

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Session annuelle
du Conseil d'administration**

Rome, 7–11 juin 2010

RESSOURCES, QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES

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

F

Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.A/2010/6-K/1/Add.1

25 mai 2010

ORIGINAL: ANGLAIS

ENQUÊTE SUR LES OPÉRATIONS DU PAM EN SOMALIE: ADDITIF

AVIS SOUMIS AU CONSEIL PAR LE COMMISSAIRE AUX COMPTES SUR LA SOMALIE

Le présent document a été établi par le Commissaire aux comptes à la demande du Conseil; il propose un projet de mandat pour l'examen détaillé de la passation des marchés, de la livraison et de la distribution de l'aide alimentaire en Somalie afin de faciliter la formulation de recommandations destinées à améliorer et à renforcer le dispositif de contrôle.

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



National Audit Office

Le National Audit Office (NAO), dirigé par le Contrôleur et Vérificateur général du Royaume-Uni, assure les services d'audit externe au Programme alimentaire mondial (PAM).

Le Commissaire aux comptes a été nommé par le Conseil d'administration en application du Règlement financier. Indépendamment de la certification des comptes du PAM, conformément à l'article XIV du Règlement financier, il est habilité, en vertu du mandat dont il est investi, à rendre compte au Conseil d'administration de l'efficacité des procédures financières, du système comptable, des contrôles financiers internes et, de manière générale, de l'administration et de la gestion du PAM.

L'audit du NAO a pour but de donner une assurance indépendante au Conseil d'administration, de rehausser la valeur de la gestion financière et de la gouvernance du PAM et d'appuyer la réalisation des objectifs du Programme.

Le présent rapport est présenté en réponse à une demande du Président du Conseil d'administration sollicitant notre avis sur les modalités d'examen des procédures et des contrôles utilisés par le PAM en Somalie pour la passation des marchés, la livraison et la distribution de l'aide alimentaire, l'objectif étant de formuler des recommandations en vue de les améliorer et de les renforcer si nécessaire.

Pour plus de détails, veuillez contacter:

Damian Brewitt

Directeur

National Audit Office

155 Buckingham Palace Road,

Londres, SW1W 9SS

Tél: +44 (0)20 7798 7256

Courriel:

damian.brewitt@nao.gsi.gov.uk

PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL

AVIS À L'INTENTION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION SUR LA SOMALIE

Introduction	3
Portée et approche suggérée	5
Généralités	6
Examen des opérations du PAM en Somalie: projet de mandat (pour examen)	11
Aspects particuliers devant être évalués	12

Introduction

1. Le Programme alimentaire mondial (PAM), qui intervient en Somalie depuis les années 60, a engagé en 2009 un montant d'environ 268 millions de dollars É.-U. de dépenses directes au titre de l'aide alimentaire et des coûts y afférents, en faveur de plus de 2 millions de bénéficiaires. Outre que la Somalie est un environnement opérationnel difficile du point de vue de la sécurité et de la logistique, le PAM y a rencontré des problèmes d'administration générale du fait de l'absence d'un gouvernement stable et de la piètre réputation des pratiques commerciales, le pays ayant atteint des niveaux significatifs de corruption (d'après l'indice de perception de la corruption, la Somalie arrive au dernier rang des 180 pays visés par les enquêtes de Transparency International).
2. En mars 2010, des allégations de corruption, de vol et de détournement de l'aide alimentaire ont été signalées par le Groupe de contrôle des Nations Unies sur la Somalie en ce qui concerne l'opération du PAM en Somalie, lesquelles reprenaient celles de juin 2009 de la chaîne de télévision britannique Channel 4 News. Ces allégations préoccupent beaucoup le PAM et le Président du Conseil d'administration a donc sollicité l'avis du Commissaire aux comptes au sujet des modalités d'examen des procédures et des contrôles établis par le PAM en Somalie. Il a été demandé au Commissaire aux comptes de suggérer un mandat relatif à un examen détaillé de la passation des marchés, de la livraison et de la distribution de l'aide alimentaire en Somalie pour faciliter la formulation de recommandations en vue d'améliorer et de renforcer le dispositif de contrôle.

