



**Programme Alimentaire Mondial**

**Session annuelle  
du Conseil d'administration  
Rome, 13–17 juin 2016**

---

Distribution: générale

Date: 12 mai 2016

Original: anglais

Point 6 de l'ordre du jour

WFP/EB.A/2016/6-F/1

Ressources, questions financières et budgétaires

**Pour examen**

Les documents du Conseil d'administration sont disponibles sur le site Web du PAM (<http://executiveboard.wfp.org>).

---

## **Rapport du Commissaire aux comptes sur le programme d'alimentation scolaire**

### **Projet de décision\***

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport du Commissaire aux comptes sur le programme d'alimentation scolaire" (WFP/EB.A/2016/6-F/1) et de la réponse de la direction du PAM publiée sous la cote WFP/EB.A/2016/6-F/1/Add.1, et a invité à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours de ses débats.

---

\* 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.

---

#### **Coordonnateur responsable:**

M. S. Hongray  
Directeur du Bureau du Commissaire aux comptes  
tél.: 066513-2392

---

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

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

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

**M. Stephen Hongray  
Directeur du Bureau du Commissaire aux comptes  
Programme alimentaire mondial  
Via Cesare Giulio Viola, 68/70  
00148 Rome, Italie  
Tél.: 0039-06-6513-2392  
Courriel: [stephen.hongray@wfp.org](mailto:stephen.hongray@wfp.org)**

*Rapport d'audit externe*

*Rapport de l'audit opérationnel consacré  
aux programmes d'alimentation scolaire du PAM*



**सत्यमेव जयते**

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

## Résumé

Le présent rapport rend compte des résultats de l'audit opérationnel portant sur les programmes d'alimentation scolaire du Programme alimentaire mondial (PAM), réalisé par le Contrôleur et Vérificateur général des comptes de l'Inde; cet audit a eu lieu au Siège du PAM à Rome, au Centre d'excellence à Brasilia, dans trois bureaux régionaux et dans neuf bureaux de pays durant la période allant de janvier 2013 à juin 2015.

Nous reconnaissons que les programmes d'alimentation scolaire, qui ont permis de venir en aide à 18,2 millions d'enfants dans 65 pays et d'apporter une assistance technique à neuf pays en 2014, sont dignes d'intérêt vu l'envergure géographique et financière des opérations et leur nature multidimensionnelle. Dans le présent audit, nous nous sommes efforcés d'analyser les diverses facettes de l'alimentation scolaire et de proposer chaque fois des améliorations à apporter aux programmes. Nous avons formulé 15 recommandations, qui ont toutes été acceptées par la direction.

Nous avons remarqué que le PAM n'enregistrait pas séparément les données sur la valeur des diverses activités des projets prévus et financés par les contributions volontaires, parmi lesquelles l'alimentation scolaire. Il n'était pas non plus en mesure de produire des rapports financiers ventilant le budget par activités et indiquant les dépenses effectives des programmes d'alimentation scolaire. Il est donc important que le PAM instaure un mécanisme pour faciliter l'établissement de rapports financiers sur l'alimentation scolaire afin d'assurer une meilleure planification et un suivi plus étroit des besoins et de l'utilisation des fonds alloués à ces programmes.

Le PAM joue un rôle crucial à l'appui des filets de sécurité nationaux en assurant un transfert de revenus aux ménages en situation d'insécurité alimentaire. Nous avons toutefois observé que le PAM n'avait pas établi d'indicateurs pour mesurer les effets directs de ses activités dans ce domaine et qu'il n'était donc pas à même de rendre compte des effets directs et des produits par rapport aux cinq objectifs de l'alimentation scolaire, contrairement à ce que prévoyait la politique révisée de 2013. Les bureaux de pays ne communiquaient pas systématiquement les données sur des indicateurs tels que la scolarisation, la poursuite des études et l'égalité des sexes, qui n'étaient pas non plus évalués au niveau institutionnel. Le Rapport succinct de l'évaluation thématique de l'alimentation scolaire dans les situations d'urgence (2007) soulignait que le PAM devait fournir des directives détaillées et un appui aux programmes pour faciliter la mise en œuvre des activités d'alimentation scolaire

d'urgence. Nous avons constaté que, en dépit de la multiplication des situations d'urgence dans le monde, les directives publiées par le PAM en 2004 n'avaient toujours pas été actualisées et que la stratégie révisée devait paraître en 2016–2017.

Le PAM donne de plus en plus d'importance aux activités d'alimentation scolaire utilisant la production locale; à cette fin, il renforce les liens entre alimentation scolaire et production agricole locale lorsque cela est possible et adapte les programmes d'alimentation scolaire pour y inclure des achats locaux. À cet égard, le rôle que joue le Centre d'excellence dans la collaboration Sud-Sud a été déterminant pour promouvoir cet objectif. Nous avons noté que 22 des 26 pays qui avaient rédigé des plans d'action envisageaient de mettre en œuvre des activités d'alimentation scolaire utilisant la production locale. Toutefois, sur les 22 pays concernés, 8 en étaient toujours à un stade préliminaire; il fallait donc accélérer la mise en œuvre.

Le PAM a collaboré avec divers gouvernements et partenaires en vue de planifier systématiquement la transition vers une prise en charge nationale des programmes d'alimentation scolaire. L'approche systémique pour l'amélioration des résultats dans le domaine de l'éducation (SABER) introduite en 2013 est un outil précieux pour évaluer à quel stade de transition les pays se situent. Il ressort de notre analyse que 48 des 60 pays ayant un programme d'alimentation scolaire en cours, soit 80 pour cent, en sont à un stade de transition latent ou émergent. À cela s'ajoute que, souvent, les bureaux de pays ne disposent pas d'une stratégie précise et bien documentée pour assurer une transition sans heurt vers une prise en charge nationale des programmes d'alimentation scolaire. Nous avons aussi étudié le rôle du Centre d'excellence à cet égard, en nous référant en particulier aux missions de concertation et d'étude réalisées par les bureaux de pays et à la formulation des plans d'action. Nous avons observé qu'il fallait améliorer la définition des priorités, le contrôle et le suivi des activités de renforcement des capacités menées par le Centre d'excellence au niveau des pays, et s'assurer que ses activités aboutissent bien à l'élaboration de politiques et programmes nationaux spécifiques.

Après avoir examiné le degré de réalisation des objectifs sur le terrain d'un certain nombre de bureaux de pays en matière d'alimentation scolaire, nous avons constaté des écarts entre le nombre de bénéficiaires prévu et leur nombre effectif. Ce phénomène est imputable à une conjoncture financière difficile. Nous avons observé une baisse des contributions confirmées et des dons du secteur privé en faveur des activités d'alimentation scolaire, ce qui souligne la nécessité pour le PAM de travailler en permanence avec les donateurs pour combler les

déficits et assurer la réalisation des objectifs prévus. Nous avons également relevé quelques faiblesses du suivi de la mise en œuvre des programmes d'alimentation scolaire dans les bureaux de pays, et nous avons constaté qu'une plus grande harmonisation et un suivi régulier étaient aussi nécessaires de la part du Siège et des bureaux régionaux pour y remédier.

## Rapport d'audit opérationnel sur les programmes d'alimentation scolaire du PAM

### Introduction

1. Le Programme alimentaire mondial (PAM) a pour ambition de réduire la faim chez les écoliers afin qu'elle n'entrave plus leur développement. Les programmes d'alimentation scolaire sont un domaine d'intervention majeur du PAM, qui contribue par leur entremise à atténuer la vulnérabilité face à la faim ainsi qu'à protéger et à promouvoir les moyens de subsistance en investissant dans la santé, la nutrition et l'éducation pour mettre en valeur le capital humain. Le PAM collabore depuis plus de 45 ans avec des gouvernements et des organisations non gouvernementales (ONG) dans le cadre de programmes d'alimentation scolaire.
2. La politique en matière d'alimentation scolaire adoptée en 2009 avait pour objet de relever le défi consistant à venir en aide aux plus démunis; pour cela, il fallait renforcer l'alimentation scolaire en l'intégrant aux filets de protection sociale pour que les enfants les plus vulnérables puissent en retirer toute une série d'avantages touchant l'éducation, la nutrition, la santé, l'égalité entre les sexes et l'agriculture, entre autres aspects, au moment où le PAM effectuait sa transition de l'aide à l'assistance alimentaire. La politique de 2009 a été mise à jour en novembre 2013 à la lumière du nouveau Plan stratégique pour 2014-2017. Le PAM prévoyait de mettre davantage l'accent sur l'aide à fournir aux pays pour qu'ils prennent progressivement en charge leurs propres programmes, tout en continuant de répondre aux demandes de financement et de mise en œuvre de cantines scolaires, en particulier lorsque les capacités locales étaient insuffisantes.
3. En 2014, les programmes d'alimentation scolaire du PAM sont venus en aide à 18,2 millions d'enfants dans 65 pays et ont fourni une assistance technique à neuf autres pays, pour un coût total de 335 millions de dollars É.-U. Les programmes d'alimentation scolaire fournissent aussi des repas, des biscuits à haute teneur énergétique ou des collations aux élèves des régions touchées par une crise ou une situation d'urgence. Le PAM permet également aux familles dont les enfants vont en classe régulièrement de bénéficier de rations à emporter et de transferts monétaires. Les programmes d'alimentation scolaire jouent un rôle déterminant dans la réalisation des objectifs de l'initiative Défi Faim zéro lancée par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies: faire en sorte que chacun ait accès toute l'année à une alimentation suffisante, assurer la viabilité des systèmes de production alimentaire et accroître la productivité et les revenus des petits producteurs.

Outre ses distributions de produits alimentaires, le PAM s'attache de plus en plus à faciliter l'échange de connaissances entre les pays. Les bureaux de pays sont responsables de l'exécution des programmes d'alimentation scolaire, avec l'appui et sous la conduite des bureaux régionaux et de l'Unité chargée des filets de sécurité et de la protection sociale de la Division des politiques et des programmes au Siège du PAM.

### **À propos du Centre d'excellence du PAM au Brésil**

4. Le PAM a établi en 2011 un centre d'excellence au Brésil pour encourager la coopération Sud-Sud<sup>1</sup>. Il s'agit d'un partenariat entre le PAM et le Gouvernement brésilien instauré pour dispenser des conseils sur les politiques et les programmes, apporter une assistance technique et offrir des possibilités d'apprentissage; véritable plateforme mondiale de partage des connaissances, il rassemble les nations du Sud et les aide à élaborer leurs propres programmes nationaux de lutte contre la faim.
5. Le Centre d'excellence collabore avec plus de 37 pays. En 2014, il a organisé les voyages d'études de délégations provenant de 11 pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine. Il a également missionné des consultants auprès de gouvernements nationaux pour les aider à promouvoir les programmes d'alimentation scolaire et de sécurité alimentaire et nutritionnelle. L'envoi de délégations de haut niveau permet aux gouvernements des pays concernés de se renseigner sur les expériences menées avec succès par le Brésil, telles que le programme national d'alimentation scolaire, qui s'inscrit dans un programme plus large de protection sociale.

### **Objectif de l'audit**

6. L'objectif principal de cet audit opérationnel était de s'assurer que le PAM était en mesure de mettre en œuvre ses programmes d'alimentation scolaire de manière économique, efficiente et efficace et, parallèlement, d'aider les pays à prendre progressivement en charge leurs propres programmes. L'audit entendait vérifier les points suivants:
  - Le programme constitue un filet de sécurité pour les ménages en situation d'insécurité alimentaire grâce aux transferts de revenus réalisés.

---

<sup>1</sup> On définit la coopération Sud-Sud comme un processus par lequel deux ou plusieurs pays en développement poursuivent leurs objectifs nationaux propres ou partagés en échangeant des connaissances, des compétences et des savoir-faire techniques dans le cadre d'actions régionales et interrégionales collectives, y compris des partenariats avec des gouvernements, des organisations régionales, etc.

