

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Rome, 8–11 février 2010**

## **RESSOURCES, QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES**

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

*Pour examen*



Distribution: GÉNÉRALE  
**WFP/EB.1/2010/6-D/1**  
15 janvier 2010  
ORIGINAL: ANGLAIS

## **RAPPORT DU COMMISSAIRE AUX COMPTES SUR LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE ET L'ÉTABLISSEMENT DES RAPPORTS DANS UN BUREAU DE PAYS DU PAM – OUGANDA**

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

## NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

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

Directeur, Bureau du Commissaire aux comptes:	M. D. Brewitt	tél.: + (44) 20 7798 7256
--	---------------	---------------------------

Commissaire aux comptes:	M. R. Clark	tél.: 066513-2577
--------------------------	-------------	-------------------

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





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 sur l'efficacité des procédures financières, des systèmes comptables, des vérifications financières 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 recense les questions de gestion soulevées lors de notre visite d'audit au bureau du PAM en Ouganda.

**Pour plus de détails, veuillez contacter:**

Damian Brewitt

National Audit Office

157-197 Buckingham Palace Road,  
Victoria, Londres, SW1W 9SP

Tél.: +44(0)20 7798 7256

Courriel:

damian.brewitt@nao.gsi.vog.uk

# RAPPORT DU COMMISSAIRE AUX COMPTES A LA DIRECTION

Planification stratégique et  
établissement des rapports  
dans un bureau de pays du  
PAM – Ouganda,  
novembre 2009

TABLE DES MATIÈRES	PARAGRAPHE
Résumé et principales constatations	1
Aperçu général et portée	8
Prise en compte des objectifs stratégiques dans une stratégie de pays	13
Conception des projets	20
Obtention et utilisation d'une évaluation des besoins	30
Gestion des risques au sein de la stratégie de pays	34
Mesure des résultats des opérations menées en Ouganda	38
Exactitude des données communiquées	42

## Planification stratégique et établissement des rapports dans un bureau de pays du PAM – Ouganda, novembre 2009

### Résumé et principales constatations

1. En 2008, le Programme alimentaire mondial (PAM) a mené des opérations dans 78 pays: 3,9 millions de tonnes de vivres ont ainsi été distribués à plus de 100 millions de bénéficiaires pour un coût de 3,7 milliards de dollars É.-U.<sup>1</sup>. Devant la complexité et la difficulté d'une telle mission, les interventions du PAM doivent cibler les priorités acceptées par les donateurs, qui soient clairement énoncées dans les programmes de pays. Les États membres peuvent alors établir un lien entre les ressources, les produits, et les objectifs stratégiques qui ont été arrêtés par l'institution.
2. Pour remplir sa mission de réduction et d'atténuation de la faim, le PAM doit planifier efficacement ses interventions à partir d'évaluations précises des besoins et de la demande alimentaires, et répondre à ces attentes avec les ressources dont il dispose, de manière à atteindre les objectifs stratégiques. Pour y parvenir, il doit disposer de mécanismes de planification performants, qui s'articulent avec les plans des gouvernements et des autres organismes et lui confèrent l'assurance nécessaire pour établir et faire valoir la réussite de ses projets auprès des donateurs et États membres.
3. Partant de nos rapports précédents, axés en grande partie sur la gestion financière, le présent document s'intéresse principalement à la façon dont les responsables d'une opération de terrain ont formulé et conçu leurs plans pour réaliser les objectifs stratégiques, et examine comment ces plans ont facilité le ciblage des groupes vulnérables et comment les résultats ont été mesurés. L'étude de tous les bureaux dont les dépenses sont supérieures à 100 millions de dollars et les entretiens menés avec le personnel du PAM nous ont conduits à retenir le bureau du PAM en Ouganda. Ce bureau a été le premier à définir une stratégie de pays, sachant qu'à la date de nos travaux, le Soudan en avait fait autant et 13 autres pays s'étaient

---

<sup>1</sup> Rapport annuel du PAM sur les résultats de 2008 (WFP/EB.A/2009/4).

attelés à cette tâche. Le PAM compte que chaque pays suivra cet exemple dans un délai de trois à quatre ans.

4. Notre examen a permis de constater que l'Ouganda a suivi un cadre logique, ce qui a amené les parties prenantes à produire un plan cohérent pour traiter des questions systémiques, en concertation avec le Gouvernement et les organismes d'aide internationaux présents dans le pays. Cette collaboration étroite a réduit le risque de double emploi avec d'autres instances, ce qui va dans le sens de la politique d'unité dans l'action de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Bien que les informations actuellement recueillies sur les activités de pays et celles qui figurent dans les documents relatifs au programme de pays, soient parfois redondantes, la stratégie de pays offre l'occasion de relier les activités des projets aux objectifs institutionnels. En Ouganda, trois priorités alignées sur les objectifs stratégiques du PAM ont été clairement dégagées. Compte tenu des avantages procurés par les stratégies de pays, le PAM devrait envisager d'accélérer leur élaboration pour les pays qui n'en sont pas dotés. Il est toutefois possible d'apporter des améliorations au modèle existant, notamment en faisant correspondre les dépenses des projets aux domaines prioritaires et aux objectifs stratégiques, de manière à mieux déterminer le coût d'exécution et à faciliter la gestion axée sur les résultats. Le Conseil d'administration serait également fondé à se demander s'il ne serait pas préférable, pour réduire les doubles emplois, qu'il examine des stratégies de pays plutôt que des programmes de pays.
5. S'agissant du ciblage de l'aide alimentaire sur les personnes les plus vulnérables, nous avons constaté que des évaluations de la sécurité alimentaire, de la santé et de la nutrition avaient été réalisées et utilisées pour décider de la répartition des vivres. Ces études étaient satisfaisantes, et les résultats des évaluations ont été largement diffusés auprès du Gouvernement et des donateurs. Les informations ainsi obtenues et les discussions menées avec les parties prenantes ont été exploitées dans la conception des projets et intégrées dans la stratégie de pays. L'équipe du PAM en Ouganda a été attentive aux risques et efficace dans sa gestion de menaces telles que l'insuffisance des financements. En revanche, en l'absence de processus systématiques et intégrés, la gestion des risques a en

grande partie consisté à réagir aux événements. La stratégie de pays devrait fournir le moyen de recenser les risques opérationnels majeurs susceptibles d'influer sur la réalisation des objectifs stratégiques et donner des informations sur les plans d'atténuation proposés. Cette démarche mettra les États membres et les donateurs en confiance et permettra au Siège d'améliorer plus facilement le suivi des risques.