Résumé

3. Le présent rapport indique la réponse aux allégations en cause qui serait, à notre avis, appropriée et suggère une manière d'envisager le mandat relatif à un examen détaillé des opérations en Somalie. Les étapes que nous recommandons de suivre sont les suivantes:
 - obtenir des éléments de preuve au sujet des allégations;
 - examiner la force probante des éléments de preuve en vue d'émettre un avis à l'intention du Conseil d'administration; et
 - concevoir et réaliser un examen des contrôles de la distribution des vivres en Somalie.

4. La Division des services de contrôle du PAM (OS) a jugé que le programme exécuté en Somalie présentait un risque "élevé" et a réalisé ces dernières années des audits réguliers. En outre, OS a effectué une enquête spéciale au sujet des allégations de Channel 4 News. L'équipe chargée de l'audit externe a passé en revue les activités menées par OS en Somalie au fil des ans et n'a pas détecté de défaillances significatives des contrôles internes de l'ampleur indiquée dans le rapport du Groupe de contrôle sur la Somalie. Ce point laisse supposer une discordance entre les éléments d'appréciation dont dispose OS sur le fonctionnement du programme en Somalie et ceux sur lesquels reposent les allégations du Groupe de contrôle sur la Somalie. À notre avis, le seul moyen de vider la controverse est pour le PAM d'obtenir et d'analyser les éléments de preuve sur lesquels s'appuie le rapport du Groupe de contrôle sur la Somalie, ce qui déterminera le niveau des ressources que le PAM devrait consacrer à la réponse.
5. Il est essentiel que le PAM suive ses procédures habituelles pour enquêter sur les allégations du Groupe de contrôle sur la Somalie et se conforme aux règles usuelles pour réunir et évaluer les éléments de preuve. Ce travail devrait être contrôlé par le Commissaire aux comptes afin de donner une assurance indépendante au Conseil d'administration quant à la méthodologie et à la rigueur de l'enquête menée par OS. Nous estimons que procéder ainsi constituerait une réponse appropriée tout en offrant également au Commissaire aux comptes la possibilité de rendre compte au Conseil d'administration de la procédure suivie et de ses conclusions.
6. Avant de procéder à l'évaluation des éléments de preuve relatifs aux allégations du Groupe de contrôle sur la Somalie, il est bon que le Conseil d'administration nous ait demandé d'élaborer un projet de mandat relatif à un examen spécifique des opérations exécutées en Somalie. Nous recommandons que ce projet de mandat porte sur cinq aspects principaux:
 - examiner l'analyse du niveau de risque évalué;
 - établir la configuration des contrôles s'appliquant aux opérations en Somalie;
 - évaluer le fonctionnement des contrôles prévus;
 - examiner l'efficacité globale de l'environnement des contrôles; et
 - évaluer tout problème général ayant une incidence sur les opérations du PAM.

7. Nous nous contenterons forcément de donner notre avis sur la manière dont le PAM pourrait souhaiter aborder ces allégations et diligenter un examen approprié des opérations.

