg (Afrique australe)
OMN	Bureau régional de Nairobi (Afrique orientale et centrale)
ONG	organisation non gouvernementale
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
RMBP	Service du budget et de la programmation des projets
WINGS	Système mondial et réseau d'information