- Le programme contribue à accroître la scolarisation et les capacités d'apprentissage, à réduire l'absentéisme et à améliorer la nutrition chez les écoliers en diminuant les carences en micronutriments.
- Les capacités nationales dans le domaine de l'alimentation scolaire se voient renforcées par l'assistance technique et l'appui fourni par le PAM en faveur de l'élaboration de politiques, et le PAM s'attache à aider les pays à établir et à prendre durablement en charge leurs propres programmes d'alimentation scolaire issus de la production agricole locale et s'efforce de définir clairement des stratégies de retrait.
- Des dispositifs de suivi et de contrôle efficaces sont en place à tous les niveaux dans les bureaux de pays, les bureaux régionaux et au Siège.

### **Critères d'audit**

7. Les critères de l'audit opérationnel se fondent sur la politique en matière d'alimentation scolaire de 2009 et sa version révisée de 2013, sur les principaux indicateurs d'effets directs indiqués dans le Cadre de résultats stratégiques du PAM pour 2014–2017 pour l'alimentation scolaire, ainsi que sur le Guide d'élaboration des programmes et d'autres documents inclus ou mentionnés dans ses rapports et publications.

### **Portée et méthodologie de l'audit**

8. L'équipe de l'audit opérationnel s'est rendue au Siège du PAM à Rome et au Centre d'excellence à Brasilia en septembre et octobre 2015. Nos équipes ont ensuite procédé à des audits sur le terrain dans trois bureaux régionaux et neuf bureaux de pays (voir l'**annexe I**) d'octobre à décembre 2015. L'audit a couvert les transactions réalisées durant la période allant de janvier 2013 à juin 2015.
9. Les consultations initiales ont eu lieu au Siège du PAM le 13 septembre 2015 et au Centre d'excellence le 5 octobre 2015. D'autres consultations ont eu lieu dans les bureaux de pays entre octobre et décembre 2015. L'examen et la vérification par sondage des registres tenus au Siège, au Centre d'excellence, dans les bureaux régionaux et dans les bureaux de pays ont permis de recueillir les éléments d'observation nécessaires, et la collecte des informations a été effectuée au moyen de questionnaires ainsi que de questions et d'observations de l'audit. Les réponses de la direction ont été prises en compte à chaque étape. Les consultations finales se sont tenues au Siège du PAM et au Centre d'excellence les 2 et 9 octobre 2015, respectivement, puis dans les bureaux régionaux et les bureaux de pays entre octobre et décembre 2015. Les rapports d'audit interne et les rapports du Bureau

de l'évaluation sur les programmes d'alimentation scolaire ont également été pris en compte.

## **Remerciements**

10. Nous remercions la direction du PAM, le Centre d'excellence ainsi que les bureaux régionaux et les bureaux de pays pour leur coopération et leur assistance à tous les stades de l'audit.

## **Constatations de l'audit**

### **Gestion financière**

11. Le PAM est une organisation entièrement financée par des contributions volontaires, ce qui a des répercussions sur ses programmes et ses activités. Dans le registre central des risques du PAM, la conjoncture financière difficile est considérée comme un risque élevé. Nous avons observé que le taux d'exécution des mesures d'atténuation prises au regard des deux principaux paramètres – i) démontrer clairement les résultats/l'impact des investissements des donateurs; et ii) plaider en faveur de financements souples, fiables et à plus long terme – était de 40 et 20 pour cent respectivement en 2015. Bien que le montant des contributions confirmées destinées aux programmes d'alimentation scolaire ait augmenté entre 2013 et 2014, passant de 185,72 millions de dollars à 300,22 millions de dollars, il a ensuite fléchi et ne dépassait pas 88,85 millions de dollars en juin 2015. De même, les dons du secteur privé aux activités d'alimentation scolaire n'avaient cessé de diminuer, s'établissant à 9,51 millions de dollars en juin 2015, contre 22,35 millions de dollars en 2014 et 32,09 millions de dollars en 2013. Cela tend à montrer que le PAM doit se concentrer sur la mobilisation de fonds, et plus particulièrement de contributions non liées, tant auprès des donateurs que du secteur privé. Le PAM a fait observer que la mobilisation de fonds multilatéraux était une activité qu'il menait en continu au niveau institutionnel.
12. Nous avons aussi analysé les dépenses engagées au titre de l'alimentation scolaire. Le tableau 1 indique le nombre de bénéficiaires recevant des repas scolaires et des rations à emporter ainsi que les dépenses correspondantes pour 2012, 2013 et 2014.

**Tableau 1**

<b>Rubrique/année</b>	<b>2014</b>	<b>2013</b>	<b>2012</b>
<b>Nombre de bénéficiaires (en millions)</b>	18,20	19,80	24,70
<b>Dépenses (en millions de dollars)</b>	335,06	400,96	396,59

Source: Rapport annuel sur les résultats de 2014 (annexe I) et montants annuels des dépenses fournis par le PAM

13. Nous avons constaté une baisse perceptible du montant des dépenses en 2014 par rapport à 2013, comme l'indique le tableau 1. Par ailleurs, nous avons remarqué dans le Rapport annuel sur les résultats de 2014 que, dans 47 interventions d'alimentation scolaire menées dans le cadre de 17 projets, les rations livrées avaient été inférieures à celles prévues, le taux d'exécution variant de 62 à 85 pour cent pour des paramètres tels que le nombre de bénéficiaires, la durée de l'assistance, le nombre de rations ou la teneur en calories. Ces résultats s'expliquaient notamment par le fait que les fonds étaient réservés pour d'autres activités dans 17 pour cent des cas, par des déficits de financement dans 23 pour cent des cas et par des retards d'exécution dans 23 pour cent des cas.
14. Le PAM a indiqué que les produits de ses activités avaient été compromis par des déficits de ressources, ce qui s'était traduit par des résultats contrastés au niveau des effets directs.
15. Afin d'analyser les crédits budgétaires alloués et les dépenses encourues au titre des programmes d'alimentation scolaire, nous avons cherché à obtenir le budget global et les dépenses effectives détaillées par rubrique, telles que le coût des produits alimentaires achetés, du transport, de l'entreposage, de la distribution, etc. Le PAM a fait savoir qu'il n'était pas en mesure de produire des rapports financiers indiquant le budget global ou détaillé, ni les chiffres effectifs pour les activités d'alimentation scolaire. Il a également indiqué que les systèmes institutionnels actuels de suivi financier ne permettaient pas encore de donner une vue complète des dépenses et du budget relatifs à l'alimentation scolaire, en particulier lorsque ces programmes s'inscrivaient dans des projets plus larges dont les budgets couvraient de multiples activités. Le PAM a ajouté qu'il réexaminait actuellement son cadre de financement, dont une version révisée serait présentée au Conseil d'administration à sa session de novembre 2016.
16. Cette réponse doit être replacée dans le contexte du mode de financement du PAM, dont les programmes/projets sont intégralement financés par des contributions volontaires, ce qui exige de tenir une comptabilité crédible et transparente pour susciter et maintenir l'intérêt des donateurs en leur garantissant que leurs financements parviennent effectivement à tous les bénéficiaires désignés. Même pour collaborer efficacement avec

les gouvernements hôtes en matière d'alimentation scolaire, une analyse budgétaire devient nécessaire. Comme les programmes de ce type impliquent une multitude de coûts dans l'achat des produits alimentaires, le transport, l'entreposage et la distribution, il est nécessaire de les recenser tant au niveau global que par élément. La réponse met en exergue la nécessité pour le PAM d'établir un mécanisme d'information financière pour les activités d'alimentation scolaire afin d'améliorer la planification et le suivi des besoins et de l'utilisation des fonds.

17. Nous avons aussi analysé le dispositif budgétaire du Centre d'excellence. Les activités du Centre sont financées exclusivement par des sources extrabudgétaires. Les fonds d'affectation spéciale sont également approvisionnés aux termes d'un accord passé entre le PAM et le Royaume-Uni, par l'intermédiaire du Ministère britannique du développement international (DFID). Nous avons observé que, de 2013 à juin 2015, les fonds versés par le DFID se sont montés à 555 475 dollars, alors que les dépenses effectives du Centre atteignaient 697 652 dollars. En réponse à nos remarques portant sur l'écart entre ces deux chiffres, le Centre d'excellence a expliqué que les fonds d'affectation spéciale n'étaient pas liés à un exercice budgétaire et que les financements reçus une année pouvaient être déboursés au cours des années suivantes (pendant la période de validité du don). Le Centre a par ailleurs indiqué qu'il continuerait de s'efforcer d'utiliser les fonds reçus de la manière la plus efficace possible en instaurant des contrôles budgétaires et en appliquant les meilleures pratiques en vigueur.
18. Comme nous l'avons fait pour le Siège du PAM, nous avons voulu affiner l'analyse en comparant les dépenses du Centre aux crédits budgétaires, par activité, et avons à cette fin cherché à obtenir des données financières sur les missions d'études réalisées par divers pays. Le Centre nous a fait savoir qu'il lui était extrêmement difficile de fournir des données financières ventilées par voyage d'études car, jusqu'en mai 2014, il n'avait pas accès à tous les modules du Système mondial et réseau d'information du PAM (WINGS). Le Centre nous a assuré qu'il s'efforcerait de trouver une solution à ce problème en consultant le Siège.

### **Rapports sur les coûts des nouveaux projets d'alimentation scolaire**

19. La politique révisée exigeait des bureaux de pays qu'ils indiquent le coût prévisionnel par enfant et par an du programme d'alimentation scolaire, en valeur absolue, pour tous les nouveaux projets. Cette information devait ensuite être comparée aux seuils établis par le Siège pour déterminer si ce coût était acceptable, élevé ou très élevé. Les bureaux de pays proposant des activités très onéreuses devaient justifier leur choix et/ou élaborer une stratégie de maîtrise des dépenses. Cela devait aussi aider le PAM à repérer les projets très

onéreux et à déterminer s'il était possible de modifier les programmes de manière à en augmenter l'efficacité.

20. Au total, 28 nouveaux projets "actifs" dotés d'une composante alimentation scolaire ont été approuvés en 2014 et 2015. Nous avons observé que l'outil mis au point pour comptabiliser les coûts comportait au niveau de la formule des erreurs que le Siège n'était pas en mesure de corriger en raison d'un manque de techniciens spécialisés, et que les bureaux de pays n'avaient donc pas pu recevoir les instructions dont ils avaient besoin. Par conséquent, les dispositions fondamentales de la politique voulant que les bureaux de pays rendent compte des coûts de l'alimentation scolaire pour tous les nouveaux projets n'ont pas été systématiquement imposées par le Siège ou respectées par les bureaux de pays.
21. Le PAM est convenu qu'il importait de maintenir et de mettre à jour des normes rigoureuses en matière d'efficacité et d'efficacité économiques. Il a également accepté qu'il fallait fournir des instructions plus précises aux bureaux de pays quant au calcul, à la communication, à l'analyse et à la comparaison des coûts, et que l'analyse et la communication des coûts étaient prioritaires.

***Recommandation 1 a): Le PAM pourrait continuer de mobiliser les donateurs et le secteur privé afin de combler les déficits de financement des programmes d'alimentation scolaire; il pourrait aussi accorder la priorité aux mesures d'atténuation répertoriées dans le registre central des risques pour faire face à la conjoncture financière difficile en recherchant des financements multilatéraux.***

***Recommandation 1 b): Le PAM pourrait comptabiliser les crédits budgétaires et les coûts effectifs de l'alimentation scolaire, par activité, de façon à suivre et à contrôler plus étroitement les procédures budgétaires au Siège, au Centre d'excellence, dans les bureaux régionaux et dans les bureaux de pays.***

***Recommandation 1 c): Le Siège du PAM pourrait affiner l'outil institutionnel de communication de l'information et fournir aux bureaux de pays des instructions pour qu'ils rendent compte des coûts des programmes d'alimentation scolaire par enfant et par an.***

## **Analyse des effectifs**

22. Jusqu'en février 2015, une unité entière s'occupait de l'alimentation scolaire. Après la restructuration, ses effectifs n'ont cessé de diminuer; la nouvelle Unité chargée des filets de sécurité et de la protection sociale a été subdivisée en trois groupes thématiques, dont l'un se consacre exclusivement à l'alimentation scolaire. L'analyse de l'évolution des effectifs

de cette dernière fait apparaître une baisse constante pour les diverses catégories de 2013 à juin 2015, comme indiqué au tableau 2.