Portée et approche suggérée

8. Étant donné que notre mandat de Commissaire aux comptes prend fin après la présentation au Conseil d'administration, en juin 2010, des comptes relatifs à l'exercice financier 2009, nous sommes convenus en mars 2010 d'une approche avec le Président du Conseil. Comme il ne serait pas approprié que nous entreprenions un examen détaillé des allégations ou que nous procédions à une évaluation des opérations en Somalie compte tenu du temps dont nous disposons, notre successeur se chargera de ce travail.
9. En mars 2010, le NAO a présenté les grandes lignes de l'approche suggérée à la Directrice exécutive et à la réunion conjointe du Comité d'audit et du Bureau du Conseil du PAM. Nous avons suggéré que le PAM mène trois actions spécifiques pour faire face aux allégations en cause, à savoir:
 - **Action 1: obtenir des éléments de preuve au sujet des allégations** – Au cours de notre audit et en réponse aux demandes formulées à la suite de la publication des conclusions du Groupe de contrôle sur la Somalie, nous avons signalé combien il importait de demander au Secrétaire général des Nations Unies de publier le détail des faits et les éléments attestant la véracité des allégations contenues dans le rapport du Groupe de contrôle sur la Somalie, ainsi que la base sur laquelle ce dernier a estimé les pertes de produits alimentaires. À ce jour, ces éléments de preuve n'ont pas été fournis au PAM, bien qu'il les ait demandés.
 - **Action 2: examiner la force probante des éléments de preuve en vue d'émettre un avis à l'intention du Conseil d'administration** – Nous avons recommandé qu'après avoir reçu les éléments de preuve spécifiques demandés au Groupe de contrôle sur la Somalie, OS mène sa propre enquête, conformément à ses règles et directives, pour évaluer si le bien-fondé des allégations pouvait être établi. Nous avons suggéré que ce travail, ainsi que l'examen des éléments de preuve fournis par le Groupe de contrôle sur la Somalie, soient vérifiés par le Commissaire aux comptes de façon à donner une assurance indépendante au Conseil d'administration quant à la méthodologie et à la rigueur de l'enquête effectuée par OS. Les conclusions des travaux tant d'OS que du Commissaire aux comptes

devraient être présentées au Conseil d'administration à une session ultérieure.

- **Action 3: concevoir et réaliser un examen des contrôles de la distribution des vivres en Somalie** – Pour évaluer l'adéquation de l'environnement des contrôles, nous avons suggéré qu'il conviendrait de réaliser un examen détaillé des dispositifs de distribution des vivres, lequel porterait sur l'adéquation de la configuration des contrôles, l'efficacité de leur mise en œuvre telle que mise en évidence au moment des allégations ainsi que, si possible, sur le terrain. À notre avis, OS est bien placé pour effectuer un tel examen, dont les résultats devraient servir à étayer une évaluation de l'environnement des contrôles et de toute recommandation relative à leur amélioration.
10. À la suite des conseils dispensés au Bureau et au Comité d'audit, le Président a demandé au Conseil d'administration d'approuver une demande sollicitant notre avis au sujet du mandat relatif à un examen des opérations menées en Somalie et des modalités éventuelles de cet examen par notre successeur. Le présent rapport porte essentiellement sur la troisième de ces actions et présente le mandat suggéré pour l'examen des opérations en Somalie. L'avis donné dans ce rapport est l'approche que nous suggérons compte tenu de l'expérience que nous avons du PAM et d'autres organisations internationales. Le PAM devra veiller à communiquer le plus rapidement possible ces suggestions à notre successeur pour que celui-ci puisse préparer la logistique d'un tel examen et décider s'il juge nécessaire de modifier l'approche suggérée.

Généralités

Le programme du PAM en Somalie

11. En 2009, le programme du PAM en Somalie a engagé un montant de 268 millions de dollars pour financer principalement la fourniture de 250 000 tonnes d'aide alimentaire et les coûts y afférents, au profit de quelque 2 millions de bénéficiaires. Le PAM a constaté que la Somalie était un environnement de travail exceptionnellement dangereux: quatre membres du personnel du PAM et organisations non gouvernementales (ONG) ont été assassinés; il est difficile et périlleux d'y effectuer des évaluations des besoins et d'y mener des activités de suivi; et il est bien connu que le pays n'a pas de gouvernement stable et que le personnel étranger y court de sérieux

risques. Pour des raisons de sûreté et de sécurité, le bureau de pays du PAM est installé à Nairobi, la capitale du Kenya voisin.