6. Enfin, nous avons pu observer que des données adéquates étaient en cours de collecte sur les résultats opérationnels obtenus au niveau des projets, de manière à rendre compte des réalisations, ce travail s'appuyant sur des cibles et des priorités clairement énoncées dans la stratégie de pays. Cependant, nous avons noté la nécessité d'améliorer les processus de validation. En outre, nous avons relevé des problèmes dans les définitions employées pour recenser les bénéficiaires, certains d'entre eux pouvant recevoir plusieurs prestations. Compte tenu de l'importance de la mesure des résultats, il convient de se concentrer davantage sur la mise en place d'un processus central de vérification permettant de s'assurer de l'exactitude des données communiquées, et de se pencher sur la définition des bénéficiaires.

-----

## Introduction

7. Le PAM a la difficile mission de réduire la faim dans le monde, avec des ressources limitées pour répondre à des demandes et des attentes croissantes dans l'ensemble de ses opérations. Pour remplir cette mission, le Conseil d'administration du PAM a adopté le Plan stratégique (2008–2013), qui expose les objectifs et priorités que se fixe l'institution dans le but d'optimiser l'utilisation des ressources mises à disposition par les donateurs. Ce document, qui fixe un cap, et aide le Conseil d'administration à déterminer si le Programme utilise ses ressources au mieux au regard des priorités définies. Les opérations du PAM doivent tendre vers la réalisation de ces objectifs stratégiques, dans le respect des conditions établies par les donateurs.

## Cadre général et portée

8. Les précédents rapports du Commissaire aux comptes étaient consacrés en grande partie aux systèmes de gestion utilisés par le PAM. Bien que, dans le cadre de notre programme de visite, nous ayons rendu compte à la Direction de certaines opérations menées sur le terrain, les informations fournies étaient destinées à étayer notre opinion d'audit. Jusqu'ici, nous n'avons transmis aucun rapport au Conseil d'administration sur les processus adoptés par les antennes locales pour planifier leurs opérations. Suite à l'élaboration du Plan stratégique du PAM et à la réorientation de l'institution vers l'assistance alimentaire, et en écho à la mise en œuvre d'une politique d'élaboration de plans stratégiques par pays, nous avons estimé que le moment était venu de s'intéresser à la façon dont les responsables des opérations sur le terrain adaptent leurs programmes de pays pour atteindre les objectifs stratégiques et rendre compte des progrès accomplis. Notre but est d'informer le Conseil d'administration sur ce processus, de mettre en lumière les méthodes utilisées et de faire état des bonnes pratiques et des améliorations susceptibles d'être apportées. Le présent rapport n'a pas pour objet de traiter de l'efficacité des programmes eux-mêmes.
9. Pour illustrer notre propos, nous avons cherché à sélectionner une opération de pays ayant donné lieu à un alignement sur les objectifs stratégiques du PAM. Lors du choix du pays, nous avons tenu compte du fait que la taille et la complexité des opérations varient considérablement selon les besoins et les conditions opérationnelles, entre autres facteurs. Au moment de notre examen, l'Ouganda et le Soudan avaient établi une stratégie de pays, et 13 autres pays s'étaient attelés à cette tâche.

Figure 1. Mise en place de stratégies de pays dans les bureaux dont les dépenses directes ont été supérieures à 100 millions de dollars en 2008

Pays	Dépenses directes du PAM en 2008 (millions de dollars)	Date prévue d'élaboration de la stratégie de pays
Soudan	836	2009
Éthiopie	287	2010
Afghanistan	205	Aucune date fixée
Kenya	182	Aucune date fixée
Somalie	178	Aucune date fixée
Zimbabwe	166	2010
Ouganda	117	2009
République démocratique du Congo	101	Aucune date fixée

**Source:** analyse du Commissaire aux comptes relative au Rapport annuel sur les résultats, et programme de mise en place des stratégies de pays

10. À l'issue de notre analyse, après avoir discuté avec le Directeur de l'Administration générale du PAM de la liste de pays présélectionnés en vue de notre audit, nous avons retenu l'Ouganda pour notre examen. Les opérations du Programme en Ouganda ont représenté un coût de plus de 117 millions de dollars en 2008 et atteint quelque 2,4 millions de bénéficiaires. L'équipe du PAM dans le pays a été la première à élaborer une stratégie de pays liée au Plan stratégique de l'institution. Cette stratégie a éclairé et alimenté l'élaboration du programme de pays pour l'Ouganda, qui a ensuite été approuvé par les États membres. Nous avons ainsi eu l'occasion d'étudier l'impact de cette nouvelle approche.

11. La méthodologie que nous avons suivie en Ouganda nous a amenés à interroger des hauts responsables au Siège, le Directeur adjoint du Bureau régional, qui se trouve en Ouganda, et le personnel travaillant au bureau du PAM en Ouganda de Kampala et dans les bureaux auxiliaires de Gulu et de Kotido, et à nous rendre sur le terrain afin d'étudier un échantillon de projets gérés par ces bureaux auxiliaires. Nous nous sommes également entretenus avec les principaux donateurs du programme du PAM en Ouganda. L'annexe décrit les méthodes employées de manière à déterminer de quelle façon:
- les priorités définies dans le Plan stratégique du PAM sont prises en compte dans la stratégie de pays;
  - l'aide alimentaire est ciblée de manière à atteindre les personnes les plus vulnérables; et
  - les résultats sont évalués.
12. Nous avons été aidés dans notre travail par le personnel du Siège chargé des opérations et par l'équipe du PAM en Ouganda. Nous leur sommes reconnaissants pour l'aide précieuse qu'ils nous ont apportée pendant l'examen et pour les commentaires constructifs qu'ils nous ont communiqués.

## Prise en compte des objectifs stratégiques dans une stratégie de pays

### Élaboration de la stratégie de pays

13. Le Plan stratégique du PAM (2008-2013) approuvé par le Conseil d'administration<sup>2</sup> a marqué un tournant, le Programme réorientant son action de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire de manière à apporter des solutions à plus long terme au problème de la faim. Parallèlement, la Directrice exécutive du PAM a approuvé le principe de l'élaboration de stratégies de pays<sup>3</sup>, afin d'exposer plus clairement comment les priorités des bureaux de pays se rattachent aux objectifs de l'institution tout en répondant aux besoins locaux. Les stratégies de pays visent à faire concorder plus étroitement les projets avec l'action d'autres organismes des Nations Unies et d'autres organisations d'aide humanitaire, et notamment à établir une articulation avec le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD). Ce cadre tient compte de la stratégie gouvernementale nationale de réduction de la pauvreté et des efforts déployés dans le pays par d'autres organismes des Nations Unies et d'autres partenaires. Ainsi, la stratégie de pays offre la possibilité de relier explicitement les objectifs définis dans le Plan stratégique, les priorités locales du bureau de pays et les différents projets. Le PAM compte que chaque bureau de pays élaborera une telle stratégie dans les trois à quatre années à venir, processus qui doit aller de pair avec la révision du PNUAD correspondant.
  
