

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**

*Pour information**



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.A/2010/6-K/1/Add.2

4 juin 2010

ORIGINAL: ANGLAIS

ENQUÊTE SUR LES OPÉRATIONS DU PAM EN SOMALIE: ADDITIF 2

**POINT SUR LE MESURES PRISES PAR LA
DIRECTION DU PAM EN SOMALIE**

* Conformément aux décisions du Conseil d'administration sur la gouvernance approuvées à la session annuelle et à la troisième session ordinaire de 2000, les points soumis pour information ne seront pas discutés, sauf si un membre en fait la demande expresse, suffisamment longtemps avant la réunion, et que la présidence fait droit à cette demande, considérant qu'il s'agit là d'une bonne utilisation du temps dont dispose le Conseil.

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 information.

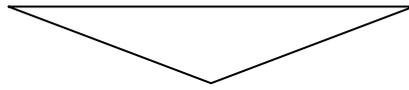
Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions d'ordre technique à poser sur le présent document à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnées ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Chef de Cabinet et Directrice du Bureau du Directeur exécutif: Mme L. Landis tél.: 066513-2002

Coordinatrice de programmes, Bureau du Directeur exécutif: Mme E. Chung tél.: 066513-3412

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).

PROJET DE DÉCISION*



Le Conseil prend note du document intitulé "Enquête sur les opérations du PAM en Somalie" (WFP/EB.A/2010/6-K/1) et de ses additifs.

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.

INTRODUCTION

1. À la demande du Conseil d'administration, le Secrétariat a préparé ce document qui fait le point sur les mesures prises par la direction en réponse aux recommandations formulées dans le rapport établi en décembre 2009 par l'Inspecteur général et à un rapport du Groupe de contrôle sur la Somalie daté de mars 2010, qui fait état d'allégations de détournements de produits alimentaires fournis par le PAM.
2. Le PAM est déterminé à faire preuve d'un maximum de transparence et d'efficacité et à garantir l'intégrité et l'efficacité de son opération en Somalie, dont dépendent près de 2 millions de Somaliens. Dans le but de renforcer ses systèmes de contrôle et de surveillance en Somalie, le PAM applique les connaissances, les compétences et l'expérience acquises au fil des décennies dans les situations les plus complexes. Les améliorations nécessaires pour mettre en œuvre des systèmes de contrôle plus efficaces, plus crédibles et plus transparents constituent pour la direction du PAM une priorité de première importance. Les mesures prises par la direction exposées dans la présente note correspondent à celles mises en place par le PAM dans toutes les situations d'insécurité. Au cours des trois dernières années, l'Inspecteur général a effectué trois audits internes et mené une inspection et une enquête sur les opérations du PAM en Somalie. Les recommandations qui en ont découlé ont donné lieu à tout un éventail d'initiatives destinées à renforcer les contrôles de la chaîne d'approvisionnement.

VUE D'ENSEMBLE DE LA MISE À JOUR

3. Les mesures prises par la direction exposées dans la présente note s'inscrivent dans les catégories suivantes:
 - renforcement du contrôle exercé par la direction
 - suites données au Rapport du Groupe de contrôle sur la Somalie
 - mise en œuvre des recommandations de l'Inspecteur général
 - nouvelles activités de contrôle de la chaîne d'approvisionnement

Renforcement du contrôle exercé par la direction

4. Le PAM a élaboré et met actuellement en œuvre un plan d'action axé sur les recommandations formulées dans le rapport établi en décembre 2009 par l'Inspecteur général, ainsi que sur les questions soulevées par le rapport du Groupe de contrôle sur la Somalie. Ce document est appelé à évoluer, des éléments étant ajoutés à mesure qu'ils se feront jour, notamment compte tenu des résultats d'un examen analysant une par une les allégations du Groupe de contrôle sur la Somalie. Cette analyse a été demandée par la Directrice exécutive et sera menée à bien par l'Inspecteur général en juin.
5. La Directrice exécutive préside le Groupe directeur pour la Somalie composé de hauts fonctionnaires du PAM qu'elle a mis en place afin d'assurer: i) l'application rapide de tous les aspects du plan d'action; ii) la prise en compte dans le plan d'action et le traitement approprié de toutes les lacunes recensées par l'Inspecteur général; et iii) la mise à disposition de ressources suffisantes pour remplir ces objectifs.
6. Le 1^{er} mai 2010, la Directrice exécutive a désigné M. Tun Myat, ancien Secrétaire général adjoint des Nations Unies et membre de la direction générale du PAM, pour être son Envoyé spécial en Somalie. Suite à cette nomination, M. Tun Myat s'est rendu au