12. Avant 2009, l'essentiel de l'aide alimentaire destinée à la Somalie était livrée au port de Mombasa, au Kenya. Elle était ensuite transportée par voie terrestre vers les points de distribution situés en Somalie. En 2009, le Kenya a fermé sa frontière avec la Somalie et le PAM a dû trouver des solutions de rechange pour ses livraisons. À l'heure actuelle, l'aide alimentaire arrive par bateau à Mogadiscio, puis est transportée par voie terrestre. Mais ce dispositif pose des problèmes en raison des difficultés logistiques au port de Mogadiscio et du manque d'installations portuaires d'entreposage. Le PAM prend des mesures pour améliorer les dispositifs et installations portuaires à Mogadiscio en vue d'accroître l'efficacité de ses opérations.

Activités d'audit pertinentes en Somalie

Audit interne

13. Le rôle de l'audit interne est d'évaluer le fonctionnement des contrôles internes au PAM et d'en rendre compte, ainsi que de donner une assurance au Directeur exécutif à ce sujet. Dans le cadre de ce processus, OS élabore un programme annuel en vue de fournir cette assurance. Le service d'audit interne d'OS a réalisé des audits réguliers du régime de contrôle en place en Somalie à partir du bureau de Nairobi. OS a jugé le profil de risque du programme du PAM en Somalie élevé, et en a tenu compte en réalisant des audits réguliers. Les audits les plus récents ont été effectués en juillet 2008 et en novembre 2009.
14. Outre ces audits planifiés, le service des enquêtes d'OS a visité le bureau de pays à l'automne 2009 pour vérifier les allégations de l'enquête menée par la chaîne de télévision britannique Channel 4 News. OS a entrepris une analyse des allégations du Groupe de contrôle sur la Somalie mais aurait besoin de la coopération de ce dernier pour accéder aux éléments de preuve sur lesquels sont fondées ces allégations. Nous sommes d'avis qu'aucune enquête ne saurait aboutir si les éléments de preuve à l'appui des allégations du Groupe de contrôle sur la Somalie ne sont pas présentés.

Audit externe

15. Le travail du Commissaire aux comptes porte essentiellement sur la certification des états financiers et sur l'évaluation des opérations eu égard à la valeur de l'opinion qu'il formule sur l'audit et des risques s'y rapportant. Tous les ans, une évaluation est présentée sur les niveaux de risques attachés à l'audit, l'ampleur des contrôles planifiés par OS ainsi que les connaissances accumulées sur les activités du PAM et la compréhension de celles-ci. Au cours de notre mandat, nous avons communiqué au Comité d'audit du PAM le programme prévu de nos visites et nous nous sommes efforcés de nous en remettre aux activités d'OS pour éviter tout chevauchement des activités d'audit.
16. Au vu de notre suivi du niveau de risque identifié par OS dans ses activités en 2008 et de son plan de contrôles pour 2009, nous n'avons pas jugé nécessaire de réaliser un audit des opérations en Somalie, choisissant de nous fier au travail d'OS. Ce choix nous a permis d'utiliser nos ressources pour nous concentrer sur d'autres opérations, notamment la région du Darfour au Soudan, qui à notre avis présentait un risque élevé au regard de critères financiers et opérationnels. Notre programme de visites pour la période 2008-2009 incluait également des visites visant à évaluer les contrôles et les finances dans chacun des bureaux régionaux et dans cinq autres pays. À l'issue de ces visites, nous n'avons pas détecté de risques significatifs pour notre vérification des états financiers.

Les allégations et les réponses du PAM

Les allégations de Channel 4 News

17. Le 15 juin 2009, la chaîne britannique Channel 4 News diffusait une information alléguant que l'aide alimentaire du PAM était volée et vendue sur les marchés somaliens. Le bureau de pays a immédiatement enquêté sur ces allégations et, en août 2009, le Service des enquêtes d'OS a pris la relève. Pour des raisons de sécurité, le personnel du PAM ne pouvait pénétrer en Somalie et l'enquête dans le pays a donc été confiée à une société locale employant des Somaliens. OS a publié leur rapport au sujet des allégations en décembre 2009. Le détail des allégations et des conclusions d'OS est repris ci-dessous:

Allégations de Channel 4 News et conclusions d'OS

Allégation	Conclusion du service des enquêtes d'OS
Création de camps de réfugiés fictifs et détournement des rations alimentaires envoyées dans ces camps, moyennant le versement de pots-de-vin à des agents du PAM	Aucune preuve n'a été trouvée de la création de camps fictifs de personnes déplacées ou de corruption des agents du PAM.
Achat direct de produits alimentaires par des commerçants au personnel du PAM ou de ses partenaires coopérants	Aucune preuve n'a été trouvée de la vente directe de produits alimentaires à des commerçants par le personnel du bureau de pays ou des partenaires coopérants.
Vente sur les marchés de quantités importantes de produits alimentaires dans des sacs du PAM	OS a constaté que des produits alimentaires du PAM étaient vendus sur les marchés et que des bénéficiaires vendaient une partie de leurs rations pour acheter d'autres produits essentiels. OS n'a pas constaté que les produits alimentaires du PAM vendus sur les marchés avaient une autre origine.
Réception de rations incomplètes par les bénéficiaires, le reste étant vendu sur les marchés locaux ou servant à payer les services de sécurité ou à obtenir des cartes de ravitaillement	OS a constaté que les rations n'étaient pas toujours complètes mais a considéré qu'il y avait plusieurs raisons à cela. Aucun élément de preuve ne lui a permis de conclure que le détournement de l'aide était l'une de ces raisons.
Livraison par les transporteurs d'une part seulement de l'aide alimentaire transportée dans leur camion, le reste étant transporté sur les marchés pour y être vendu	Quand un camion livre en plusieurs points, il repart forcément avec des produits alimentaires. OS n'a constaté aucune preuve de détournement de l'aide alimentaire vers les marchés.
Le journaliste a constaté que des enfants réfugiés dans le corridor d'Afgoye n'avaient durant quatre jours que des feuilles bouillies pour toute nourriture.	OS a conclu qu'en raison de l'accessibilité limitée, des listes de bénéficiaires non évolutives, des ruptures de l'approvisionnement et de la suspension des distributions durant la saison de la récolte, il était tout à fait possible que certaines personnes déplacées n'aient pas reçu d'aide alimentaire du PAM. Toutefois, OS n'a pas constaté que des segments entiers de la population du corridor d'Afgoye n'avaient que des feuilles bouillies pour se nourrir.

Source: analyse du rapport d'OS par le Commissaire aux comptes

Allégations du Groupe de contrôle sur la Somalie

18. Le 10 mars 2010, le Groupe de contrôle sur la Somalie a publié un rapport qui critiquait les opérations du PAM en Somalie, contenait des allégations concernant des détournements de grande envergure de l'aide alimentaire et faisait état d'autres irrégularités entachant les opérations du PAM. Nous avons noté que le PAM a fourni une réponse initiale à ces allégations, réponse qu'OS examine actuellement. Les résultats de cet examen ne nous ont pas encore été communiqués mais nous croyons comprendre que le PAM n'a pas reçu du Groupe de contrôle sur la Somalie les éléments de preuve corroborant ces allégations.

Résumé des allégations du Groupe de contrôle sur la Somalie et réponse de l'équipe de direction du PAM

Allégations du Groupe de contrôle sur la Somalie	Communication de l'équipe de direction lors de la séance d'information du Conseil d'administration
Cinquante pour cent de l'aide alimentaire fournie en Somalie a été détournée au profit de personnes qui ne figuraient pas parmi les bénéficiaires visés.	Le PAM a contesté que le détournement soit aussi massif, étant donné que 50 pour cent de l'aide totale représenteraient 130 000 tonnes, soit environ le chargement de 7 000 camions.
Quatre-vingts pour cent des contrats de livraison de l'aide alimentaire ont été accordés à trois prestataires en 2009.	Le pourcentage exact des contrats accordés aux trois prestataires en 2009 était de 66 pour cent, soit une baisse par rapport aux 81 pour cent de 2008. Depuis novembre 2009, le PAM cherche à répartir plus également les contrats. Le bureau du PAM en Somalie a reçu pour instructions de ne plus accorder de nouveaux contrats aux trois prestataires accusés de créer des cartels.
Le pillage d'un marché aux bestiaux, le 25 septembre 2008, était un simulacre.	Selon le PAM, il s'agit d'un véritable pillage; la société concernée a, de toute façon, remplacé entièrement la cargaison.
Il y a eu un autre détournement massif en juin 2009.	Aucune preuve de pertes ou de pillage n'a été trouvée; le PAM dispose des récépissés de livraison des vivres