14. Le PAM a défini pour l'Ouganda un programme de grande ampleur (plus de 117 millions de dollars en 2008) qui recouvre toute une série d'interventions, et notamment des projets d'aide humanitaire et de développement. Donnant suite à l'initiative de la Directrice exécutive, le bureau du PAM en Ouganda a été le premier à demander l'élaboration d'une stratégie de pays, ce processus accompagnant la révision du PNUAD pour le pays. Les principales étapes suivies par le bureau de pays pour élaborer cette stratégie sont récapitulées à la figure 2.

---

<sup>2</sup> WFP/EB.A/2008/5-A/Rev.1 – Juin 2008

<sup>3</sup> <http://one.wfp.org/eb/docs/2009/wfp/194066-1.pdf>

Figure 2. Principales étapes de l'élaboration de la stratégie de pays pour l'Ouganda

1. *Phase de préparation.* Analyse des enseignements tirés des interventions passées, examen des activités en cours et définition des options d'orientation stratégique.
2. *Phase de consultation.* Parties prenantes sollicitées:
  - Gouvernement de l'Ouganda, pour veiller à la concordance avec les priorités nationales;
  - partenaires des Nations Unies, pour assurer la cohérence avec le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD);
  - personnel du PAM, pour favoriser l'adoption et la compréhension de la stratégie;
  - bureau régional et Siège du PAM, pour tenir compte des enjeux régionaux et de la stratégie de l'institution;
  - donateurs;
  - organisations non gouvernementales opérant en Ouganda, pour éviter que les activités prévues n'entraînent des doubles emplois.

*Phase de finalisation.* Approbation par la direction du bureau du PAM en Ouganda et le Comité d'examen des stratégies au Siège.

Source: PAM, Ouganda

15. Lors de l'élaboration de la stratégie, le bureau de pays a mené des consultations avec les principales parties prenantes pour tenir compte des plans de développement du Gouvernement de l'Ouganda, du PNUAD<sup>4</sup> et de l'avis d'organisations non gouvernementales locales et de bénéficiaires. L'intégration de ces consultations dans la planification avait pour but de tirer le meilleur parti des apports d'autres protagonistes et d'aider à traiter des questions systémiques en Ouganda. Notre examen a fait ressortir sans équivoque que la stratégie de pays était globalement en phase avec le PNUAD pour l'Ouganda et que des consultations approfondies avaient été menées, notamment avec d'autres

<sup>4</sup> [www.undp.or.ug/download.php?f=UNDAF%202006-11%2OUganda.pdf](http://www.undp.or.ug/download.php?f=UNDAF%202006-11%2OUganda.pdf)

organismes de l'ONU présents dans le pays tels que l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance. Ce processus amélioré a réduit le risque de superposition et de double emploi, ce qui va dans le sens de la politique "Unis dans l'action" des Nations Unies.

16. La stratégie de pays, qui couvre la période de 2009 à 2014, retient trois priorités opérationnelles en Ouganda (voir figure 3). Le premier domaine prioritaire fait l'objet d'une opération d'urgence et d'une intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) distinctes; cette dernière a été remaniée, et les importantes modifications apportées ont été approuvées par le Conseil d'administration en avril 2009. La stratégie de pays porte principalement sur les deuxième et troisième domaines prioritaires que sont la sécurité alimentaire et nutritionnelle d'une part et l'appui à l'agriculture et aux marchés de l'autre. Une fois l'élaboration de la stratégie terminée, le bureau du PAM en Ouganda a examiné et révisé son portefeuille de projets afin de le faire coïncider avec les priorités de programme recensées. Ces priorités stratégiques ont ensuite été reprises dans le programme de pays pour l'Ouganda.

**Figure 3.** Priorités de la stratégie de pays pour l'Ouganda

<p><b><i>PRIORITÉ 1 DU BUREAU DU PAM EN OUGANDA: ACTION HUMANITAIRE D'URGENCE</i></b></p>
<p><i>Cible 1 d'ici à 2014: on ne recense aucun décès lié à la faim aiguë, et les avoirs productifs des ménages les plus exposés à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle sont protégés en cas de sécheresse, d'inondations ou d'autre choc.</i></p> <p><i>(Objectif stratégique 1 du PAM)</i></p>
<p><b><i>PRIORITÉ 2 DU BUREAU DU PAM EN OUGANDA: SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE</i></b></p>
<p><i>Cible 2 d'ici à 2014: la plupart des communautés qui se redressent suite aux conflits sont devenues des producteurs nets de denrées alimentaires, et le nombre d'enfants souffrant de faim chronique a été réduit d'un cinquième.</i></p> <p><i>(Objectifs stratégiques 2, 3 et 4 du PAM)</i></p>

**PRIORITÉ 3 DU BUREAU DU PAM EN OUGANDA: APPUI À L'AGRICULTURE ET AUX MARCHÉS**

*Cible 3 d'ici à 2014: les agriculteurs et les négociants sont en mesure de vendre chaque année au PAM pour plus de 100 millions de denrées alimentaires produites localement par an.*

*(Objectif stratégique 5 du PAM)*

**Source:** stratégie de pays pour l'Ouganda

17. La stratégie de pays réunit au sein d'un cadre structuré toutes les opérations menées dans le pays. Bien qu'elle ait été évoquée dans le Rapport annuel sur les résultats de 2008<sup>5</sup> et qu'elle ait fait l'objet de séances d'information informelles du Conseil d'administration, celui-ci n'en a pas été officiellement saisi. Notre examen nous a permis de constater que le bureau du PAM en Ouganda travaille actuellement sur deux documents de projet indépendamment de la stratégie de pays, l'un consacré à une opération d'urgence et à une IPSR pour répondre aux besoins liés au premier domaine prioritaire, et l'autre portant sur un programme de pays répondant aux deuxième et troisième priorités (version finale approuvée par le Conseil d'administration pour examen en novembre 2009<sup>6</sup>). Ces documents présentent quelques insuffisances et se recoupent en partie, et le Conseil d'administration pourrait être fondé à se demander si la stratégie de pays ne suffirait pas à elle seule à répondre à ses besoins d'information.
18. Pour élaborer une stratégie claire, il est important de bien apprécier les coûts de réalisation des objectifs et priorités répertoriés, de manière à quantifier les ressources nécessaires et, au bout du compte, à mesurer le coût final de l'exécution des projets. Bien que le coût des différents projets inclus dans le programme de pays pour l'Ouganda ait été chiffré, la stratégie n'indique pas le coût de réalisation des objectifs stratégiques, certains projets ayant appuyé la mise en œuvre de plusieurs d'entre eux. Le PAM ne disposant pour