**Tableau 2**

Année	Effectifs	Personnel permanent	Consultants	Pourcentage de consultants par rapport à l'effectif total
2013	22	15	7	32
2014	19	8	11	58
2015	12	5	7	58

23. Le tableau 2 montre que ses effectifs sont passés de 22 à 12 entre 2013 et 2015, avec pour conséquence une dépendance accrue à l'égard des consultants durant cette période.
24. Le PAM a indiqué que les mutations de personnel s'inscrivaient dans le cadre de la stratégie mise en place pour adapter la structure du PAM à sa mission, décrite dans le Plan de gestion pour 2013–2015. Par ailleurs, chaque année, lors de la préparation du Plan de gestion, chaque unité présentait sa demande d'effectifs au Service du budget par l'entremise du directeur de division et du responsable du département. Comme le montant des ressources extrabudgétaires n'était pas prévisible, les agents recrutés avec ces fonds étaient le plus souvent des consultants. En 2015, des réductions d'effectifs avaient aussi eu lieu tant au niveau du personnel permanent que des consultants en raison de restrictions budgétaires.
25. Si nous sommes conscients des problèmes d'effectifs que posent au PAM les contraintes budgétaires, nous observons toutefois que la pénurie de ressources humaines a nui aux activités d'alimentation scolaire, empêchant par exemple la parution d'une "Étude sur la transition" et la validation d'un outil permettant de rendre compte des coûts des projets d'alimentation scolaire, comme le préconisait la politique révisée.

***Recommandation 2: Le PAM pourrait revoir les effectifs actuels de l'unité chargée de l'alimentation scolaire au Siège et les adapter aux besoins de cette activité, du point de vue tant financier/budgétaire que fonctionnel.***

### **L'alimentation scolaire, un filet de sécurité**

26. Le PAM remplit plusieurs fonctions fondamentales d'appui aux filets de sécurité nationaux: il collecte, analyse et diffuse des données sur les risques, la vulnérabilité, la sécurité alimentaire et la nutrition; il conçoit des filets de sécurité apportant une assistance alimentaire destinée à assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle et à lutter contre la

pauvreté; il met en œuvre des filets de sécurité sur le plan opérationnel, les évalue et produit des données factuelles sur leur utilité.

27. D'après la politique révisée, l'un des principaux objectifs de l'alimentation scolaire est de fournir un filet de sécurité aux ménages en situation d'insécurité alimentaire au moyen d'un transfert de revenus. Lors du passage au nouveau cycle de planification stratégique, le PAM a adapté ses cadres de résultats – Cadre de résultats stratégiques et Cadre de résultats de gestion – afin de faciliter la mise en œuvre du Plan stratégique pour 2014–2017. Une analyse du Cadre de résultats stratégiques pour 2014–2017 a fait apparaître que le PAM n'avait pas prévu d'indicateurs pour mesurer les effets directs de ses interventions d'alimentation scolaire servant de filets de sécurité, et qu'il n'était donc pas en mesure d'aligner les effets directs et les produits de ces activités sur l'Objectif stratégique correspondant. Faute d'indicateur d'effet direct, il n'avait pas été possible d'évaluer la portée des filets de sécurité et de produire des données probantes de manière scientifique. Le PAM a indiqué que la politique révisée et le Cadre de résultats stratégiques avaient été approuvés au cours de la même période et qu'il n'avait donc pas pu aligner le Cadre de résultats stratégiques sur les objectifs de la politique. Il est convenu qu'il s'efforcera de le faire et s'adapterait aux normes admises sur le plan international pour l'évaluation des activités liées aux filets de sécurité.
28. Nous avons également observé que les indicateurs du Cadre de résultats stratégiques relatifs au score de consommation alimentaire et à l'indice des stratégies de survie pouvaient notamment être utilisés pour mesurer les effets directs des programmes d'alimentation scolaire. Une analyse des informations données par les bureaux de pays dans les rapports normalisés sur les projets a mis en évidence un mauvais score de consommation alimentaire des ménages dans 22 cas et un mauvais indice des stratégies de survie des ménages dans 8 cas<sup>2</sup>.
29. Comme nous cherchions à savoir si le PAM utilisait ces deux paramètres pour mesurer les résultats des activités d'alimentation scolaire et en rendre compte, celui-ci nous a informés que ce n'était pas le cas, mais que ces indicateurs lui servaient à mesurer la sécurité alimentaire, et que les résultats seraient plus pertinents lorsque l'impact des rations à emporter serait mesuré. Ces indicateurs servaient en fait à mesurer plus globalement les résultats des interventions du PAM dans un pays donné. Le PAM a ajouté qu'il pourrait

---

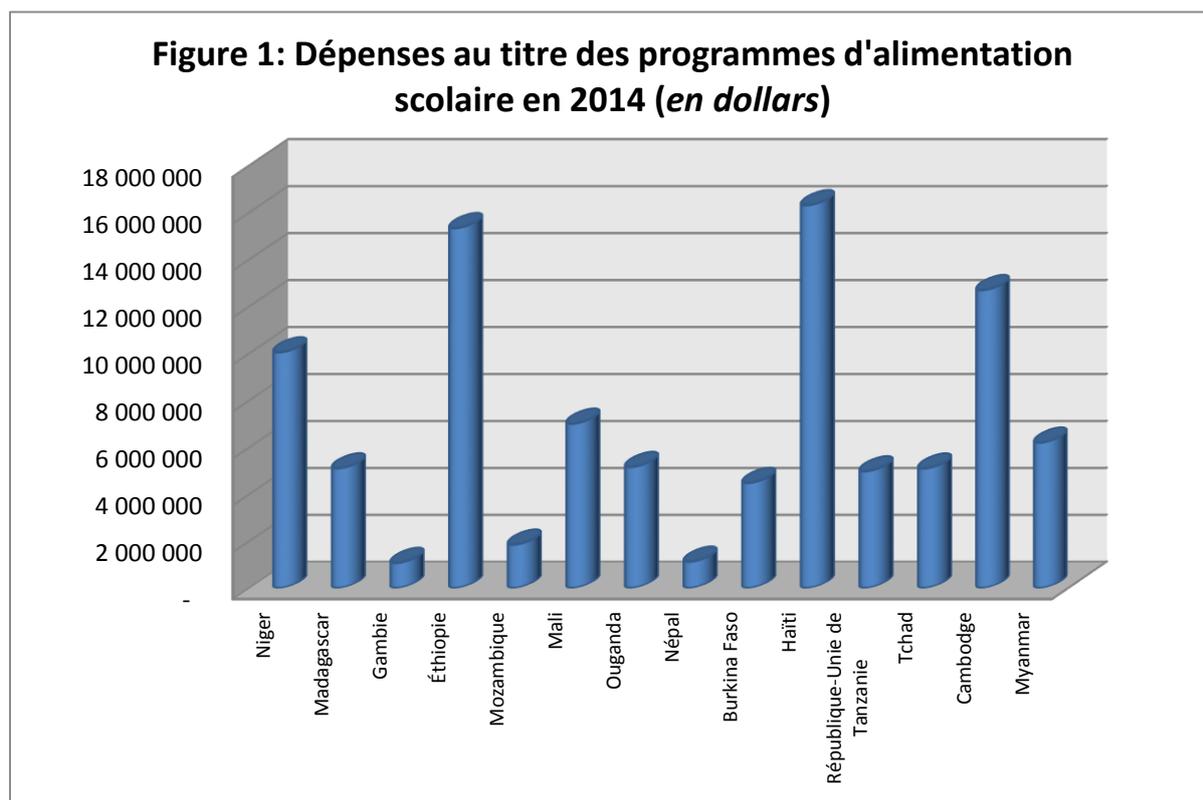
<sup>2</sup> Calculé à partir des indicateurs de produits et d'effets directs fournis par le PAM.

envisager d'élaborer des indicateurs pour les filets de sécurité afin d'atteindre l'objectif de protection sociale assigné aux programmes d'alimentation scolaire.

***Recommandation 3 a): Le PAM pourrait élaborer des indicateurs d'effet direct et de produit pour mesurer la dimension "filet de sécurité" des activités d'alimentation scolaire, en fixant des délais, afin de promouvoir davantage la mise en œuvre de la politique auprès de toutes les parties prenantes.***

***Recommandation 3 b): Des efforts pourraient être consentis dans le cadre des interventions d'alimentation scolaire (à l'échelle des ménages pour ce qui est des rations à emporter) en vue d'améliorer les résultats obtenus au moyen des indicateurs relatifs au score de consommation alimentaire et à l'indice des stratégies de survie dans les pays où ces résultats ont été signalés insuffisants, pour qu'ils contribuent davantage à améliorer la sécurité alimentaire et à réduire l'écart de pauvreté.***

30. Selon le Rapport sur la situation de l'alimentation scolaire dans le monde en 2013, c'est dans les pays les plus pauvres et les plus exposés à l'insécurité alimentaire que la couverture des programmes d'alimentation scolaire est la plus faible, alors que c'est là que les besoins sont les plus forts. Nous avons constaté que la couverture des programmes d'alimentation scolaire était de 18 pour cent dans les pays pauvres, contre 49 pour cent dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. En analysant plus avant les dépenses encourues par le PAM au titre des activités d'alimentation scolaire de certains pays à faible revenu en 2014, nous avons remarqué qu'il n'y avait pas de structure type de dépenses, comme le montre la figure 1 (pays classés par ordre croissant de revenu, sur la base des données de la Banque mondiale sur le produit intérieur brut par habitant pour l'année 2013).



31. Comme on peut le constater, il n'y a pas de corrélation entre les dépenses d'alimentation scolaire engagées et le niveau de revenu du pays. Après nous être livrés à de brefs calculs, nous n'avons pu trouver aucun élément attestant que les interventions du PAM étaient plus importantes dans les pays où les gouvernements étaient le moins à même de contribuer à leurs propres programmes.
32. Le PAM a précisé qu'il n'y avait pas nécessairement de corrélation directe entre le revenu d'un pays et l'investissement du PAM dans l'alimentation scolaire, car sa politique n'exigeait et même ne recommandait pas que chacune de ses interventions consacre une composante à l'alimentation scolaire. Il a par ailleurs indiqué que les contributions des donateurs ne dépendaient pas seulement du revenu national, mais aussi de la nature du portefeuille d'activités dans le pays. Dans de nombreux pays, les dépenses publiques engagées dans le secteur social ou les services sociaux n'étaient pas optimales, car il n'existait pas toujours de politiques contraignant les gouvernements à y consacrer une part de leur budget. Le PAM est toutefois convenu qu'une analyse plus poussée des données contribuerait à mieux guider la conception des programmes et les activités de sensibilisation.

***Recommandation 4: Le PAM pourrait recueillir et analyser des données supplémentaires afin de donner une idée plus claire de la structure de ses dépenses liées à l'alimentation scolaire par rapport à celles du gouvernement, au niveau de revenu du pays ainsi qu'à ses politiques et priorités budgétaires.***

33. Selon le Guide d'élaboration des programmes, les activités d'alimentation scolaire d'urgence prévoient de servir des repas aux écoliers dans les situations de crise humanitaire. C'est ce que fait le PAM lorsque le contexte le permet. Le Rapport succinct de l'évaluation thématique de l'alimentation scolaire dans les situations d'urgence (2007) soulignait que le PAM devait fournir des directives détaillées et un appui aux programmes pour faciliter la mise en œuvre des activités d'alimentation scolaire d'urgence.
34. Lors de la mise à jour du Guide d'élaboration des programmes en 2011–2012, des directives générales sur l'alimentation scolaire ont été mises en ligne. Nous avons cependant constaté que les directives sur l'alimentation scolaire en situation d'urgence publiées par le PAM remontaient à 2004 et que l'évaluation datait de 2007. Dans le contexte actuel de multiplication des crises simultanées que signale le PAM lui-même dans son Rapport annuel sur les résultats de 2014, et comme il devient nécessaire d'adapter les interventions d'alimentation scolaire à ce contexte, le PAM a indiqué qu'il avait mobilisé des fonds à cet effet et qu'une stratégie révisée portant plus particulièrement sur l'alimentation scolaire dans les situations d'urgence serait publiée en 2016–2017.