Allégations du Groupe de contrôle sur la Somalie	Communication de l'équipe de direction lors de la séance d'information du Conseil d'administration
La route reliant le port d'Eel Ma'aan à la piste d'atterrissage d'Illasay n'est pas empruntée pour les livraisons d'aide humanitaire.	Cette route est empruntée par les camions du PAM pour éviter un itinéraire dangereux.
Il existe apparemment un conflit d'intérêt entre le transporteur Deeqa Construction et le partenaire coopérant du PAM, SAACID.	Le PAM s'est aperçu qu'il pourrait y avoir un conflit d'intérêt en octobre 2009; le transporteur et le partenaire coopérant ne travaillent plus dans les mêmes zones.

Source: résumé établi par le Commissaire aux comptes de la Note d'information à l'intention du Conseil d'administration du PAM du 12 mars 2010

Examen des opérations du PAM en Somalie: projet de mandat (pour examen)

19. À la suite de notre examen des éléments de preuve disponibles et compte tenu de notre connaissance des activités du PAM et de son dispositif de contrôle, nous recommandons que le PAM adopte une approche systématique de l'examen des contrôles relatifs à la passation des marchés, à la livraison et à la distribution de l'aide alimentaire en Somalie. Cette approche repose sur la méthodologie d'audit établie consistant à examiner la configuration des contrôles qui devraient être en place, à évaluer dans quelle mesure ils fonctionnaient et à déterminer s'ils étaient adaptés et efficaces au moment des allégations et s'ils le sont actuellement.
20. La façon de procéder que nous vous suggérons donne des détails sur la nature et la portée des enquêtes qu'il serait à notre avis nécessaire d'effectuer pour se faire une idée de l'environnement des contrôles relatifs à la distribution de l'aide alimentaire en Somalie. Nous avons fait des suggestions quant aux modalités de l'examen et aux preuves dont nous aurions besoin pour étayer une analyse et des conclusions et pour être à même de formuler des recommandations.
21. D'après nous, l'examen devrait être effectué sous les auspices du Commissaire aux comptes qui nous succédera. Nous estimons qu'OS est bien placé pour diriger l'examen détaillé, en collaboration avec la direction du PAM au Siège, le bureau de pays et la Somalie. OS et la direction sont au fait et ont

l'expérience des opérations complexes présentant des risques élevés, un aspect important dans la mesure où le nouveau Commissaire aux comptes ne sera pas très au courant des processus du PAM. Cette approche et les moyens de la mettre en œuvre seront bien sûrs décidés par notre successeur qui aura sa propre optique professionnelle sur la façon d'enquêter en l'espèce.

22. Pour garantir que le PAM tire le meilleur parti de cet examen, le résultat principal devrait aller bien au-delà d'une simple évaluation rétrospective du régime des contrôles au moment des allégations et porter sur la formulation de recommandations en vue de:
- renforcer l'efficacité des procédures et des contrôles en place;
 - améliorer les régimes et les dispositifs de surveillance pour accroître le niveau de contrôle et d'assurance donnée à la direction au sujet du fonctionnement de ces contrôles;
 - repérer les contrôles et les procédures qui se chevauchent, sont superflus ou susceptibles de poser des risques supplémentaires au personnel; et
 - évaluer comment les conclusions du rapport pourraient être appliquées à d'autres situations complexes présentant des risques élevés.