bureau de pays implanté à Nairobi, où il a rencontré des partenaires et des donateurs; il a examiné l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations émanant des précédentes missions de contrôle et a recherché des solutions de nature à améliorer la situation en matière de gestion et de contrôle.

7. Le 18 mai, le PAM a réuni un groupe d'experts en logistique et en gestion des chaînes d'approvisionnement de renommée mondiale issus des secteurs humanitaire, militaire et privé pour des consultations sur les meilleurs moyens de contrôler et de gérer les risques liés à la chaîne d'approvisionnement dans des contextes instables tels que la Somalie. Reconnaissant les problèmes très importants qui se posent dans ce type d'environnement et soulignant qu'il n'existe pas de solution toute faite, les experts ont recommandé d'envisager des solutions axées sur le marché afin de remplir des objectifs de lutte contre la faim dans les zones difficiles d'accès et de faire adopter au PAM une démarche plus volontariste et plus visible lors des débats sur les enjeux de politique et de sécurité dans les situations d'urgence complexes. Les recommandations des experts seront communiquées au Conseil et une réunion avec les membres du Conseil est prévue le 25 juin prochain. Certains des experts de ce groupe y seront conviés en qualité de conseillers de la Directrice exécutive.
8. Afin de renforcer l'autorité du bureau de pays pour la Somalie, un second Directeur adjoint du PAM en Somalie sera nommé pour assumer la responsabilité des questions de respect des règles et procédures en vigueur. De plus, le responsable des finances du bureau régional a déjà été envoyé au bureau de pays pour assurer l'application des recommandations formulées par l'Inspecteur général dans son rapport de décembre 2009 et pour procéder à une analyse rigoureuse des risques.
9. Dans un souci de transparence et de collaboration, le 21 mai 2010, la Directrice exécutive a communiqué au président du Comité des sanctions concernant la Somalie le rapport d'enquête confidentiel établi en décembre par l'Inspecteur général, qu'elle avait transmis aux membres du Conseil en mars dernier. Dans la lettre accompagnant le document, la Directrice exécutive demandait que tous les documents à l'appui des allégations faites dans le rapport du Groupe de contrôle sur la Somalie soient communiqués à l'Inspecteur général afin qu'il puisse donner suite à ces allégations et, si nécessaire, que le PAM puisse prendre des mesures correctrices immédiates pour le compte des bénéficiaires en Somalie.
10. En juin 2010, le Directeur exécutif adjoint et Directeur de l'Administration générale, le Directeur de pays récemment nommé et le Directeur régional ont informé les représentants des donateurs à Nairobi des mesures prises par le PAM pour régler les problèmes actuels. Ils ont également rencontré d'autres partenaires et des hauts représentants des Nations Unies pour analyser les solutions à retenir pour permettre à la communauté humanitaire de maintenir son aide, qui joue un rôle indispensable pour la survie des bénéficiaires.

Suites données au rapport du Groupe de contrôle sur la Somalie

11. Suite à la publication du rapport du Groupe de contrôle sur la Somalie en mars dernier, le PAM a annoncé que, dans l'attente des résultats des nouvelles investigations, le Programme n'attribuerait pas de nouveaux contrats aux trois transporteurs cités dans le document.
12. Le Conseil a chargé le Commissaire aux comptes du PAM d'entreprendre un examen indépendant des allégations du Groupe de contrôle sur la Somalie. Suite à cette demande, le Commissaire aux comptes – le National Audit Office du Royaume-Uni – a rédigé, pour examen lors de la session annuelle de 2010 du Conseil, un avis incluant un mandat relatif à l'examen détaillé des procédures appliquées par le PAM pour la livraison de produits

alimentaires en Somalie. Cette tâche devrait être l'une des premières auxquelles s'attèlera le nouveau Commissaire aux comptes, qui prendra ses fonctions le 1^{er} juillet 2010.