---

<sup>5</sup> Rapport annuel sur les résultats de 2008, par. 260

<sup>6</sup> WFP/EB.2/2009/8

L'absence de mécanisme central facilitant l'imputation des coûts il est difficile d'évaluer les coûts d'accomplissement des objectifs stratégiques généraux. Dans notre précédent rapport sur les bénéfices de gestion de l'application des normes IPSAS en termes de renforcement de la gestion financière, nous nous sommes intéressés au dispositif permettant de rapprocher les coûts des objectifs approuvés, et dans les rapports antérieurs, nous avons relevé l'importance de la gestion axée sur les résultats, qui associe les coûts à des réalisations précises. Nous sommes conscients que les processus de mise en correspondance des coûts et des objectifs ne doivent pas être trop complexes, doivent appuyer les activités et ne doivent pas faire obstacle à la souplesse dans l'exécution des projets. L'élaboration de stratégies de pays pourrait favoriser la mise en place d'une gestion axée sur les résultats au niveau local, étant entendu que cette stratégie ne peut actuellement pas s'appuyer sur des informations permettant de relier l'utilisation des ressources à des résultats quantifiables précis. Cette remarque renvoie à certains points abordés dans d'autres rapports du Commissaire aux comptes.

19. Depuis sa création en 2009, le Comité pour l'affectation stratégique des ressources, qui est un organe administratif, s'est surtout intéressé dans un premier temps à la répartition, au niveau des pays, du budget de l'aide multilatérale, dont le montant est compris entre 250 et 300 millions de dollars par an au total. Le Comité est composé des directeurs exécutifs adjoints et de la haute direction. Il utilise notamment ses ressources pour les projets prioritaires, pour venir en aide aux projets rencontrant des problèmes de financement et à ceux faisant appel aux fonds centralisés pour imprévus, pour répondre à des besoins immédiats, mais aussi pour satisfaire les préférences connues des donateurs. Au total, l'aide financière demandée au Comité a été supérieure aux ressources disponibles. Le Comité doit en particulier chercher à déterminer comment allouer les crédits aux interventions présentant le meilleur rapport coût-efficacité. Une stratégie de pays clairement définie peut contribuer à fournir cette information, car elle définit les priorités sans ambiguïté et offre au Comité un mécanisme plus efficace lui permettant de décider de l'affectation de ressources qui sont limitées.

## Conception des projets

20. Contrairement aux activités de bon nombre d'organismes du système des Nations Unies, les opérations du PAM sont financées uniquement au moyen de contributions volontaires. Il convient donc de tenir compte dans la conception des projets des conditions spécifiques ou des diverses conditions formulées par les donateurs: volonté de financer un projet précis, exigences particulières en matière d'approvisionnement ou calendrier d'utilisation des ressources. Les donateurs peuvent également exprimer des préférences quant à l'emploi des fonds, en privilégiant les opérations d'urgence, par exemple. Le PAM enregistre les prescriptions des donateurs dans le système WINGS II, qui met l'accent sur l'examen et le suivi de la conformité. Bien que ces conditions puissent réduire la marge de manœuvre du bureau du PAM en Ouganda, il est ressorti clairement des discussions menées avec le personnel du PAM et les donateurs qu'elles n'ont pas engendré de problèmes opérationnels majeurs.
21. Les consultations entreprises par le PAM dans le cadre de l'élaboration de la stratégie de pays ont aidé le bureau de pays à recenser les priorités des donateurs et à trouver un consensus lors de la conception des projets. Suite à l'élaboration de la stratégie, nous avons constaté que les objectifs des projets étaient demeurés identiques, mais qu'il avait été tenu compte des préférences des donateurs dans les méthodes de mise en œuvre ou dans les moyens à employer, dans le cas où, par exemple, un donateur préférerait fournir des produits de base en nature plutôt que des contributions monétaires.
22. Dans le cadre de la conception et de la planification des projets, le bureau du PAM en Ouganda prête attention à la durabilité des projets, cherchant en particulier à déterminer s'ils peuvent être transférés entre les mains du Gouvernement ou d'autres partenaires d'exécution appropriés et s'il est possible de les clore sans trop de conséquences ou encore de les prolonger sous la forme d'un nouveau projet. Il ressort de nos examens que les questions de durabilité ont été traitées dans la conception des projets et prises en compte dans la stratégie de pays.

23. Les projets du PAM étant financés sur la base de contributions volontaires, nous avons demandé à un groupe rassemblant les principaux donateurs pour l'Ouganda (Japon, États-Unis et Royaume-Uni) de nous communiquer leurs éventuels commentaires sur le processus de planification et la sélection des projets. Les donateurs ont une opinion favorable de l'élaboration de la stratégie de pays et du programme de pays. Ils nous ont indiqué que le PAM avait fait preuve de souplesse en tenant compte de leurs préférences, en acceptant, par exemple, des dons sous forme de produits alimentaires et non de contributions monétaires. En ce qui concerne les perspectives, ils ont admis que le changement d'orientation du PAM en Ouganda, de l'aide alimentaire vers l'appui à l'agriculture et aux marchés, entraînerait des modifications dans les modalités de financement des opérations du Programme qu'ils adopteront.
24. Notre examen a confirmé que les prescriptions des donateurs sont détaillées dans les accords de financement, et les tests que nous avons réalisés nous ont permis de nous assurer que le PAM avait mis en place les moyens nécessaires pour contrôler leur application. Les donateurs avec lesquels nous nous sommes entretenus se sont félicités du respect des prescriptions relatives à l'Ouganda et n'envisageaient pas d'imposer de conditions supplémentaires du fait du passage de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire. Ils nous ont indiqué qu'ils aimeraient disposer de plus d'informations sur l'utilisation de leurs fonds dans les opérations qui ne consistent pas à fournir une aide alimentaire, sachant que les dons accordés au PAM jusque-là étaient axés uniquement sur l'aide alimentaire. À mesure que l'institution met au point de nouvelles méthodes, comme l'assistance alimentaire, pour lutter contre la faim, elle doit faire en sorte de pouvoir déterminer les coûts des interventions prévues et en mesurer la réussite. Les donateurs considèrent que le PAM doit s'assurer qu'il a la possibilité de faire appel à des sources de financement différentes du fait de son changement d'orientation.
25. Lors de nos entretiens avec le personnel du PAM en Ouganda, il est apparu que les structures centrales du Programme chargées de l'élaboration des budgets et du financement n'étaient pas vraiment axées sur l'élaboration de projets d'assistance alimentaire plus

innovants. Ce problème est dû au fait que le budget de fonctionnement des bureaux de pays est depuis toujours calculé à partir des quantités de vivres distribués. À mesure que le bureau du PAM en Ouganda a cherché à exploiter de nouvelles formes d'interventions non alimentaires, comme la distribution de bons d'alimentation, il est devenu évident qu'il n'existait aucun mécanisme budgétaire établi pour financer les frais généraux liés à des projets de ce type. Actuellement, les montants des crédits affectés à la couverture des frais généraux est calculé à partir du volume de vivres distribués. Cette formule pourrait de ce fait réduire les fonds dont disposent les bureaux de pays qui considèrent les interventions non alimentaires comme le meilleur moyen d'atteindre leurs objectifs. Nous sommes conscients que l'examen en cours du cadre de financement entrepris par le Siège porte notamment sur la méthodologie actuelle, mais il est nécessaire de mettre en place un mécanisme cohérent et adapté permettant aux projets qui ne consistent pas à fournir une aide alimentaire de bénéficier de ressources suffisantes.