***Recommandation 5: Le PAM pourrait élaborer en priorité une stratégie actualisée relative à l'alimentation scolaire dans les situations d'urgence.***

#### **Accès au système éducatif et à la nutrition**

35. D'après la politique révisée, les activités d'alimentation scolaire peuvent contribuer à améliorer les taux de scolarisation et à réduire l'absentéisme. Des publications du PAM telles que "Repenser l'alimentation scolaire" et "la Situation de l'alimentation scolaire dans le monde" insistent sur la corrélation positive qui existe entre alimentation scolaire et accès à l'éducation. Afin d'évaluer le degré de réalisation de cet objectif, nous avons demandé à divers bureaux de pays les données dont ils disposaient sur les indicateurs relatifs à la scolarisation, à la fréquentation scolaire et à la poursuite des études pour les années 2013

et 2014. L'analyse des résultats<sup>3</sup> (dernières valeurs du suivi de 2014 et de 2013 pour chacun des indicateurs d'effets directs) fournie par le PAM, après compilation des réponses des bureaux de pays, a permis de dresser le tableau suivant:

**Tableau 3**

<b>Indicateur</b>	<b>Nombre total de projets pour lesquels les résultats sont disponibles pour les mêmes indicateurs d'effets directs en 2013 et 2014</b>	<b>Nombre de résultats d'indicateurs d'effets directs</b>	<b>Nombre de résultats d'indicateurs d'effets directs faisant apparaître une amélioration de la performance</b>	<b>Nombre de résultats d'indicateurs d'effets directs faisant apparaître une baisse de la performance</b>
<b>Scolarisation</b>	34	59	43	16
<b>Fréquentation scolaire</b>	36	55	29	26
<b>Poursuite des études</b>	13	23	17	6

36. Notre analyse des données disponibles a montré une tendance à la hausse pour les trois indicateurs (voir le tableau 3) bien qu'une diminution ait également été observée en 2014 dans un certain nombre de cas par rapport à l'année précédente.
37. Le PAM a indiqué que la fréquentation scolaire n'était pas un indicateur institutionnel et que, par conséquent, les bureaux de pays n'étaient pas tenus d'en rendre compte. En outre, ceux-ci avaient la possibilité de ne choisir qu'un seul des indicateurs institutionnels relatifs à l'alimentation scolaire, à savoir le taux de scolarisation ou celui de poursuite des études. Toutefois, le PAM est convenu d'examiner la nature et la périodicité des données à collecter régulièrement pour évaluer la contribution des programmes d'alimentation scolaire à l'amélioration de l'accès à l'éducation dans un contexte donné.
38. La politique révisée préconise que le PAM appuie l'instruction des enfants en améliorant les capacités d'apprentissage et l'accès au système d'enseignement. Un sondage effectué à partir des rapports normalisés sur les projets de 2013 et 2014 a montré que les capacités d'apprentissage des enfants participant aux programmes d'alimentation scolaire n'étaient pas mesurées. Le PAM a signalé que, si la politique encourageait les bureaux de pays à rechercher des partenariats pour compléter les activités d'alimentation scolaire en s'assurant

<sup>3</sup> Le PAM mesure les résultats des indicateurs relatifs à la scolarisation, à la fréquentation scolaire et à la poursuite des études à l'aide de plusieurs critères: taux annuel moyen de variation du nombre de garçons bénéficiant d'une assistance dans les écoles primaires; taux annuel moyen de variation du nombre de filles bénéficiant d'une assistance dans les écoles primaires; proportion de garçons qui fréquentent les écoles primaires bénéficiant d'une assistance du PAM/y poursuivent leurs études; et proportion de filles qui fréquentent les écoles primaires bénéficiant d'une assistance du PAM/y poursuivent leurs études.

que les enfants apprennent et acquièrent des connaissances à l'école, elle ne fixait aucun objectif en matière d'alphabétisation, ce qui expliquait pourquoi cet élément n'était pas mesuré dans les rapports normalisés sur les projets et ne figurait pas dans le Cadre de résultats stratégiques. La réponse n'est cependant pas conforme aux objectifs de la politique, car les programmes ne peuvent faire fi de la nécessité d'en vérifier les bienfaits sur le niveau d'instruction des enfants, qui peut être suivi et évalué en collaboration avec les partenaires.

39. Au cours de la consultation finale, le PAM a par ailleurs fait remarquer que les niveaux d'assimilation des connaissances dépendaient de nombreux facteurs et que cette responsabilité relevait au premier chef du gouvernement, la responsabilité première du PAM consistant à appuyer l'accès à l'éducation dans le cadre des programmes d'alimentation scolaire. La direction a toutefois accepté la proposition de l'audit visant à introduire un système de mesure périodique des niveaux d'instruction en collaboration avec des partenaires.
40. L'appui à un enseignement de qualité compte au nombre des actions prioritaires du PAM, grâce à un partenariat renforcé avec deux organismes réputés dans le secteur de l'éducation, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, dans le cadre de l'initiative triennale "Nourrir les corps, nourrir les esprits", lancée en janvier 2013, dont s'occupent les bureaux de pays. Cette initiative s'est fixé pour objectif de mener des campagnes de sensibilisation au niveau mondial et national pour redynamiser et mettre à profit les partenariats à l'échelle des pays en vue de soutenir les équipes de pays, de renforcer les synergies entre institutions et de travailler davantage avec les gouvernements pour remédier au déséquilibre majeur entre l'offre et la demande dans le secteur de l'éducation de base. Outre le renforcement de la collaboration existante, notamment avec les gouvernements, l'initiative triennale prévoyait l'appui de partenaires du secteur privé. Durant la période considérée par l'audit, nous avons constaté que des restrictions financières avaient compromis la mise en œuvre de cette initiative interorganisations dans des pays pilotes comme Haïti et le Mozambique. Le PAM a déclaré qu'au manque de ressources s'était ajoutée l'absence d'adhésion sur le terrain, qu'il s'apprêtait à mettre en œuvre la stratégie institutionnelle en matière de partenariats récemment approuvée et qu'il continuerait de donner priorité au renforcement des partenariats.

*Recommandation 6 a): Le PAM pourrait envisager de collecter périodiquement des informations sur les indicateurs complémentaires que sont les taux de scolarisation, de fréquentation scolaire et de poursuite des études, en collaboration avec des partenaires, afin de donner une idée de l'impact de ses activités d'alimentation scolaire sur l'accès à l'éducation. Il serait aussi utile de recueillir périodiquement des données auprès des écoles bénéficiant ou non de l'aide du PAM et de les comparer à intervalles réguliers afin de faciliter l'évaluation des effets directs de ces activités.*

*Recommandation 6 b): Le PAM pourrait s'employer en priorité à renforcer ses synergies avec d'autres institutions des Nations Unies et d'autres partenaires pour atteindre les objectifs escomptés, à savoir mettre en place des mécanismes coordonnés pour l'alimentation scolaire et améliorer la qualité de l'éducation.*

### **L'alimentation scolaire au service de l'égalité des sexes**

41. La politique du PAM en matière de problématique hommes-femmes (2009) prévoyait que le PAM collaborerait avec ses partenaires en vue d'utiliser davantage les programmes d'alimentation scolaire comme point d'entrée pour promouvoir l'égalité des sexes à l'âge décisif où les enfants forment leur personnalité. Dans son rapport sur cette même politique, publié en 2014, l'évaluation recommandait notamment de veiller à ce que la problématique hommes-femmes fasse l'objet d'un suivi et de rapports cohérents à l'échelle institutionnelle. Elle insistait également sur la nécessité de revoir les outils institutionnels de communication de l'information, en particulier les rapports normalisés sur les projets, afin qu'ils rendent compte d'indicateurs plus adaptés à la problématique hommes-femmes.
42. Nous avons constaté que les résultats liés à l'égalité des sexes ne faisaient pas l'objet d'une analyse ni d'un suivi cohérents au niveau institutionnel. Il est également ressorti des réponses des bureaux de pays que les rapports normalisés sur les projets ne présentaient pas de données sur l'égalité des sexes de manière régulière et systématique. L'analyse et la comparaison des données de 2014 et de 2013 communiquées par les bureaux de pays sur l'égalité des sexes dans le cadre de divers projets ont permis de dresser le tableau ci-après :

Tableau 4

Rubrique	En baisse	En hausse	Inchangé	Données incomplètes <sup>4</sup>	Total
Ratio filles/garçons scolarisés dans les écoles maternelles bénéficiant d'une assistance du PAM	1	-	-	7	8
Ratio filles/garçons scolarisés dans les écoles primaires bénéficiant d'une assistance du PAM	9	8	1	32	50
Ratio filles/garçons scolarisés dans les écoles secondaires bénéficiant d'une assistance du PAM	2	-	-	3	5
<b>Total général</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>42</b>	<b>63</b>

43. Étant donné le peu de données disponibles, il n'a pas été possible de dégager une tendance concernant l'égalité des sexes. Nous avons également remarqué qu'il fallait élaborer un indicateur approprié pour mesurer les objectifs dans ce domaine.
44. Le PAM a reconnu que le manque persistant de données rendait difficile la mesure systématique de l'impact des objectifs liés à l'égalité des sexes. Il a également indiqué que l'organisation générale des responsabilités prévue dans la nouvelle politique en matière de problématique hommes-femmes (2015–2020) avait pour but de remédier à ce problème et que des indicateurs étaient en cours d'élaboration pour mesurer et suivre la mise en œuvre de cette politique. Le PAM mettait actuellement au point des stratégies régionales en matière de problématique hommes-femmes, et un document serait présenté à ce sujet au Conseil d'administration en juin 2016.

***Recommandation 7: Des indicateurs appropriés pourraient être mis au point, et un suivi et une analyse systématiques des effets directs pourraient être mis en place de façon à évaluer si les activités d'alimentation scolaire ont un impact durable sur l'égalité des sexes.***

<sup>4</sup> Les bureaux de pays n'ont pas fourni d'informations (chiffres du suivi pour les années 2013 et 2014).

### L'alimentation scolaire au service de la nutrition

45. L'un des principaux objectifs des programmes d'alimentation scolaire du PAM est d'améliorer la nutrition chez les enfants en réduisant les carences en micronutriments. Afin d'évaluer le système de mesure et de communication de l'information de cette importante activité, nous avons analysé les données sur les distributions de micronutriments aux enfants effectuées par divers bureaux de pays, et observé que ce paramètre de l'alimentation scolaire laissait à désirer, comme l'indique le tableau 5.

**Tableau 5**

Distribution de micronutriments	Nombre de projets	
	2013	2014
<b>Distribués</b>	58	10
<b>Non distribués</b>	34	48
<b>Pas de réponse</b>	13	47

46. Le PAM a reconnu qu'il ne collectait pas de manière systématique de données sur les carences en micronutriments des enfants d'âge scolaire, mais qu'il utilisait les informations et les rapports de l'Organisation mondiale de la Santé, de l'UNICEF ou du ministère de la santé du pays et qu'il collaborait avec ses partenaires pour décider de la marche à suivre. Le PAM est aussi convenu qu'il pourrait rendre compte de manière plus systématique et détaillée de l'administration des micronutriments.
47. Concernant les problèmes nutritionnels, le PAM a ajouté qu'il concevait des programmes et aidait les gouvernements à diversifier l'apport alimentaire des repas scolaires et à améliorer les habitudes alimentaires des bénéficiaires. Il investissait dans des programmes d'alimentation scolaire issus de la production locale utilisant une approche fondée sur la chaîne de valeur et le cycle de vie, le but étant d'amener les systèmes de production alimentaire à tenir compte des questions de nutrition et de proposer des repas scolaires diversifiés; un tel investissement devait contribuer à renforcer l'impact des programmes du PAM et des pays sur la nutrition des enfants dès leur plus jeune âge (immédiatement après les 1 000 premiers jours). Compte tenu des recommandations formulées par l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, le PAM s'efforçait d'améliorer sa démarche actuelle en mobilisant plus d'écoles pour diffuser plus largement auprès des écoliers et de leur famille les activités axées sur la nutrition et les sensibiliser ainsi davantage et plus durablement aux problèmes nutritionnels, y compris l'obésité et le surpoids.