13. La Directrice exécutive a également demandé à l'Inspecteur général du PAM d'entreprendre un examen des allégations de détournement. L'Inspecteur général analyse actuellement ces allégations à la lumière des éléments déjà recueillis au cours des précédentes opérations de contrôle. En plus de traiter les allégations, cet examen, qui devrait être mené à terme en juin, a pour objet de recenser les autres questions nécessitant un complément d'enquête afin de renforcer les systèmes de contrôle internes du PAM.

Mise en œuvre des recommandations du rapport d'enquête

14. Le PAM s'emploie à mettre en œuvre les recommandations de l'Inspecteur général dont la liste figure ci-dessous:
- élaboration d'un cadre d'analyse coûts-avantages et définition du seuil de tolérance à l'égard des risques;
 - évaluations plus rigoureuses du comportement des partenaires coopérants et des transporteurs;
 - élargissement du choix d'entreprises susceptibles de travailler avec le PAM;
 - application plus stricte du Manuel du PAM concernant les transports;
 - rotation régulière du personnel afin d'éviter l'intégration dans un endroit donné;
 - mise en place de mesures préventives afin de parer à l'éventualité de ventes de produits alimentaires à grande échelle;
 - durcissement des procédures d'approbation et d'établissement des rapports pour l'attribution de contrats aux prestataires de services;
 - rationalisation des rapprochements entre les inventaires, les plans de distribution, les expéditions et les livraisons;
 - suppression d'un conflit d'intérêt potentiel entre un partenaire coopérant et un transporteur; et
 - renforcement de la communication avec les tiers, y compris les représentants des donateurs.

Nouvelles activités de contrôle de la chaîne d'approvisionnement

15. Dans de nombreuses régions, notamment dans le Sud et le centre de la Somalie, les conditions de sécurité rendent la présence du personnel du PAM impossible ou gênent les déplacements. Le PAM a élaboré des mesures destinées à faire face aux difficultés de ciblage et d'évaluation, de livraison et de suivi découlant de cette situation.

⇒ *Ciblage et évaluation*

16. Le PAM collabore désormais plus étroitement avec des organismes comme le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ou le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), qui ont pour mission d'établir le nombre de bénéficiaires parmi la population générale et les personnes déplacées à l'intérieur du pays. Le PAM affine ces chiffres en utilisant les informations provenant d'autres sources, et il a créé des bases de données au niveau des villages. Ainsi que le souligne une étude commandée par le PAM et menée par le Centre Feinstein de l'Université Tufts en 2008, il est extrêmement difficile d'identifier les Somaliens les plus vulnérables. Le PAM est

également en train d'élaborer et de mettre en œuvre des mécanismes de programmation qui facilitent le ciblage, comme les programmes de repas cuisinés à Mogadiscio.

⇒ *Livraison*

17. Des mesures importantes ont été prises pour accroître le nombre de services de transport utilisés en faisant appel à davantage d'entreprises pour convoier des quantités de produits plus réduites. En 2010, la liste des entreprises présélectionnées par le PAM comptait 42 noms, contre 23 en 2006. Le PAM n'ignore pas que de nombreuses entreprises ne sont pas en mesure de respecter la règle imposée par le PAM qui exige, à titre de caution, le dépôt de 30 pour cent de la valeur du coût, de l'assurance et des frais de transport des produits pris en charge.
18. Le PAM ajoute des codes aux sacs envoyés dans le corridor d'Afgoye, où les risques de coulage sont les plus importants, car l'accès très difficile à cette zone rend impossible un suivi approprié.
19. Le PAM est en train de construire un entrepôt d'une capacité de 20 000 tonnes sur le port de Mogadiscio, dans une zone protégée par la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM). Cet entrepôt, qui sera géré par le PAM, permettra d'éviter d'utiliser les installations de plusieurs entreprises et de faire en sorte que les stocks se trouvent sous la supervision du PAM; ainsi, la chaîne d'approvisionnement sera moins vulnérable face aux tentatives de détournement.
20. En sa qualité de membre du comité mixte de gestion des risques de l'équipe de pays des Nations Unies, le PAM a accès à la base de données de gestion des partenariats, ce qui renforcera sa capacité de s'assurer que ses partenaires coopérants présentent les qualités requises.