26. Après la finalisation de la stratégie de pays, l'équipe du PAM en Ouganda et le personnel du Siège se sont intéressés aux enseignements qu'ils pouvaient tirer et ont dégagé les avantages suivants:
- renforcement de la cohérence et de l'harmonisation entre les différents projets du PAM en Ouganda;
  - meilleur alignement sur le plan stratégique du PAM et sur les politiques et stratégies du Gouvernement ougandais;
  - intégration plus étroite dans le PNUAD (et dans les activités d'autres organismes des Nations Unies et organisations opérant dans le pays)
  - meilleure compréhension par le Gouvernement, les partenaires et le personnel du PAM de l'orientation prise par le bureau du PAM en Ouganda, de ses motivations et de ses objectifs; et
  - redéfinition de la portée de certains projets afin de bien prendre en considération les objectifs stratégiques de l'institution.

27. Les enseignements tirés de l'expérience acquise en Ouganda et ailleurs ont été utilisés pour élaborer une note d'orientation à l'intention des bureaux du PAM rédigeant une stratégie de pays. Les visites que nous avons effectuées sur le terrain, les entretiens que nous avons réalisés et les études sur documents que nous avons menées cadrent tout à fait avec ces constatations. De notre point de vue, le processus d'établissement de la stratégie de pays en Ouganda constitue une nette amélioration de la planification des opérations et permet d'établir des liens plus explicites avec le cadre stratégique et les objectifs du PAM, comme le montre la synthèse présentée à la figure 4 ci-après.

**Figure 4. Bureau du PAM en Ouganda – Lien entre le plan stratégique du PAM et la sélection des projets et des activités**

1. Plan stratégique du PAM	<i>Objectif:</i> sauver des vies dans les situations d'urgence et ramener la malnutrition aiguë causée par un choc en deçà du seuil critique.
2. Stratégie de pays	<i>Priorité 1 du bureau du PAM en Ouganda:</i> action humanitaire d'urgence – cibler les personnes qui ne parviennent pas à satisfaire leurs besoins alimentaires et nutritionnels de base. <i>Cible 1 d'ici à 2014:</i> aucun décès lié à la faim aiguë, et protection des avoirs productifs des ménages les plus exposés à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle en cas de chocs.
3. Descriptifs de projets	<u><i>Opération d'urgence:</i></u> sauver des vies dans la région de Karamoja jusqu'à la récolte de 2009. <u><i>IPSR:</i></u> venir en aide aux réfugiés et aux personnes particulièrement vulnérables qui ont été déplacées à l'intérieur du pays. <u><i>Programme de pays:</i></u> appuyer les mesures prises par le Gouvernement ougandais pour lutter contre la faim.

Source: analyse réalisée par le Commissaire aux comptes

28. L'élaboration de stratégies de pays demande de nombreuses heures de travail, notamment de la part des hauts responsables. Le Siège a fourni pas moins de 25 000 dollars pour l'élaboration de ces documents, mais celle-ci a en outre exigé un investissement personnel qui n'a pas pu être totalement quantifié. Par ailleurs, il est

important que le PAM évalue l'impact de la réussite des stratégies de pays. À cet égard, il est instructif de déterminer dans quelle mesure les donateurs sont plus enclins à financer les projets proposés lorsque ceux-ci s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie de pays. L'expérience de l'Ouganda montre qu'avant la stratégie, le bureau de pays parvenait à financer 45 pour cent des activités prévues. Suite au recentrage des projets sur les domaines prioritaires, la direction du PAM prévoit que, le moment venu, les engagements des donateurs pourraient couvrir la totalité du programme proposé, alors même que celui-ci est plus vaste qu'annoncé précédemment.

29. L'approche descendante de la planification permet aux donateurs de mieux comprendre comment leurs contributions appuieront les buts stratégiques de l'institution, tout en renforçant les mécanismes permettant de rendre compte de l'utilisation des ressources. Elle offre également l'occasion de démontrer plus clairement la cohérence dans la conception des projets. Pour autant, il serait possible d'améliorer encore les stratégies de pays en y incluant des informations sur le calcul des coûts, de manière à chiffrer les dépenses associées à chaque domaine prioritaire et objectif institutionnel. Compte tenu des avantages procurés, il conviendrait d'envisager l'accélération du processus d'élaboration des stratégies de pays afin d'assurer une concordance étroite entre les objectifs stratégiques du PAM et l'exécution de ses programmes au niveau opérationnel.

## Comment la stratégie de pays facilite le ciblage de l'aide alimentaire en faveur des plus vulnérables

### Obtention et utilisation d'une évaluation des besoins

30. Les priorités du bureau du PAM en Ouganda sont axées sur la nécessité de s'attaquer au problème de la faim chronique. Lors de la conception de la stratégie de pays, il faut donc déterminer le niveau et l'étendue du problème afin d'établir des plans adaptés pour y remédier. Le bureau du PAM en Ouganda a recueilli des données factuelles sur les ménages vulnérables à partir d'analyses de la sécurité alimentaire et d'évaluations de la situation nutritionnelle et sanitaire, et il a exploité ces informations pour élaborer le programme de travail. Un examen détaillé réalisé tous les trois à

cinq ans permet de classer les groupes de population selon leur situation nutritionnelle de façon à cibler l'aide. L'évaluation approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité<sup>7</sup> conduite en novembre 2008 a ainsi cherché à recenser un certain nombre de données essentielles, à savoir:

- le nombre de personnes en situation d'insécurité alimentaire ou vulnérables;
- les personnes concernées;
- leur localisation;
- les causes sous-jacentes et les menaces d'insécurité alimentaire et de malnutrition; et
- les conséquences pour les interventions visant à renforcer la sécurité alimentaire.

31. Les informations réunies ont été communiquées au Gouvernement et à la communauté des donateurs pour leur donner l'occasion de transmettre leurs observations et de contribuer à la formulation de la méthodologie et des constatations, et pour contribuer à éclairer la discussion sur la conception de projets. Le bureau du PAM en Ouganda s'en est servi comme données de référence pour suivre et évaluer la réalisation des objectifs dans le temps.