### Problèmes relevés au niveau de l'exécution des projets

48. L'examen de l'exécution des projets sur le terrain a mis en lumière les problèmes suivants. Nous avons observé qu'en 2014 les programmes d'alimentation scolaire recourant aux transferts de type monétaire concernaient 28 projets dans 19 pays, soit 1 925 507 bénéficiaires. L'analyse des données de 2014 a révélé des différences entre les activités prévues et celles effectivement réalisées, comme indiqué au tableau 6.

**Tableau 6**

<b>Différence en pourcentage</b>	<b>Bénéficiaires nets (projets)</b>	<b>Nombre de jours d'alimentation (projets)</b>
<b>Aucune différence</b>	14	12
<b>1-10</b>	2	1
<b>11-30</b>	-	3
<b>31-50</b>	8	-
<b>51-100</b>	4	12

49. Le PAM a indiqué que les données sur les bénéficiaires et les variations par rapport aux prévisions concernaient le programme d'alimentation scolaire dans son ensemble, indépendamment de la modalité utilisée. En outre, il a précisé que, pour suivre les variations entre chiffres prévus et chiffres effectifs, il importait de prendre comme référence le programme plutôt que les modalités, car les écoles privilégiaient de plus en plus les modalités mixtes (distributions de produits alimentaires associées à des achats locaux de produits alimentaires). Il n'en reste pas moins que de nombreux projets ont été compromis par des déficits de financement.
50. Au Tchad, au titre du projet de développement 200288, nous avons constaté que les besoins en céréales des bénéficiaires (hormis les rations à emporter) s'élevaient à 4 036,6 tonnes en 2013, 4 501,56 tonnes en 2014 et 4 913,28 tonnes en 2015, chaque bénéficiaire devant recevoir 200 grammes de céréales par jour pendant 105 jours de classe. Toutefois, les quantités de céréales effectivement livrées se sont montées à 3 447 tonnes en 2013, 6 535 tonnes en 2014 et 1 178 tonnes jusqu'en juin 2015. Il y a donc eu un déficit d'approvisionnement en 2013. Le bureau de pays, dans sa réponse, a attribué ce problème à des contraintes budgétaires.
51. Au Niger, le nombre total de bénéficiaires prévu pour les années 2013, 2014 et 2015 était respectivement de 174 000, 625 550 et 656 827; or, le nombre de bénéficiaires effectif n'a pas dépassé 269 734 en 2013, 197 847 en 2014 et 201 711 jusqu'en juin 2015. Le bureau de pays a expliqué que, avec les ressources dont il disposait, il n'avait pas pu fournir chaque

mois des rations entières à tous les enfants en raison notamment de ruptures d'approvisionnement/d'un manque de ressources et de grèves d'enseignants qui avaient perturbé l'année scolaire.

52. Nous avons examiné les activités d'alimentation scolaire mises en œuvre en République démocratique du Congo dans le cadre de deux interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR) et de trois opérations d'urgence, durant la période allant de 2013 à 2015. Nous avons constaté que, dans trois projets (IPSR 200540, IPSR 200167 et opération d'urgence 200799), seules 6 477 écoles avaient reçu une aide sur les 6 979 prévues. En outre, le nombre de garçons et de filles bénéficiaires était largement inférieur aux prévisions, la non-réalisation des objectifs variant de 24 à 50 pour cent.
53. Au Kenya, nous avons constaté une interruption des repas servis aux enfants entre mai et août 2015 (deuxième trimestre). Le bureau de pays a indiqué que, faute de ressources, le nombre de jours d'alimentation avait été réduit et que le déficit était de 43 pour cent au deuxième trimestre. Des contributions confirmées du Canada et de l'Australie avaient permis de remédier partiellement à la situation, et les enfants avaient pu recevoir des repas pendant au moins 45 à 50 jours sur les 70 jours que comptait le deuxième trimestre. Le bureau du PAM au Kenya a expliqué qu'il ne cessait d'appeler l'attention des donateurs sur la situation financière du programme d'alimentation scolaire – réunions bilatérales, réunions trimestrielles avec les donateurs, visites des sites du programme d'alimentation scolaire par les donateurs, etc. – et qu'il était en contact avec les responsables au Siège pour les tenir au courant de la situation.
54. En Somalie, au titre de l'IPSR 200443, la couverture des programmes d'alimentation scolaire était la suivante de 2013 à juin 2015:

**Tableau 7**

Année	Nombre prévu d'enfants devant recevoir une aide		Valeur des transferts (prévue) (en dollars)	Nombre effectif d'enfants ayant reçu une assistance		Valeur des transferts (effective) (en dollars)
	Repas cuisinés	Rations à emporter et collations		Repas cuisinés	Rations à emporter et collations	
<b>2013</b>	100 000	45 000	14 394 152	117 056	45 821	7 557 398
<b>2014</b>	120 000	54 000	27 802 208	94 608	58 245	8 313 467
<b>2015 (jusqu'en juin)</b>	150 000	67 500	12 989 554	108 118	53 287	4 351 725

55. Nous avons remarqué qu'en 2013 le nombre d'enfants bénéficiant d'une assistance dépassait l'objectif fixé et que, même si l'assistance fournie était supérieure eu égard à la valeur effective du transfert, le coût de la fourniture des vivres et des rations à emporter était inférieur aux prévisions, dont il ne représentait que 53 pour cent. Cela signifie que soit les rations ont été réduites, soit le nombre de jours d'alimentation a été inférieur aux 225 jours d'école prévus. En 2014, le nombre d'enfants ayant reçu des repas cuisinés représentait 79 pour cent de l'objectif, contre 108 pour cent pour les bénéficiaires de rations à emporter et de collations. Pour l'année 2015, alors que le budget prévu pour la fourniture des repas scolaires et des rations à emporter était de 12,99 millions de dollars, le coût effectif s'élevait à 4,35 millions de dollars seulement en juin, soit 33 pour cent des prévisions. Le Bureau du PAM en Somalie a attribué ces problèmes à des contraintes financières.
56. Dans trois bureaux du PAM, au Congo, au Niger et au Soudan, le nombre effectif de bénéficiaires n'a atteint en 2014 que 71 pour cent, 32 pour cent et 83 pour cent de l'objectif prévu. De même en Colombie, en 2013 et 2014, le nombre effectif d'enfants ayant reçu des repas cuisinés a atteint 69 100 et 57 695 au lieu des 32 000 prévus (soit respectivement 215 et 180 pour cent de l'objectif), mais les quantités utilisées n'ont pas augmenté proportionnellement à la hausse du nombre de bénéficiaires. En effet, au lieu des 710 tonnes de céréales prévues pour 32 000 enfants, les quantités utilisées ont été de 859 tonnes en 2013 et de 994 tonnes en 2014. De même au Niger, en 2014, le nombre effectif d'enfants recevant des repas cuisinés était inférieur de 49 pour cent aux chiffres prévisionnels alors que la valeur du transfert était inférieure de 70 pour cent. Le PAM a attribué la différence entre le nombre de bénéficiaires et les quantités utilisées au fait que les enfants des familles déplacées commençaient à recevoir une assistance à des moments différents et pour une durée variable suivant la date de leur arrivée, nombre d'entre eux recevant ainsi une assistance pendant moins longtemps.
57. Au Kenya, en 2013, le nombre d'enfants bénéficiaires de transferts monétaires ou de bons a été inférieur de 26 pour cent aux prévisions.
58. Concernant le Bureau régional de Panama, au titre du projet de développement 200141 – Renforcement des capacités des programmes d'alimentation scolaire dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes –, nous avons constaté dans le rapport normalisé de 2014 que, sur un budget approuvé de 3,93 millions de dollars, les contributions confirmées n'avaient pas dépassé au total 1,19 million de dollars, les dépenses totales à la clôture du

projet se montant à 1,15 million de dollars seulement. Le bureau régional a indiqué que le projet de développement des capacités avait souffert d'un manque de ressources.

59. De même, pour le Bureau régional de Nairobi, les taux d'exécution du programme de pays 200253 mis en œuvre par le Bureau du PAM en Éthiopie étaient de 34 pour cent (ressources financières) et de 22 pour cent (produits alimentaires) seulement. Le bureau régional nous a informés qu'il avait eu à prendre plusieurs mesures pour faire face aux déficits de ressources: le nombre de jours d'alimentation avait été réduit; le poids de la ration d'aliments composés était passé de 150 à 120 grammes par enfant et par jour, et la quantité d'huile des rations à emporter avait été ramenée de huit à quatre litres par fille et par semestre; la valeur des bons distribués aux bénéficiaires avait également été réduite.
60. En Ouganda, les taux d'exécution du programme de pays 108070 étaient de 54 pour cent (ressources financières) et 55 pour cent (produits alimentaires) en octobre 2015 alors qu'il avait commencé en novembre 2009 et que sa date de clôture était proche (décembre 2015). Le bureau régional a indiqué qu'en raison de contraintes financières le bureau de pays n'avait pu fournir depuis février 2014 qu'un seul repas par jour aux enfants bénéficiaires du programme d'alimentation scolaire.
61. Durant les six premiers mois de 2015, le Bureau du PAM au Honduras n'a reçu du gouvernement hôte que 25 pour cent des financements prévus. Le bureau de pays a assuré qu'il poursuivrait les efforts déployés pour que le Gouvernement honore ses engagements.
62. En Colombie, nous avons remarqué que, dans le cadre de l'IPSR 200148, le PAM avait passé un accord avec un donateur qui contribuait en nature au programme d'alimentation scolaire. Cet accord prévoyait la livraison directe des produits par le donateur aux points de livraison finale. Nous avons constaté dans le rapport normalisé de 2014 que les contributions confirmées de ce donateur se montaient à 3 131 289 dollars pour la période allant de 2012 à 2014. Le projet s'était achevé en avril 2015 et il restait un reliquat de 752 176 dollars, car les produits n'avaient pas été utilisés. Le bureau de pays nous a expliqué que le produit n'ayant pas été livré par le donateur, le service des finances du Siège avait préparé une annulation de contribution afin que les comptes reflètent les montants effectivement reçus. Nous avons observé que les rapports normalisés préparés par le PAM ne faisaient état d'aucune arrivée ou distribution de produits en 2012 et 2013, et indiquaient que les denrées – soit 2 069 tonnes – n'étaient arrivées qu'en 2014 et qu'elles avaient été entièrement distribuées cette même année.

63. Le bureau de pays a indiqué qu'il n'avait commencé à saisir les données dans le Système d'analyse et de gestion du mouvement des produits (COMPAS) que rétrospectivement, en 2014; c'est pourquoi l'intégralité de la contribution apparaissait comme reçue en 2014. Or les produits avaient bien été distribués à tous les bénéficiaires pendant les trois années – 2012, 2013 et 2014. Le PAM a également précisé que les données des rapports normalisés sur les projets étaient extraites automatiquement de COMPAS. Contrairement à ce qui se fait d'habitude, à savoir que les contributions en nature sont réceptionnées dans les entrepôts du PAM et enregistrées dans COMPAS, cette denrée avait été directement livrée par le donateur aux écoles pour distribution aux bénéficiaires. En l'absence de directives claires sur la manière de gérer ce type de situation exceptionnelle, les quantités reçues n'avaient pas été enregistrées dans COMPAS en 2012 et 2013, mais directement dans WINGS.
64. Nous sommes d'avis que, comme tous les bénéficiaires prévus ont reçu une assistance pendant les trois années qu'a duré l'intervention, il n'était pas justifié d'annuler le solde non dépensé de 752 176 dollars. En outre, le rapport normalisé sur l'IPSR 200148 n'indiquait pas la situation effective des arrivées et des distributions de produits fournis directement par le donateur aux points de distribution finale, et ce bien que des dispositions existent en ce sens.
65. Le bureau de pays est convenu que, dans de telles circonstances exceptionnelles, lorsqu'un donateur livrait directement des produits aux bénéficiaires, l'enregistrement des produits devait être amélioré et des directives claires établies pour rendre compte de la situation effective.