Aspects particuliers devant être évalués

Étape 1. Examiner l'analyse du niveau de risque. La configuration d'un dispositif de contrôle devrait toujours être proportionnelle au risque encouru. Il convient donc de réunir des informations sur les risques particuliers encourus en Somalie dans le cadre des opérations du PAM et des Nations Unies et de définir le niveau de risque que le PAM considère acceptable (l'appétence au risque). Des preuves devraient être fournies en donnant des détails sur les mesures prises au cours de l'année écoulée pour atténuer les risques recensés.

23. Les éléments de preuve à fournir devraient notamment être les suivants:
- examen par le bureau de pays des risques encourus par le programme du PAM en Somalie et, plus largement, par les Nations Unies dans le pays.

Nos attentes:

- des précisions sur l'appétence au risque des opérations du PAM en Somalie (par exemple, niveau toléré des pertes de modeste ampleur, des versements de petites sommes d'argent ou de petites quantités de produits alimentaires aux points de contrôle);
- un registre des risques incluant les risques encourus au niveau du pays, du programme et des projets, du point de vue des Nations Unies (les risques pourraient couvrir les aspects suivants: la sélection des bénéficiaires appropriés, la sécurité, les problèmes de la filière d'approvisionnement, la qualité des aliments, les pots-de-vin, la distribution des produits alimentaires, les vols à chaque stade de la filière d'approvisionnement, les risques découlant des partenaires d'exécution, la vérification des livraisons, la manipulation délibérée des registres, la division des tâches, la rotation du personnel);
- une stratégie d'atténuation des risques: mesures prises ou prévues à cet effet;
- les mesures prises au cours de l'année écoulée pour faire face à chaque risque et l'atténuer;

Étape 2. Établir la configuration des contrôles s'appliquant aux opérations en Somalie. La première étape de l'examen devrait consister à établir la configuration des systèmes de contrôle interne mis en place dans le cadre des opérations en Somalie et à obtenir des renseignements à leur sujet. Le Siège du PAM donne des instructions aux bureaux de pays sur la conception des contrôles applicables aux opérations complexes et de grande envergure. Ces procédures et ces contrôles devraient englober tous les aspects des activités du PAM, y compris les domaines essentiels que sont la passation des marchés, la livraison et la distribution de l'aide alimentaire. Tout examen devrait évaluer dans quelle mesure ces contrôles sont adaptés à la nature des opérations en Somalie.

24. Les mesures devant être prises devraient notamment être les suivantes:

- obtenir du Siège du PAM un résumé des procédures et contrôles principaux, financiers et opérationnels, établis par la Directrice exécutive et s'appliquant aux opérations menées en Somalie dans les

domaines de la passation des marchés, de la livraison et de la distribution de l'aide alimentaire.

Nos attentes:

- les procédures relatives à la passation des marchés (y compris les modalités d'attribution des marchés, la récusation de fournisseurs potentiels, la liste des fournisseurs agréés, les procédures de lutte contre la fraude, la surveillance de l'exécution des contrats);
 - les conseils donnés sur le contrôle de la livraison des produits alimentaires (notamment les convois, l'entreposage, les escortes et les milices, les pots-de-vin);
 - les conseils donnés concernant les modalités de distribution de l'aide alimentaire et de vérification que cette dernière a bien atteint les bénéficiaires prévus (recours aux ONG partenaires et aux institutions gouvernementales, preuves de réception par les bénéficiaires, contrôles effectués par le PAM, livraison en gros et points de remise des vivres); et
 - les consignes données par le Siège au directeur de pays sur l'auto-évaluation des contrôles pour confirmer leur fonctionnement efficace.
- voir dans quelle mesure le PAM pourrait améliorer le dispositif de contrôle actuel et contribuer au suivi des livraisons en envisageant d'encourager les autres organisations à utiliser la technologie de suivi.