⇒ *Suivi*

21. Afin d'améliorer le suivi dans les zones d'accès difficile, le PAM continue d'étudier les possibilités de confier cette tâche à des tiers et s'emploie à mettre en place un suivi transfrontalier, ainsi qu'un suivi des marchés locaux des deux côtés de la frontière somalienne.
22. Le PAM et l'un de ses partenaires coopérants, le Conseil danois pour les réfugiés, ont mis en place une ligne de "téléphone rouge" pour les bénéficiaires de la ville de Bosasso, dans le Nord du pays. Le PAM est en train d'établir des lignes similaires pour les bénéficiaires d'autres zones du pays, lorsque les conditions d'accès le permettent. Le Programme est également en train de mettre en place un réseau de contacts avec des chefs traditionnels et religieux afin de recouper les données concernant les distributions des partenaires.

CADRE GÉNÉRAL ET CONTEXTE OPÉRATIONNEL

23. L'intervention d'urgence du PAM en Somalie est tributaire des conflits et de la sécheresse. Les conflits qui se produisent dans une grande partie du Sud et du centre du pays se traduisent par des déplacements quasi-incessants des populations qui affluent vers la capitale (ou d'autres zones) ou s'en éloignent en fonction de l'évolution des affrontements. La Somalie compte près de 1,4 million de personnes déplacées, dont la quasi-totalité sont concentrées dans le Sud et le centre du pays. Par ailleurs, selon la dernière évaluation de la sécurité alimentaire effectuée début 2010 par l'Organisation des

Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)/Groupe d'évaluation de la sécurité alimentaire et de la nutrition en Somalie (FSNAU)¹, malgré des précipitations relativement satisfaisantes, la situation humanitaire est toujours extrêmement difficile, et l'on estime que 3,25 millions de personnes, soit 42 pour cent de la population, ont besoin d'une aide humanitaire et de la protection de leurs moyens de subsistance.

24. S'efforçant de suivre le rythme des besoins d'aide alimentaire, qui sont en augmentation rapide, le PAM a accru ses livraisons, puisqu'il a fourni 334 600 tonnes d'aliments à 3,2 millions de personnes en 2009, contre 94 000 tonnes d'aliments fournies à 1,5 million de personnes en 2007. Cette expansion rapide, qui a nécessité des investissements importants dans tous les domaines d'activité du Programme, a été réalisée en dépit d'un contexte opérationnel de plus en plus difficile. En 2009, la Somalie a été décrite comme le pays le plus dangereux au monde pour le personnel humanitaire. Plusieurs membres du personnel du PAM (dont quatre entre août 2008 et janvier 2009) ont été tués alors qu'ils supervisaient des distributions alimentaires, et les locaux du PAM ainsi que les entreprises qu'elle emploie ont essuyé plusieurs attaques. Les menaces qui pèsent sur le personnel sont de plus en plus fortes, et, en janvier 2010, Al-Shabaab a dicté 11 conditions inacceptables pour la distribution d'aide alimentaire dans les zones contrôlées par ce groupe – dont l'interdiction d'employer des femmes, l'imposition de nouvelles modalités de distribution d'aliments et la levée de frais de sécurité substantiels, ce qui a contraint le PAM à suspendre temporairement ses opérations dans les zones concernées. En raison de la nature et de l'ampleur de ses opérations, le PAM s'est trouvé particulièrement exposé à l'attention de groupes armés tels que Al-Shabaab. Des conditions supplémentaires, dont l'impact doit encore être déterminé, ont été décrétées fin mai 2010 pour les organismes et les ONG qui interviennent encore dans ces zones.
25. Tout en poursuivant ses activités de secours sous forme de distributions générales de vivres, d'alimentation ciblée et de programmes de supplémentation alimentaire, notamment pour les enfants, les femmes enceintes et les mères allaitantes, le PAM s'emploie activement à mettre en œuvre des activités de redressement rapide pour appuyer la remise en état des moyens de subsistance de ménages ciblés dans les zones relativement plus stables du Nord du pays. Le PAM s'emploie à faire en sorte d'appuyer les efforts entrepris par les Somaliens pour s'efforcer d'atteindre les objectifs de développement en leur apportant partout où cela est possible un soutien alimentaire vital, sous forme de repas scolaires, d'activités Vivres contre travail et d'achats locaux de produits alimentaires. Le PAM emploie également de nombreux Somaliens dans le cadre de ses activités de remise en état et de ses activités humanitaires, et il a beaucoup investi dans la remise sur pied d'infrastructures aussi essentielles que le port de Mogadiscio et certaines routes d'importance vitale. Ces projets ont directement fourni des emplois aux populations locales grâce aux chantiers de réfection, et ils ont aussi contribué à la création d'un nombre croissant d'emplois à la faveur de l'essor de l'activité commerciale lié à l'amélioration du port. L'importance du maintien de la présence du PAM a été affirmée à de nombreuses reprises lors de la conférence de haut niveau sur la Somalie qui s'est tenue à Istanbul fin mai 2010; à cette occasion, la Directrice exécutive faisait partie de la délégation du Secrétaire Général des Nations Unies.