***Recommandation 8 a): La mise en œuvre des projets, y compris la résolution des problèmes d'approvisionnement et/ou de financement, pourrait être améliorée dans divers bureaux de pays moyennant un suivi systématique de toutes les parties prenantes de manière à ce que tous les programmes d'alimentation scolaire soient exécutés conformément aux plans établis.***

***Recommandation 8 b): Un rapprochement pourrait être effectué entre le bureau du PAM et le donateur au sujet du montant de 752 176 dollars. Le processus de comptabilisation des dépenses du bureau de pays pourrait être renforcé de façon à indiquer avec précision les contributions en nature directement livrées aux points de distribution.***

**Relier alimentation scolaire et production agricole locale et transition vers une prise en charge des programmes par les pays**

66. La politique révisée mettait l'accent sur la nécessité d'établir des liens entre l'alimentation scolaire et la production agricole locale là où cela était possible et réalisable. Selon le pays et le cadre global en place, le PAM pouvait adapter ses programmes d'alimentation scolaire pour y intégrer des achats locaux, surtout au profit des petits exploitants, et en particulier des femmes, et/ou conseiller le gouvernement sur les stratégies à suivre pour relier le programme national d'alimentation scolaire à la production agricole locale. Nous avons également examiné l'initiative du PAM Achats au service du progrès, qui vise à faciliter l'accès des paysans pauvres à des marchés fiables pour qu'ils puissent vendre leurs récoltes à des prix compétitifs. Nous avons noté que le PAM avait réalisé une étude dans trois bureaux de pays – au Malawi, au Libéria et au Honduras – pour étudier la possibilité de relier alimentation scolaire et Achats au service du progrès. L'étude concluait en mars 2014 qu'un tel lien présentait de multiples avantages directs, notamment des repas mieux adaptés aux goûts locaux, le rôle accru de la communauté et le renforcement de la capacité du gouvernement à réaliser des programmes d'alimentation scolaire durables issus de la production locale.
67. Les statistiques du PAM sur les achats de produits alimentaires en 2013 et 2014 présentent les achats effectués au niveau international, régional et local durant cette période, comme l'indique le tableau 8.

**Tableau 8**

<b>Année</b>	<b>Catégorie d'achat</b>	<b>Quantité (tonnes)</b>	<b>Valeur (dollars)</b>	<b>Pourcentage de la catégorie d'achats locaux par rapport à la quantité totale</b>
<b>2013</b>	Achats internationaux	1 096 436	647 537 853	51,85
	Achats locaux	550 352	274 914 974	26,02
	Achats régionaux	468 051	238 316 230	22,13
	<b>Total</b>	<b>2 114 839</b>	<b>1 160 769 057</b>	
<b>2014</b>	Achats internationaux	1 321 023	803 550 951	60,43
	Achats locaux	486 569	252 450 411	22,26
	Achats régionaux	378 312	195 846 526	17,30
	<b>Total</b>	<b>2 185 904</b>	<b>1 251 847 889</b>	

68. Ce tableau montre que la proportion des achats locaux par rapport au total des achats a diminué, passant de 26,02 pour cent en 2013 à 22,26 pour cent en 2014, ce qui signifie que les achats de produits alimentaires se font majoritairement au niveau régional et international. Il semble donc qu'il y ait une marge de progression dans ce domaine.
69. Nous avons procédé à des vérifications des données par sondage dans les bureaux de pays pour les années 2013 et 2014, et avons constaté que, dans les bureaux du Kenya et du Honduras, les achats de produits alimentaires auprès de fournisseurs locaux étaient inférieurs aux prévisions, dans une proportion allant de 24 à 80 pour cent. Au Honduras, sur les 25 720 tonnes prévues, seules 19 421 avaient été achetées en 2013 et 17 198 en 2014. Qui plus est, au Kenya, seuls 1 826 paysans avaient bénéficié des achats locaux en 2013 et 2014, au lieu des 5 000 prévus.
70. Tout en doutant que la simple observation de données brutes sur les achats suffise à tirer des conclusions, le PAM a reconnu que les programmes d'alimentation scolaire utilisant la production locale n'en étaient encore qu'à leurs débuts, et qu'il était possible d'accélérer le rythme. Il a ajouté que le montant total des achats variait beaucoup en fonction des interventions d'urgence et du type de modalité choisi (distributions de produits ou transferts de type monétaire) pour répondre à la crise. Par ailleurs, de nombreux facteurs pouvaient influencer les achats locaux. En outre, lorsqu'il achetait des produits alimentaires pour une opération d'urgence, le PAM se devait d'optimiser les ressources fournies aux bénéficiaires grâce aux contributions volontaires des donateurs. Les crises touchant la sécurité alimentaire s'accompagnaient souvent de ruptures d'approvisionnement en produits locaux qui contribuaient à faire augmenter les prix.
71. Nous avons également observé qu'aucune norme n'avait été fixée pour mesurer l'impact des programmes d'alimentation scolaire utilisant la production locale sur la communauté paysanne. Or il s'agit là d'un point important car, en reliant l'alimentation scolaire aux petits paysans locaux, on étend les bienfaits du programme à la communauté tout entière et on renforce sa durabilité, étape indispensable dans le transfert des responsabilités des programmes d'alimentation scolaire aux pouvoirs publics. Le PAM est convenu qu'il devait mieux définir les normes et les critères de mesure nécessaires pour évaluer les résultats des programmes d'alimentation scolaire utilisant la production locale.

### **Initiatives du Centre d'excellence dans le domaine des programmes d'alimentation scolaire utilisant la production locale**

72. D'après le rapport annuel de 2014 du Centre d'excellence, l'une des priorités du Centre consiste à faire connaître les multiples avantages obtenus par les gouvernements qui s'engagent et investissent dans des initiatives associant sécurité alimentaire et nutritionnelle et protection sociale, en particulier dans le cadre de programmes d'alimentation scolaire utilisant la production locale.
73. D'après les statistiques fournies par le Centre pour 2011–2015, sur les 26 plans d'action rédigés pendant cette période, 22 pays prévoyaient de mettre en œuvre un programme d'alimentation scolaire utilisant la production locale. Nous avons observé que, dans des pays comme le Bénin, le Burundi, le Cameroun, la Guinée, Haïti, le Sénégal, le Togo et le Zimbabwe, ces programmes ne faisaient que démarrer et qu'ils devaient s'accélérer.
74. Le PAM a indiqué que les plans d'action/directives/politiques (et dans l'idéal, la législation) nationaux pourraient inclure à titre de référence un pourcentage d'achats locaux effectués auprès des petits exploitants, si le gouvernement concerné jugeait cet aspect prioritaire. Le Centre d'excellence, tout en acceptant l'observation de l'audit, a indiqué qu'il avait travaillé à un programme de recherche traitant aussi de cette question.

*Recommandation 9 a): S'agissant des programmes d'alimentation scolaire, le PAM/le Centre d'excellence pourrait préparer des plans réalistes adaptés à la situation de chaque pays, en consultant systématiquement le gouvernement, afin de déterminer le pourcentage d'achats locaux à effectuer auprès de petits exploitants, en particulier de femmes, et d'en accélérer la mise en œuvre.*

*Recommandation 9 b): Le PAM pourrait élaborer des indicateurs et les intégrer dans le Cadre de résultats stratégiques de façon à mesurer l'impact de la production locale/l'alimentation scolaire utilisant la production locale sur la réalisation des objectifs des programmes.*

### **Partenariats établis par le Centre**

75. Le Centre d'excellence a signé un accord de partenariat avec un institut de recherche en février 2014 afin de réaliser cinq études sur des sujets tels que l'analyse du fonctionnement des achats institutionnels de produits auprès des petits exploitants, l'analyse historique des achats institutionnels de produits alimentaires, l'analyse des coûts et le modèle d'investissement du programme brésilien d'alimentation scolaire utilisant la production locale, etc. Ces études devaient commencer en 2015.

76. Nous avons constaté que le projet comportait plusieurs étapes assorties chacune d'échéances. Trois études avaient été achevées avec plus de six mois de retard, comme l'indiquait le document d'étape révisé fourni par le Centre, et les études sur l'analyse des coûts et le modèle d'investissement du programme brésilien d'alimentation scolaire utilisant la production locale, qui devaient être achevées en juillet 2015, n'étaient pas encore terminées en septembre 2015.
77. Plusieurs causes expliquaient ces retards: processus d'examen des résultats préliminaires par le comité directeur, difficultés à obtenir les produits (méthodologie, résultats préliminaires) ayant la qualité et la structure escomptées avant leur présentation aux membres du comité directeur, modification de la composition du groupe de recherche, etc.
78. Le Centre a expliqué que les dernières études devaient être terminées au plus tard en mars 2016. Il a été convenu que la phase de planification laissait beaucoup à désirer et qu'il aurait fallu fixer des échéances plus réalistes et prendre des mesures correctives.

#### **Assistance technique pour faciliter la transition vers une prise en charge des programmes par les pays**

79. La politique révisée prévoyait que le PAM s'attacherait de plus en plus à aider les pays à instaurer et soutenir des programmes nationaux liés à la production agricole locale. Elle mentionnait que le passage de la catégorie de pays à faible revenu à celle de pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure était l'indicateur le plus fiable pour savoir si un pays était en mesure de financer un programme d'alimentation scolaire. Le tableau 9 récapitule les stades de transition de 60 pays et l'état d'avancement de leur stratégie de transition.

**Tableau 9**

	<b>Stade 1 - latent</b>	<b>Stade 2 - émergent</b>	<b>Stade 3 - établi</b>	<b>Stade 4 - avancé</b>
<b>Nombre de bureaux de pays exécutant un programme d'alimentation scolaire, par stade</b>	23	25	10	2
<b>Pourcentage</b>	38	42	17	3

*Source: Enquête sur l'alimentation scolaire dans le monde, 2012, incluse dans la politique révisée et détails sur l'avancement du processus de transition fournis par le PAM.*

80. La situation du processus de transfert de la responsabilité du programme d'alimentation scolaire dans les 60 pays est présentée au tableau 10.

**Tableau 10**

<b>Situation du processus de transfert de la responsabilité du programme</b>	<b>Nombre de pays</b>
<b>Négociation du transfert de la responsabilité en cours</b>	29
<b>Aucune stratégie de transfert de la responsabilité convenue avec le PAM</b>	14
<b>Stratégie officielle de transfert de la responsabilité</b>	8
<b>Stratégie informelle de transfert de la responsabilité</b>	9

81. Il ressort des tableaux 9 et 10 que 48 des 60 pays (soit 80 pour cent) en étaient au stade latent ou émergent, et que les discussions concernant le transfert de la responsabilité du programme n'avaient pas encore abouti dans 43 pays; il est donc nécessaire d'avoir une stratégie claire et solidement étayée pour accélérer ce transfert des responsabilités.
82. La politique révisée traduisait aussi la volonté du PAM d'évaluer méthodiquement les progrès accomplis vers la prise en charge nationale de toutes les opérations d'alimentation scolaire, en recourant à l'approche systémique pour l'amélioration des résultats dans le domaine de l'éducation appliquée à l'alimentation scolaire (cadre SABER-SF), établie par la Banque mondiale et le Partenariat pour le développement de l'enfant. Les stades de transition devaient être évalués en fonction de cinq objectifs du cadre SABER-SF, à savoir cadre d'action, capacité financière, capacité institutionnelle, conception et exécution, et rôle des communautés; ces évaluations devaient se faire au moyen d'outils tels que des questionnaires et des plans d'action. L'indice de capacité nationale (indicateur du Cadre de résultats stratégiques relatif à l'alimentation scolaire) devait être établi à partir du cadre SABER-SF, qui devait être aussi pris en compte lors de l'élaboration de tous les projets d'alimentation scolaire à partir de 2015 afin de planifier systématiquement le processus de transition vers la prise en charge nationale des programmes ou d'évaluer l'état d'avancement de ce processus. La politique prévoyait que les résultats des évaluations SABER-SF de tous les projets seraient compilés au Siège, qui effectuerait une analyse globale des tendances et déterminerait si les projets étaient conformes à la politique en matière d'alimentation scolaire. Nous avons constaté que cette disposition n'était pas respectée.