Étape 3. Évaluer le fonctionnement des contrôles prévus. Une évaluation devrait être réalisée par rapport au dispositif de contrôle prévu, afin de voir dans quelle mesure les contrôles mis en place ont fonctionné au moment des allégations et comment fonctionnent ceux dont il est possible de constater qu'ils sont actuellement opérationnels. Il faudra à cette fin que le bureau de pays apporte la preuve du fonctionnement de ces contrôles. Le bureau des pays devrait également expliquer les processus qu'il a adoptés pour procéder aux examens réguliers des opérations en Somalie afin de confirmer le respect des consignes, sans oublier toute action de suivi qu'il aura menée. Ce point revêt une importance particulière étant donné que le bureau de pays est situé au Kenya voisin.

25. Les preuves à fournir pourraient notamment être les suivantes:

- obtenir du bureau du pays une analyse des procédures et des contrôles établis par le Siège et de leur mise en œuvre en Somalie;
- une analyse du système utilisé le bureau de pays pour s'assurer que les procédures et les contrôles ont bien été appliqués en Somalie; et
- la vérification des éléments de preuve, y compris éventuellement la vérification des pratiques actuelles, si les conditions de sécurité le permettent.

Nos attentes:

- Une analyse point par point des procédures et des contrôles principaux prescrits par le Siège et de leur mise en application dans les procédures et contrôles adoptés en Somalie;
- une description des procédures et des contrôles utilisés par le bureau de pays au Kenya et sur le terrain en Somalie, et des éléments prouvant que ces procédures ont bien été suivies (notamment des notes administratives sur ces procédures, un manuel local de procédure et des compte rendus réguliers sur leur application);
- les visites de surveillance effectuées par des inspecteurs indépendants (y compris la vérification des procédures d'entreposage et des stocks, l'examen des opérations des partenaires d'exécution, l'examen des cartes de ravitaillement, l'évaluation des activités dans le pays, les suites données aux visites précédentes et les recommandations); et
- des détails sur les dispositions prises en ce qui concerne la sécurité des entrepôts, du transport et des distributions.

Étape 4. Examiner l'efficacité globale de l'environnement des contrôles. Les éléments prouvant l'existence des risques et des contrôles devraient être examinés pour conclure que le bureau de pays a respecté les procédures et les contrôles prescrits et établir si un système efficace de contrôle interne a été mis en place, en adéquation avec les risques recensés. Dans le cas où des défaillances auront été repérées, les pertes potentielles pouvant en résulter devraient être quantifiées.

26. Les preuves à fournir pourraient notamment être les suivantes:

- Ces dernières années, OS a effectué des examens normalisés des opérations en Somalie et le Service des inspections et enquêtes a mené une enquête spéciale au sujet des allégations de Channel 4 News. Ces rapports devraient être examinés pour en tirer des éléments prouvant que le bureau de pays a respecté les procédures et les contrôles prescrits.

Nos attentes:

- une liste de recommandations et d'éléments émanant du bureau de pays prouvant que les problèmes recensés ont bien été pris en compte et résolus à la satisfaction d'OS;
- la quantification de tout problème recensé, pour faciliter l'évaluation du rapport coût-efficacité de tout changement proposé.

Étape 5. Évaluer tout problème général ayant une incidence sur les opérations du PAM. Tout problème découlant du fonctionnement des contrôles en Somalie devrait être examiné dans le contexte plus large des opérations du PAM afin de tirer un parti optimal de l'examen et de contribuer à la conception et au bon fonctionnement des contrôles relatifs à la distribution de l'aide alimentaire dans le cadre d'autres opérations du PAM.

27. Il faudrait notamment à cette fin:

- repérer les points faibles du dispositif de contrôle établi par le Siège;
- confirmer que les procédures prescrites par le Siège aient été appliquées;
- établir l'adéquation des éléments de preuve dont dispose le directeur de pays pour s'assurer que les contrôles étaient en place et fonctionnaient efficacement;

- déterminer si les allégations formulées à l'encontre du PAM mettent en évidence une quelconque défaillance des contrôles mis en place en Somalie ou, de manière plus générale, dans le cadre des opérations du PAM; et
- déterminer, en se fondant sur le travail effectué par OS et le bureau de pays, si, dans certains domaines, des contrôles pourraient ne pas avoir été mis en œuvre ou ne pas avoir fonctionné efficacement.