32. Outre l'analyse de l'évaluation approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité, le PAM organise des évaluations semestrielles plus modestes de la situation nutritionnelle et sanitaire ainsi que des examens ponctuels pour compléter la base de données factuelles sur les groupes vulnérables. Ces opérations permettent de suivre l'évolution de la malnutrition et d'étoffer les informations disponibles pour les opérations en cours. Ainsi, suite à un rapport spécial d'avril 2009<sup>8</sup> consacré au district de Kotido qui met en évidence un taux élevé de malnutrition aiguë globale, le bureau de

---

<sup>7</sup> <http://www.wfp.org/content/uganda-comprehensive-food-security-and-vulnerability-analysis>

<sup>8</sup> Nutrition and health assessment: Kotido (Évaluation de la situation nutritionnelle et sanitaire: Kotido), Programme alimentaire mondial, avril 2009.

pays a augmenté les distributions de vivres dans la zone afin de remédier à la situation.

33. Après avoir établi les besoins, l'équipe du PAM a collaboré avec le Gouvernement et les donateurs à la conception de projets et au financement des besoins opérationnels. Notre examen a confirmé que les résultats des projets précédents ou en cours étaient utilisés pour éclairer et orienter la conception des nouveaux projets. Les données relatives aux besoins ont été introduites dans PRoMIS (système d'information pour la gestion des projets élaboré sur mesure par le Bureau régional pour l'Afrique australe) pour rendre compte des résultats effectifs du projet par rapport aux prévisions. Le système PRoMIS a fonctionné en parallèle avec le système d'information du PAM, qui est progressivement remplacé par le module de gestion des projets de WINGS II.

#### Gestion des risques au sein de la stratégie de pays

34. Pour être efficace, tout plan de fourniture d'une aide alimentaire aux personnes vulnérables devrait comprendre une composante de gestion des risques. Bien que les descriptions de projets mentionnent les risques qui pèsent sur chaque projet dans le cadre de la procédure d'approbation, nous n'avons pas été en mesure d'établir à partir d'éléments probants qu'une évaluation régulière, officielle ou systématique des risques avait été réalisée. Les risques ont bien été pris en compte lors de l'élaboration de la stratégie, mais il reste possible d'en faire état de manière plus précise et de rendre compte de leur suivi continu. Le bureau du PAM en Ouganda a créé un registre des risques au niveau du pays, qui prend en compte quatre types de risques: la livraison des produits alimentaires en temps voulu; la sûreté et la sécurité; l'exactitude des listes de bénéficiaires; et le fonctionnement du système informatique. L'élaboration d'une stratégie de pays permet de définir des risques opérationnels généraux au regard des grands objectifs stratégiques du PAM. Cette démarche favorise la transparence en matière de risques opérationnels, la confiance des donateurs dans les modalités de gestion des risques de ce type en sort renforcée.

35. Les registres de risques devraient fournir une évaluation de la probabilité et des répercussions des risques opérationnels, ainsi qu'un état des mesures prises pour les réduire ou en atténuer les effets. Le financement du programme pour l'Ouganda, par exemple, a été incertain pendant quelque temps, or nous avons constaté que les plans de projets ne prenaient pas la pleine mesure de ce risque ni des stratégies d'atténuation. Il aurait été possible d'intégrer l'évaluation de ces risques dans le processus de planification et d'en faire état dans la stratégie.
36. Au niveau des projets, le personnel, du fait de sa participation continue aux activités opérationnelles, est attentif aux risques qui limitent les activités des projets et adapte son approche en conséquence. Nous en avons eu l'illustration lorsque le bureau du PAM en Ouganda a envoyé une équipe en mission au Karamoja en novembre 2008 pour recenser et décrire les mesures permettant d'atténuer à court, moyen et long termes les risques qui pèsent sur le programme de distribution, et notamment le risque d'insécurité.
37. Toutefois, un processus systématique et totalement intégré de gestion des risques fait toujours défaut, comme il a déjà été observé dans de précédents rapports du Commissaire aux comptes. Il convient de mettre en place des processus au niveau central pour encourager une approche cohérente de la gestion et de la détermination des risques à tous les échelons. Cette évolution contribuera à l'intégration de principes généraux de gestion des risques susceptibles d'être répercutés dans les activités opérationnelles. Une mauvaise gestion des risques peut compromettre la capacité du Programme d'atteindre ses objectifs stratégiques et entraver l'exécution des programmes de pays. Les risques majeurs et les principales stratégies d'atténuation devraient apparaître dans la stratégie de pays. Le PAM a pris conscience du problème et créé au niveau central une Division de la gestion des résultats et de l'obligation redditionnelle chargée d'améliorer, en 2010, les processus d'évaluation et de gestion des risques à l'échelle de l'institution, conformément aux meilleures pratiques.

## Mesure des résultats des opérations menées en Ouganda

38. La mesure des résultats permet au bureau de pays, et plus généralement au PAM, d'apprécier dans quelle mesure les cibles et les objectifs mentionnés dans la stratégie de pays approuvée ont été atteints. Ce type de données alimente également l'élaboration des politiques et donne des éléments d'information sur l'efficacité des méthodes d'exécution qui peuvent éclairer la conception de projets futurs.
39. Le principal paramètre de mesure des résultats est le nombre de bénéficiaires, un bénéficiaire étant défini comme une personne ciblée qui reçoit des vivres du PAM dans le cadre d'une ou de plusieurs opérations menées par l'institution, à un moment ou un autre durant la période considérée. Le nombre de bénéficiaires prévus s'élève à 1,9 million pour les interventions humanitaires d'urgence, à 361 000 pour les projets visant à renforcer la sécurité alimentaire et nutritionnelle<sup>9</sup> et à 211 000 pour les activités d'appui à l'agriculture et aux marchés.
40. Les rapports intérimaires et les rapports de suivi des projets sont établis mensuellement et présentés au directeur de pays. Les données relatives au nombre de bénéficiaires et aux réalisations sont incluses dans les rapports annuels aux donateurs portant sur les projets et peuvent être combinées aux résultats communiqués par d'autres pays dans le Rapport annuel sur les résultats. En outre, deux services centraux du PAM, la Division des services de contrôle et le Bureau de l'évaluation, peuvent procéder à l'examen des résultats. Les mécanismes de communication d'information correspondent aux besoins d'information du Conseil d'administration, des responsables opérationnels et des donateurs. Le bureau du PAM en Ouganda s'appuie sur les informations figurant dans le système PRoMIS pour fournir les données demandées pour chaque projet et pour l'ensemble du pays. Cela lui permet de répondre plus facilement à la plupart des demandes d'information, tout en assurant la cohérence de l'ensemble des données communiquées. Il convient de revoir régulièrement la nature et la

---

<sup>9</sup> WFP/EB.2/2009/8 – novembre 2009.

fréquence des rapports, et il est possible d'encourager certains donateurs à envisager l'allègement des processus de communication d'information. Certains donateurs demandent des rapports intérimaires très détaillés, ce qui alourdit la charge des équipes de projet. La figure 5 propose une présentation des mécanismes de communication des informations.