83. Le PAM a indiqué que les documents SABER-SF ne faisaient pas l'objet d'une analyse proprement dite au Siège. Une fois l'atelier SABER effectué dans le bureau de pays, celui-ci rédigeait le rapport avec le gouvernement et, après avoir reçu l'approbation du gouvernement, du Siège du PAM, du Partenariat pour le développement de l'enfant et de la Banque mondiale, les rapports étaient mis en ligne sur le site de la Banque mondiale. Cette réponse est contraire aux orientations de la politique.
84. Le PAM a par ailleurs indiqué qu'il ne fallait pas considérer les indications données sur la transition comme des critères de référence précis; il s'agissait plutôt d'une estimation des stades de transition établie à partir du niveau de revenu du pays, du cadre d'action et des programmes du gouvernement. Cette estimation ne suivait pas les cinq objectifs, car ceux-ci n'étaient pas disponibles à l'époque où elle avait été réalisée; de même, elle avait été préparée avant que le PAM ne commence à appliquer le cadre SABER-SF. Celui-ci permettait d'évaluer les stades de transition de manière plus approfondie, et le gouvernement devait en approuver les conclusions. Même SABER permettait de disposer d'une échelle de résultats assez souple lors de l'évaluation des stades de transition. Le PAM est toutefois convenu durant la consultation finale que SABER était un outil utile pour mesurer l'avancement de la stratégie de transition et qu'il serait probablement davantage utilisé sous peu.
85. L'un des objectifs de la politique révisée était de renforcer les capacités nationales en matière d'alimentation scolaire en appuyant la formulation de politiques et en offrant une assistance technique. Par ailleurs, l'aide technique apportée par le PAM permet d'expérimenter différents types de modèle et de modalité telles que les transferts monétaires décentralisés. À cet égard, nous avons demandé à obtenir la liste des pays qui avaient bénéficié d'une assistance technique du PAM entre 2013 et 2015.
86. L'examen des rapports normalisés/documents de projet des Bureaux du PAM au Maroc et au Lesotho pour les années 2013 et 2014 a abouti aux constatations ci-après:
- **Bureau du PAM au Maroc:** l'objectif du projet de développement des capacités en matière d'alimentation scolaire, lancé en juillet 2013, consistait à renforcer les capacités nationales en facilitant l'élaboration d'un programme d'alimentation scolaire durable et de qualité; il s'agissait d'analyser le programme national d'alimentation scolaire et de soutenir l'action du Ministère de l'éducation en déterminant les moyens manquants, les points forts et les possibilités dont on pouvait tirer parti, tout en dispensant des conseils quant aux meilleures pratiques à appliquer et aux éventuelles améliorations à apporter. Nous avons observé que,

bien que ce projet ait été financé dans son intégralité en 2013, l'arrivée tardive des fonds en avait retardé la mise en œuvre, provoquant le report de certaines activités à 2014, telles que la collecte de données quantitatives sur les produits et les effets directs. Nous avons par ailleurs remarqué que, 18 mois après le début du projet, l'exécution de la principale activité ayant motivé le lancement du projet n'était toujours pas terminée. Le projet, qui devait prendre fin en 2014, a été prolongé d'une année jusqu'en 2015. Dans sa réponse (en septembre 2015), le bureau de pays a expliqué que cette prolongation devait permettre d'achever l'ensemble des activités prévues dans le mémorandum d'entente signé par le PAM et le Royaume du Maroc, conformément au souhait et au calendrier du Gouvernement. Il y avait également eu des retards de procédure. Toutes les composantes des activités du projet étaient toutefois bien avancées et devaient prendre fin à la fin de 2015.

- **Bureau du PAM au Lesotho:** le processus de transfert des responsabilités relatives au programme d'alimentation scolaire du PAM au Lesotho a commencé dans les années 1990. Le Gouvernement a ensuite demandé au PAM de continuer à fournir une aide aux écoles pendant deux ans après la date prévue d'achèvement du 31 décembre 2010, soit jusqu'au 31 décembre 2012. En octobre 2012, le Ministère de l'éducation et de la formation du Lesotho a demandé au PAM d'être le prestataire de services de son programme national d'alimentation scolaire dans les écoles primaires, pour une période de trois ans (de 2015 à 2017) sur la base d'un recouvrement total des coûts, afin de lui donner le temps de développer les capacités nationales nécessaires à la mise en œuvre du programme. Nous avons constaté qu'en raison du prolongement du projet le PAM continuait de collaborer avec le Gouvernement au renforcement des capacités et à l'élaboration d'un plan de transfert des responsabilités assorti d'échéances, et que le tout devait être achevé en 2018.

87. Dans les deux cas, nous avons noté que la réalisation des objectifs des projets concernant l'assistance technique et le renforcement des capacités dépendait largement de la capacité des gouvernements à assurer la transition vers des programmes nationaux.

***Recommandation 10: Le PAM pourrait, en consultant les gouvernements nationaux, préparer une stratégie de transfert des responsabilités clairement définie et solidement étayée pour chaque bureau de pays afin d'assurer une transition sans heurt vers la prise en charge nationale des programmes d'alimentation scolaire.***

***L'application du cadre SABER-SF par les bureaux de pays devrait être prioritaire chaque fois que le contexte le permet.***

### **Voyages d'études au Centre d'excellence**

88. Le Centre d'excellence organise des voyages d'études pour les délégations de divers pays. Cette activité est le point de départ de la relation de coopération entre le Centre et les pays qui lui demandent de les aider à élaborer et à mettre en œuvre des programmes et des politiques de lutte contre la faim et la pauvreté.
89. L'examen des données fournies par le Centre d'excellence a montré que, dans certains pays ayant accompli des voyages d'études, tels qu'El Salvador, la République populaire démocratique de Corée, etc., on ne pouvait pas constater d'avancées réelles dans la validation des plans d'action et le renforcement des capacités. Le Centre d'excellence a déclaré qu'il avait mis au point une série d'outils pour suivre les progrès de chaque pays et que chacun avait un processus de suivi différent. Par ailleurs, l'appui apporté par le Centre ainsi que les étapes à franchir et les procédures de suivi variaient suivant qu'il s'agissait de pays prioritaires ou de pays autofinancés. Le Centre a précisé que la République populaire démocratique de Corée et El Salvador étaient des pays autofinancés et que leur intérêt se portait sur la politique brésilienne de sécurité alimentaire et nutritionnelle.
90. Nous avons étudié s'il existait ou non un rapport entre les voyages d'études et l'inclusion des effets directs dans les rapports normalisés des pays concernés. Nous avons examiné deux voyages d'études effectués au Centre par l'Éthiopie et la Zambie, et avons noté en consultant les rapports normalisés que les effets directs escomptés n'y figuraient pas.
91. Le Centre d'excellence est convenu que les bureaux de pays pourraient indiquer les produits et les effets directs dans les rapports normalisés sur les projets. De même, il a été admis que les plans de collaboration avec le Centre pourraient figurer dans les documents préparés par les bureaux de pays, notamment les plans stratégiques de pays, les programmes de pays et les documents d'autres projets connexes d'assistance technique. Le PAM a souligné qu'il n'était pas rare que les plans d'action préparés/exécutés par les ministères et institutions gouvernementales ayant effectué des voyages d'études au Centre soient sans rapport direct avec les projets du PAM, qui exigeait de rendre des comptes dans les rapports normalisés.

***Recommandation 11: Un dispositif de suivi pourrait être mis en place, en consultant le Siège du PAM et les bureaux de pays, afin que les effets directs des plans d'action formulés après les voyages d'études au Centre d'excellence soient systématiquement pris en compte et mis en exergue dans les rapports normalisés sur les projets, lorsqu'ils sont en rapport avec les projets du PAM.***

### **Plans d'action établis à l'issue de voyages d'études au Centre d'excellence**

92. La mission de concertation et d'étude se termine par la rédaction d'un plan d'action qui est établi au cours de réunions de planification organisées exclusivement à cet effet à la fin du voyage.
93. Nous avons observé qu'entre 2011 et 2015 37 pays avaient participé à des missions de concertation et d'étude du Centre d'excellence au Brésil mais que seuls 26 pays avaient rédigé des plans d'action. Le tableau 11 présente l'état d'avancement des plans d'action.

**Tableau 11**

<b>Nombre total de pays ayant rédigé un plan d'action</b>	26
<b>Plans d'action approuvés et en cours d'exécution</b>	19
<b>Plans d'action exécutés bien que non officiellement approuvés</b>	6
<b>Autres</b>	1

94. Nous nous sommes efforcés d'évaluer le rôle joué par le Centre d'excellence après l'approbation des plans d'action et au cours de leur exécution. Nous avons également vérifié les plans d'action approuvés de six bureaux de pays et avons remarqué que, dans le plan d'action du Bureau du PAM au Pakistan, deux objectifs ne comportaient pas d'échéances, à savoir conception et exécution, et rôle des communautés.
95. Nous avons observé que le projet de plan d'action du Bureau du PAM en Gambie pour l'alimentation scolaire (2014–2016) indiquait les risques associés à plusieurs actions prioritaires; aucun autre plan d'action ne les mentionnait. Pour bon nombre de ces priorités – notamment disposer d'une politique nationale d'alimentation scolaire, mobiliser des ressources pour l'alimentation scolaire, élaborer un plan de financement, renforcer les capacités d'exécution du gouvernement/des partenaires –, le plan d'action attribuait un niveau de risque élevé. Nous n'avons pu établir que le Centre a mené une action spécifique

auprès du gouvernement en ce qui concerne ces risques ni qu'il a pris d'autres mesures d'atténuation.

96. Le Centre d'excellence est convenu que les plans d'action devaient être assortis d'échéances spécifiques et a indiqué qu'il continuerait d'insister sur ce point auprès des pays. Il a ajouté qu'il attirerait l'attention sur la nécessité de spécifier dans tous les plans d'action les risques encourus et les mesures d'atténuation prévues, et a reconnu qu'il devait renforcer ses moyens de suivi de l'état d'avancement des plans d'action.

### **Calendrier des activités d'appui du Centre d'excellence**

97. Les directives du PAM définissent la méthodologie et le calendrier des activités menées par le Centre d'excellence pour répondre aux besoins de renforcement des capacités des pays bénéficiaires. Nous avons observé que le délai entre le stade de la planification et celui de l'assistance technique et des conseils, qui avait été fixé à 12 mois au minimum, n'avait pas été respecté. Nous avons aussi constaté que des délégations de 37 pays s'étaient rendues au Centre d'excellence entre 2011 et 2015, mais que seuls 19 plans d'action avaient été approuvés par les gouvernements et étaient en cours d'exécution.
98. Le Centre d'excellence a expliqué qu'il intervenait en réponse à la demande; les gouvernements devant faire preuve d'une forte détermination pour qu'il leur fournisse une assistance technique. Il a ajouté que le bureau de pays était responsable au premier chef des relations avec les gouvernements et que le Centre agissait par son intermédiaire. Il envisageait de réviser les délais.

***Recommandation 12: Le Centre, en collaboration avec le Siège et les bureaux régionaux, et en concertation avec les gouvernements, pourrait s'efforcer de fixer un calendrier réaliste pour chaque étape du plan d'action, afin d'en faire un outil de contrôle plus efficace des mesures de suivi.***

***Le Centre d'excellence pourrait aussi revoir le calendrier de ses activités d'appui.***

### **Coopération Sud-Sud et processus de planification**

99. Le Centre d'excellence plaide en faveur de programmes et de politiques de protection sociale et d'amélioration de la nutrition qui soient durables et pris en charge par les pays. Il a renforcé les outils et les capacités du PAM en vue d'associer les gouvernements à la conception et à la mise en œuvre de programmes nationaux concernant la sécurité alimentaire et la nutrition. Nous nous sommes efforcés d'évaluer la performance du Centre en la matière.