¹ Le Groupe d'évaluation de la sécurité alimentaire et de la nutrition en Somalie (FSNAU) est une entité soutenue par un large éventail de donateurs, d'organismes et d'ONG dont la FAO assure la gestion. Elle fournit des analyses basées sur des éléments probants afin de permettre des interventions d'urgence de courte durée et une planification stratégique à long terme pour renforcer la sécurité alimentaire et protéger les moyens de subsistance.

26. La tension existant entre les objectifs humanitaires et les objectifs politiques des Nations Unies en Somalie est une source de difficultés pour tous les organismes, mais plus particulièrement pour le PAM, qui est de loin le plus présent dans ce pays, ce qui le rend vulnérable aux pressions et aux menaces de toute une gamme d'entités politiques somaliennes et met à rude épreuve des opérations humanitaires déjà complexes. Le PAM est déterminé à coopérer pleinement avec le Bureau politique des Nations Unies pour la Somalie (UNPOS) et participe à une mission interorganisations envoyée de New York pour examiner l'engagement du système des Nations Unies en Somalie en s'attachant plus particulièrement à renforcer la cohérence et l'efficacité des politiques. Cette initiative intervient alors que l'on s'oriente vers la création d'une mission intégrée dans le pays, ce qui constitue un défi impressionnant compte tenu des graves problèmes de sécurité et des réalités politiques du terrain.
27. Les activités du PAM dans les zones soumises à des sanctions demeurent très complexes. La Résolution 1916 (2010) du Conseil de sécurité des Nations Unies devrait fournir une marge de manœuvre à l'aide humanitaire.
28. Le PAM, qui s'est efforcé de poursuivre les distributions d'aide dans des zones du pays inaccessibles au personnel humanitaire international – des zones de non-droit particulièrement exposées aux conflits, et soumises à d'autres graves problèmes de sécurité – a conscience que la mise en place d'un cadre de contrôle crédible constitue un impératif non négociable. Toutefois, étant donné les risques et les défis que présente le pays à l'heure actuelle, la communauté internationale doit se rendre compte que, quel que soit le système de suivi et de contrôle proposé, celui-ci ne pourra sans doute pas garantir l'absence totale de détournements et le respect total des obligations redditionnelles, du moins tant que la situation ne s'améliorera pas de manière significative.
29. Comme le Conseil l'a demandé, et une fois qu'il aura pris connaissance de l'examen de l'Inspecteur général, le PAM apportera une réponse à chacune des questions soulevées par le rapport du Groupe de contrôle sur la Somalie. Le PAM s'engage également à tenir les membres du Conseil, les donateurs et ses partenaires informés de ses progrès dans l'amélioration du contexte dans lequel le PAM exerce son contrôle et des défis qu'il lui faut relever, y compris si des situations extrêmes devaient se présenter.