Figure 5. Modalités de la communication des informations sur les projets

Document	Fréquence	Contenu type
Rapports de situation	Hebdomadaire et mensuelle	Données quantitatives sur les bénéficiaires et les volumes; principaux problèmes; et demandes d'appui.
Notes de synthèse	Mensuelle	Données quantitatives sur les bénéficiaires et les volumes; ressources; principaux problèmes opérationnels; et évolutions récentes.
Statistiques opérationnelles clés	Mensuelle	Besoins et déficits de financement; nombre de bénéficiaires; et achats locaux et dépenses.
Rapports du Bureau régional	Mensuelle	Données quantitatives sur les bénéficiaires et les volumes.
Rapports normalisés sur les projets à l'intention des donateurs	Annuelle	Informations financières et opérationnelles sur les résultats des projets.
Rapports annuels du PAM sur les résultats	Annuelle	Données quantitatives sur les bénéficiaires et les volumes; vivres distribués par catégorie d'activités; objectifs stratégiques et objectifs propres au pays; et analyse financière.
Analyses de la Division des services de contrôle	Ponctuelle	Évaluation des contrôles financiers et opérationnels.
Rapports du Bureau de l'évaluation	Ponctuelle	Données sur les résultats des projets.

Source: PAM Ouganda

41. Les enquêtes que nous avons réalisées au Siège du PAM ont montré que les données nécessaires à ces communications sont souvent recueillies, assemblées et analysées manuellement, en tant que de besoin. La mise en place du module de gestion des projets de WINGS II permettra de disposer d'un point d'information unique,

conformément au projet du PAM, qui a l'ambition de mettre en place une architecture de données propre à fournir "une version unique de la vérité", ce qui favorisera la mise en place de mécanismes de communication des données plus cohérents et présentant un meilleur rapport coût-efficacité. Toutefois comme nous l'avons noté, le PAM éprouve des difficultés, à imputer les coûts supportés dans le cadre des projets en fonction des priorités et des objectifs stratégiques poursuivis, car ceux-ci se chevauchent nécessairement. Cette confusion nuit à une appréciation globale du coût de mise en œuvre de priorités particulières.

### Exactitude des données communiquées

42. Le PAM utilise divers mécanismes pour veiller à l'exactitude des chiffres communiqués sur les bénéficiaires et d'autres réalisations. Il est notamment procédé à des vérifications aux points de distribution (règle opérationnelle du PAM), à un suivi des plaintes pour non-réception de rations et à des examens par des équipes de projet et des donateurs expérimentés.
  
43. Nous considérons que les types de données réunies par le PAM sur les résultats opérationnels sont acceptables, mais notre examen a mis en évidence un certain nombre d'insuffisances compromettant la précision des données. Nous avons constaté l'absence de processus de conservation d'éléments prouvant que les informations ont été vérifiées ou soumises à des procédures d'évaluation de la qualité. Le contrôle des données conservées au bureau de pays nous a permis de recenser diverses incohérences, décrites à la figure 6. Ces constatations corroborent le rapport du Bureau de la vérification interne des comptes du PAM (OSDA) de décembre 2008<sup>10</sup> sur les inexactitudes de la saisie et de la validation des données; elles ont également mis en évidence un certain nombre de cas dans lesquels les implications des distributions de vivres étaient effectuées sans contrôle du personnel du PAM. Nous sommes conscients que l'obtention de données dans un contexte difficile n'est pas une tâche aisée, mais si le PAM veut obtenir des informations précises pour évaluer ses résultats, il doit améliorer son processus de vérification.

---

<sup>10</sup> OSDA: Functional Audit of WFP Operations in Uganda (Audit fonctionnel des opérations du PAM en Ouganda) (AR/08/21, décembre 2008).

Figure 6. Exemples d'incohérences dans les données communiquées sur les projets

- Programme d'alimentation scolaire dans le district de Kotido: nous n'avons pas pu obtenir de données probantes sur le nombre de rations à emporter à la maison fournies aux filles présentant un taux d'assiduité de plus de 80 pour cent sur la période considérée.
- Projet de santé et nutrition maternelles et infantiles (SNMI) dans le district de Kotido: nous avons constaté un écart entre le nombre de bénéficiaires indiqué par le dispensaire et le nombre enregistré de personnes ayant reçu des rations alimentaires.

		Rapport du dispensaire	Rapport sur les stocks de vivres	Écart
Juillet	Filles	422	462	40
	Garçons	327	377	50
Août	Femmes enceintes	77	62	-15
	Femmes en période postnatale	201	233	32

44. Nous avons été informés que le suivi de la mise en œuvre des projets dépendait du niveau des ressources. Dans les bureaux auxiliaires de Gulu et de Kotido que nous avons visités, les personnes chargées de contrôler l'aide alimentaire nous ont déclaré qu'ils n'avaient pas les moyens de réaliser le suivi recommandé des partenaires d'exécution et qu'ils n'étaient donc pas en mesure de qualifier avec certitude les résultats des projets en termes de produits. Les directives du PAM en matière de suivi indiquent, par exemple, que toutes les distributions générales de vivres doivent être observées par un employé du PAM. Or cette consigne est difficile à respecter étant donné que 117 distributions sont effectuées chaque mois et qu'un seul membre est chargé du suivi des distributions générales de vivres au bureau de Gulu. Nos discussions avec le personnel de direction en Ouganda ont fait

apparaître que le problème était connu et que des mesures étaient actuellement prises pour apporter des améliorations au système.

45. Notre analyse du processus de communication des résultats a également mis en évidence des problèmes liés aux critères retenus pour définir ce que recouvre le terme de bénéficiaire, ces critères étant davantage axés sur l'aide alimentaire que sur les opérations plus larges d'assistance alimentaire. Concrètement, la définition actuellement utilisée en Ouganda évalue en réalité le nombre de bénéficiaires de chaque opération d'aide alimentaire et non le nombre de personnes auxquelles le PAM vient en aide dans le cadre de son programme. Une même personne peut recevoir une aide alimentaire de plusieurs types d'opérations et être comptée comme bénéficiaire à chaque fois. Nos visites sur les sites des projets ont mis en lumière deux cas dans lesquels un bénéficiaire peut être compté deux fois:

- dans les districts où se déroulent plusieurs interventions, comme celui de Gulu, un enfant scolarisé peut recevoir des rations à l'école et lors des distributions générales; et
- les bénéficiaires qui sont aidés à plusieurs occasions peuvent être comptés deux fois si la définition du nombre de bénéficiaires est interprétée comme le nombre de fois qu'une aide est apportée dans le cadre du projet et non le nombre de personnes aidées.