100. Nous avons observé que, depuis sa création en 2011, le Centre avait:
- organisé 44 missions de concertation et d'étude au Brésil pour des délégations provenant de 37 pays;
  - facilité la rédaction de 26 plans d'action;
  - dépêché 15 consultants dans 11 bureaux de pays et bureaux régionaux dans le cadre de ses activités de conseil et d'appui technique;
  - animé neuf consultations nationales sur la planification stratégique; et
  - apporté une assistance technique directe à 19 missions techniques.
101. Toutefois, la liste des activités ci-dessus ne permet pas de savoir si, à la suite de ces interventions, les pays concernés ont été en mesure d'adopter une politique nationale d'alimentation scolaire. De même, il n'existe pas de processus de planification à court, moyen ou long terme pour faciliter la hiérarchisation des priorités, contrôler les résultats et suivre les effets des interventions en matière de coopération Sud-Sud sur les programmes/politiques spécifiques au niveau national.
102. Le Centre d'excellence, tout en reconnaissant les mérites de la suggestion de l'audit concernant la méthodologie, a indiqué que les pays avaient du mal à mettre en place des politiques nationales d'alimentation scolaire en lien avec la production locale, même si des projets existaient déjà à titre expérimental dans plusieurs pays.
103. Nous avons remarqué que le Centre d'excellence, en concertation avec le Gouvernement brésilien, avait entre 2011 et 2013 choisi 23 pays prioritaires qu'il a aidés à élaborer et mettre en œuvre des programmes d'alimentation scolaire durables pris en charge par les pouvoirs publics. Toutefois, nous n'avons trouvé ni document ni directive explicitant les problèmes spécifiques posés et les conditions requises par les interventions dans les pays prioritaires. Comme 23 des 37 pays ayant reçu une assistance du Centre étaient des pays prioritaires, des instructions détaillées sont nécessaires. Le Centre est convenu de la nécessité d'améliorer la documentation et de la mettre au point rapidement.

***Recommandation 13: Le Centre d'excellence, en liaison avec le Siège et les bureaux régionaux et après avoir consulté les gouvernements et son partenaire le Gouvernement brésilien, pourrait préparer: un plan annuel/biennal pour chacune de ses activités à court terme; puis un plan stratégique/prospectif quinquennal à moyen terme; et un plan à long terme ou un document d'orientation sur 20 ans définissant les perspectives de croissance du Centre et l'appui qui serait fourni aux pays sur la durée, notamment aux pays prioritaires.***

104. Bien que la contribution du Centre d'excellence aux programmes d'alimentation scolaire de plusieurs pays soit incontestée, nous avons cherché à évaluer comment le Centre mesurerait sa propre performance. Le Centre a indiqué qu'il disposait de plusieurs indicateurs pour suivre l'état d'avancement des activités mises en œuvre par les pays pour établir/gérer leurs propres programmes d'alimentation scolaire, en adaptant et en appliquant la stratégie du Brésil, et qu'il disposait de ses propres indicateurs de produits et d'effets directs. Le Centre avait donc deux séries d'indicateurs: les indicateurs permettant de mesurer les progrès enregistrés par les pays et les indicateurs de performance du Centre.
105. Le Centre s'inspire du cadre SABER qui utilise cinq paramètres pour mesurer les progrès accomplis par les pays. Nous avons constaté l'absence totale de critères clairs de mesure des résultats pour divers paramètres tels que le cadre juridique, la conception et la mise en œuvre de la politique, etc. En conséquence, le contrôle et le suivi des résultats, tant quantitatifs que qualitatifs, sont actuellement limités.
106. De même, les indicateurs de performance destinés à évaluer l'impact du renforcement des capacités et de l'assistance technique sont tout aussi faibles, car ils ne prévoient pas d'impact mesurable. Ils portent par exemple sur le nombre de pays bénéficiant de l'appui du Centre, le nombre de pays bénéficiant de l'appui du Centre qui concevaient ou mettaient en œuvre des programmes d'alimentation scolaire utilisant la production locale, etc. De tels indicateurs ne permettaient pas d'évaluer qualitativement les effets directs, et il semblait possible d'améliorer les indicateurs servant à suivre les progrès et la performance. Nous avons également observé que les progrès mesurés par ces indicateurs n'étaient pas analysés/communiqués chaque année.
107. Le Centre d'excellence a indiqué que les indicateurs pouvaient sans doute être améliorés de même que les systèmes de suivi du Centre. Il a ajouté que cela pourrait faire l'objet d'une collaboration entre le Centre et l'Unité de la gestion de la performance et de l'établissement des rapports du Siège du PAM.

***Recommandation 14: Le Centre d'excellence, en coordination avec le Siège et la Division de la gestion et du suivi de la performance, pourrait élaborer des normes et critères de mesure pour évaluer sa contribution sur le plan tant quantitatif que qualitatif.***

## Suivi

108. Pour renforcer la fonction de suivi, le PAM a introduit en juillet 2014 dans le Guide d'élaboration des programmes des prescriptions minimales en matière de suivi pour déterminer ce qui est attendu de tous en matière de suivi. Les prescriptions s'adressent au personnel de tous les bureaux de pays et de tous les bureaux auxiliaires s'acquittant de fonctions de suivi, notamment les responsables de programme, les chargés/assistants de programme et d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité et les contrôleurs de terrain. Les prescriptions minimales stipulent les conditions que les bureaux de pays doivent remplir s'agissant des indicateurs institutionnels d'effets directs, de produits et des indicateurs transversaux ainsi que des mesures à prendre pour guider le suivi du processus des interventions du PAM. Nous avons procédé à des vérifications dans un certain nombre de pays pour nous assurer de l'efficacité du système de suivi.
109. Une mission d'audit interne en République du Congo a relevé que, pour les écoles sous la supervision du Bureau du PAM au Congo, seuls 23 pour cent des rapports de suivi de 362 écoles pour l'année 2014 avaient été reçus à la fin de janvier 2015. Elle a également fait remarquer que le bureau de pays n'avait pas mis en place de mécanisme pour suivre les rapports manquants ni de système de suivi de la mise en œuvre des observations et des recommandations issues des visites sur le terrain. En raison de la complexité et de la lenteur du processus de communication des données de terrain, le bureau de pays élaborait chaque année les rapports normalisés sur les projets en extrapolant à partir des données reçues du Ministère de l'enseignement primaire et secondaire et de l'alphabétisation. Nous avons observé que les mesures convenues pour améliorer le mécanisme de suivi du bureau de pays n'étaient toujours pas mises en œuvre en septembre 2015. Le PAM a indiqué que la date limite d'application de ces mesures avait été reportée à la fin de mars 2016, qu'un système de suivi avait été mis en place et que les outils de suivi et d'évaluation avaient été modifiés.
110. Les rapports d'évaluation des opérations du PAM ont relevé, dans le cas de l'Arménie (2015), que l'absence d'un suivi systématique et d'une exploitation régulière des résultats de certains indicateurs (notamment pour les taux d'abandon scolaire et de passage des élèves dans la classe supérieure, et pour les scores de consommation des ménages) avait

empêché d'analyser certains effets directs escomptés. L'évaluation a recommandé d'améliorer le système de suivi et d'évaluation en ajoutant des indicateurs et des données sur l'alimentation scolaire. De la même manière, au Cambodge (en 2014), l'évaluation a observé qu'il était indispensable que le bureau du PAM renforce le suivi et la collecte de données s'il voulait atteindre ses objectifs dans le domaine de la nutrition.

111. Au Bhoutan, des contrôles sur le terrain dans deux écoles ont fait apparaître des défaillances des procédures de sortie de stock et de retrait des produits alimentaires. En effet, des différences ont été observées entre les quantités figurant sur les registres et les quantités effectivement détenues. Aucun système ne permettait d'établir une corrélation entre la distribution des produits alimentaires et la présence des élèves. Le bureau de pays, tout en convenant de la justesse de cette observation, a expliqué que, avec le nombre limité d'agents dont il disposait et la dispersion géographique des écoles, il avait du mal à suivre régulièrement toutes les écoles. Il a par ailleurs indiqué qu'il étudierait la possibilité d'engager une tierce partie indépendante pour effectuer une partie des tâches de suivi et qu'il envisageait aussi d'avoir recours à une application mobile pour saisir les données en temps réel.
112. Nous avons également observé que les problèmes de financement avaient des répercussions sur l'appui, la supervision et le contrôle des programmes d'alimentation scolaire au Bureau régional de Nairobi, qui laissaient à désirer tant au niveau du bureau régional que du bureau de pays. Le PAM a indiqué que de nombreux bureaux de pays manquaient de ressources humaines et financières pour pouvoir se conformer pleinement à la série de règlements, prescriptions et procédures mis en place en matière de suivi. Il envisageait d'instaurer un mécanisme de financement durable des coûts de suivi et d'évaluation au niveau des bureaux de pays afin de résoudre ce problème de longue date. La réponse indique que le Siège et les bureaux régionaux doivent procéder à un travail d'harmonisation et engager des mesures durables pour remédier aux faiblesses de suivi au niveau des bureaux de pays.
113. La comparaison du registre central des risques de 2013 et de celui de 2015 n'a montré aucune amélioration perceptible quant à l'état d'avancement des mesures d'atténuation de certains risques institutionnels ayant un impact sur la performance des programmes d'alimentation scolaire, notamment la mise en service du Système de gestion de la performance et des risques (PROMIS) (40 pour cent), l'élaboration d'un modèle de financement durable pour le suivi et l'évaluation (50 pour cent) et la mise en service du module de mise en œuvre de l'outil des bureaux de pays pour l'efficacité de la gestion (COMET) (hausse marginale de 0 à 20 pour cent entre 2013 et 2015).

114. Le PAM a fait valoir que, suite à l'examen des procédures opératoires de 2013 et à la mise en place du nouveau Cadre de résultats de gestion pour 2014–2017, la mise en service de PROMIS avait été suspendue afin d'apporter des modifications au système. Un modèle de financement durable était en cours d'élaboration, et le pourcentage d'achèvement de cette mesure d'atténuation serait mis à jour dans le cadre de ce processus.

***Recommandation 15: Le PAM pourrait s'assurer que les systèmes établis et les procédures définies dans la stratégie de suivi et d'évaluation des programmes d'alimentation scolaire sont respectés, tant au siège que dans les bureaux régionaux et les bureaux de pays, grâce à des contrôles réguliers. Le PAM pourrait également privilégier les mesures d'atténuation des risques institutionnels liés au système de gestion de la performance.***

## Annexe 1

### **Bureaux régionaux et bureaux de pays dans lesquels s'est rendue la mission d'audit**

1.	Bureau régional de Panama (Amérique latine et Caraïbes)
2.	Bureau du PAM au Honduras
3.	Bureau du PAM en Colombie
4.	Bureau régional de Nairobi (Afrique de l'Est et Afrique centrale)
5.	Bureau du PAM au Kenya
6.	Bureau du PAM en Somalie
7.	Bureau régional de Johannesburg (Afrique australe)
8.	Bureau du PAM en République démocratique du Congo
9.	Bureau du PAM au Soudan (qui relève du Bureau régional du Caire [Moyen-Orient, Afrique du nord, Europe orientale et Asie centrale])
10.	Bureau du PAM au Tchad (qui relève du Bureau régional de Dakar [Afrique de l'Ouest])
11.	Bureau du PAM au Niger (qui relève du Bureau régional de Dakar [Afrique de l'Ouest])
12.	Bureau du PAM au Bhoutan (qui relève du Bureau régional de Bangkok [Asie et Pacifique])

## Liste des sigles utilisés dans le présent document

COMPAS	Système d'analyse et de gestion du mouvement des produits
DFID	Ministère britannique du développement international
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
PROMIS	Système de gestion de la performance et des risques
SABER-SF	approche systémique pour l'amélioration des résultats dans le domaine de l'éducation appliquée à l'alimentation scolaire
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
WINGS	Système mondial et réseau d'information du PAM