46. Nous conseillons au PAM de revoir les définitions employées pour transmettre des données sur les bénéficiaires, afin de résoudre les problèmes de mesure découlant de l'évolution de l'assistance alimentaire et les cas dans lesquels un double comptage est possible dans le cadre d'une ou plusieurs opérations. Les États membres bénéficieraient ainsi d'une méthode de mesure cohérente et établie d'un commun accord. Dans le même ordre d'idées, le PAM devrait aussi définir clairement un ensemble de procédures normalisées de vérification des données devant être suivies par les bureaux de pays pour garantir la cohérence et offrir plus de certitude quant aux données communiquées.

*Nous recommandons au PAM:*

- d'instaurer un mécanisme approprié de mesure des produits de l'aide non alimentaire et, le cas échéant, de renoncer à fonder sur le volume de vivres distribués les allocations de ressources destinées à couvrir les frais généraux des projets;*
- d'accélérer le calendrier de mise en place des stratégies de pays pour les bureaux du PAM dont les dépenses sont élevées et qui sont hautement prioritaires; et d'examiner la possibilité que le Conseil d'administration prête attention aux stratégies de pays et non aux programmes de pays afin de limiter les redondances;*
- d'améliorer le chiffrage des coûts afin d'être en mesure de mieux déterminer les coûts liés à la réalisation des objectifs stratégiques, ce qui permettra d'établir le rapport coût-efficacité. Cette affectation des coûts par objectif stratégique aurait une incidence plus large, comme l'explique notre rapport sur les avantages des normes IPSAS, en favorisant le passage du PAM à la gestion axée sur les résultats et en facilitant le travail du Comité pour l'affectation stratégique des ressources;*

- *d'élaborer des processus centraux d'analyse systématique des risques de sorte que les stratégies de pays fassent état des principaux risques opérationnels susceptibles d'avoir des répercussions sur la réalisation des objectifs et de définir clairement les stratégies d'atténuation prévues — le processus devrait en outre servir à s'assurer que les instances centrales ont connaissance des risques existant au niveau local;*
- *d'envisager de préciser la définition du terme de bénéficiaire pour éviter les possibilités de double comptage, et de veiller à ce que cette définition tienne compte des avantages procurés par les projets d'aide non alimentaire, tels que l'appui à l'agriculture et aux marchés; et*
- *de mettre au point des méthodes fiables, cohérentes et présentant un bon rapport coût-efficacité pour mesurer et valider le nombre de personnes bénéficiant d'une assistance dans le cadre des projets.*

## ANNEXE: MÉTHODOLOGIE

Cette annexe résume les principaux aspects de la méthodologie adoptée par le Commissaire aux comptes pour effectuer cet examen.

Méthode	Objet
Entretiens semi-dirigés avec le personnel du Siège du PAM	<p>Mettre en évidence la répartition des responsabilités et les interactions entre le Siège et le bureau de pays, et déterminer le degré général de contrôle et de responsabilité que le Siège exerce sur les opérations en Ouganda.</p> <p>Réunions organisées avec le Directeur exécutif adjoint et Chef des opérations et le personnel des services suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bureau de la vérification interne des comptes;</li> <li>▪ Service de l'analyse de la sécurité alimentaire;</li> <li>▪ Service de la programmation;</li> <li>▪ Sous-Division de l'analyse et des rapports sur les opérations;</li> <li>▪ Service de la conception des programmes;</li> <li>▪ Bureau de liaison du département des opérations;</li> <li>▪ Relations avec les donateurs;</li> <li>▪ Bureau de l'évaluation;</li> <li>▪ Division de la gestion des résultats et de l'obligation redditionnelle.</li> </ul>
Entretien semi-dirigé avec le Directeur adjoint du Bureau régional	Établir le rôle du Bureau régional dans la définition des objectifs, la conception des projets et l'évaluation des résultats.
Entretiens semi-dirigés avec le personnel du	Obtenir des informations sur les deux principales questions auxquelles l'audit a pour objet de répondre, à savoir si l'aide alimentaire est ciblée en faveur des personnes les plus vulnérables et si le PAM est en mesure d'évaluer précisément

<p>bureau du PAM en Ouganda de Kampala</p>	<p>ses résultats. Des entretiens ont été réalisés avec le directeur de pays, le directeur adjoint et le personnel des équipes chargées des questions suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ suivi et évaluation;</li> <li>▪ évaluation;</li> <li>▪ programme;</li> <li>▪ relations avec les donateurs;</li> <li>▪ finances;</li> <li>▪ analyse et cartographie de la vulnérabilité.</li> </ul>
<p>Entretiens semi-dirigés avec des donateurs du PAM</p>	<p>Nous avons rendu visite à des représentants de l'USAID (Agency for International Development [États-Unis]), du Ministère britannique du développement international (DFID) et du Gouvernement du Japon afin d'établir dans quelle mesure ils exercent un contrôle sur les activités du PAM et leur éventuel rôle dans la définition des objectifs pour le pays et du portefeuille d'opérations.</p>
<p>Visites des bureaux auxiliaires et de sites d'intervention en Ouganda</p>	<p>Nous avons visité les bureaux auxiliaires du PAM de Gulu et de Kotido afin de mieux comprendre comment le personnel de terrain réalise le suivi des activités opérationnelles et comment les assurances qu'il fournit ont été obtenues. Durant ces visites, nous avons observé le suivi de quatre opérations du PAM. Les projets suivants ont été sélectionnés par le bureau auxiliaire pour représenter les diverses interventions en cours:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ distribution générale de vivres au camp de personnes déplacées de Gulu Hill;</li> <li>▪ alimentation thérapeutique à l'hôpital St Mary de Gulu;</li> <li>▪ santé et nutrition maternelles et infantiles au centre de soins KDDS de Kotido;</li> <li>▪ activité Vivres au profit de l'éducation à l'école de la mission Sainte-Marie Mère de Dieu de Kotido.</li> </ul>

<p>Examen des documents du PAM conservés au Siège de l'institution, dans le bureau de pays et dans les bureaux auxiliaires</p>	<p>Nous avons étudié des documents pour recouper les informations que nous avons recueillies auprès de sources de données qualitatives, et pour établir quels sont les canaux utilisés pour transmettre les consignes d'exécution des projets du Siège au personnel de terrain et, à l'inverse, pour assurer la remontée d'informations sur les projets.</p>
--	--