

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 9–10 février 2015

RAPPORTS D'ÉVALUATION

**Point 5 de l'ordre du
jour**

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.1/2015/5-B

9 janvier 2015

ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION DE L'UTILISATION PAR LE PAM DES FONDS DE FINANCEMENT COMMUN POUR LA PRÉPARATION ET L'ORGANISATION DES INTERVENTIONS HUMANITAIRES (2009–2013)

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

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

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

Directrice, OEV*: Mme H. Wedgwood tél.: 066513-2030

Fonctionnaire principale chargée de l'évaluation: Mme A.-C. Luzot tél.: 066513-2509

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

* Bureau de l'évaluation

RÉSUMÉ

La présente évaluation a étudié l'utilisation des fonds de financement commun et leur contribution à l'efficacité et à l'efficience des opérations du PAM entre 2009 et 2013. Elle s'est penchée sur quatre questions principales: i) la contribution de ces fonds aux interventions d'urgence du PAM; ii) la complémentarité de ces fonds et des autres instruments de financement; iii) l'impact des mécanismes de coordination et des partenariats associés aux fonds de financement commun sur la capacité du PAM à se préparer et à intervenir en cas de crise; et iv) les facteurs ayant une incidence sur l'utilisation de ces fonds par le PAM.

L'évaluation a constaté que les fonds de financement commun avaient contribué de manière positive aux opérations du PAM, en particulier parce qu'ils étaient axés sur des interventions visant à sauver des vies. L'intérêt de ces fonds tient principalement au fait qu'ils sont versés relativement vite, qu'ils sont prévisibles et qu'ils sont de nature complémentaire.

Le guichet Interventions d'urgence du Fonds central pour les interventions d'urgence a bien aidé le PAM à réagir plus rapidement, et tous les fonds de financement commun ont utilement complété et appuyé le dispositif interne de préfinancement, qui est crucial pour que le PAM puisse intervenir rapidement. Les fonds de financement commun dans les pays ont versé des contributions stratégiques de moindre envergure aux opérations du PAM et joué un rôle important dans le financement des services communs fournis par le Programme; ces fonds et le Fonds central pour les interventions d'urgence, qui avaient des objectifs et des modalités distincts mais complémentaires, œuvraient efficacement en synergie à l'échelle des pays.

Il est toutefois malaisé de comprendre comment le guichet Financement insuffisant du Fonds central pour les interventions d'urgence contribue à garantir des interventions adéquates dans le cas de situations d'urgence insuffisamment financées.

Le PAM a participé à l'élaboration d'une stratégie coordonnée et aux mécanismes d'appréciation préalable des projets susceptibles de bénéficier d'un financement commun, sans que cela modifie de manière significative son approche stratégique ou la nature de ses opérations. Vu leurs caractéristiques, les fonds de financement commun n'ont guère amélioré la coordination de l'ensemble du système humanitaire. Ils ne présentent qu'un avantage comparatif limité pour le financement des dépenses de coordination des modules d'action groupée et, dans le meilleur des cas, ils ont joué un rôle complémentaire. Ils n'ont guère eu d'effet sur les relations entre le PAM et ses partenaires coopérants.

Concilier les opérations de vaste ampleur du PAM avec le mode de financement des projets des fonds de financement commun demeure une gageure. Le fait d'affecter ces financements à certaines activités des opérations du PAM augmente les coûts de transaction, limite la souplesse d'intervention et n'améliore guère la qualité des interventions. Les rapports séparés exigés sur l'utilisation des financements communs à l'échelle des projets sont difficiles à établir avec les systèmes du PAM, et ne présentent pas un grand intérêt. Par ailleurs, les contributions des fonds de financement commun à la réalisation des buts plus généraux que sont l'amélioration de la

rapidité d'intervention et l'institutionnalisation des réformes humanitaires n'ont pas été suffisamment étudiées.

L'évaluation recommande:

- i) de maintenir et de renforcer l'orientation des fonds de financement commun sur les activités susceptibles de sauver des vies;
- ii) de limiter l'affectation à un emploi spécifique des subventions accordées au titre des fonds de financement commun;
- iii) de clarifier les critères d'utilisation des subventions accordées au titre du guichet Financement insuffisant du Fonds central pour les interventions d'urgence;
- iv) d'augmenter la capacité de recours aux fonds de financement commun à titre de garantie pour débloquer des avances en interne;
- v) d'accroître la contribution des fonds de financement commun au fonctionnement des services communs en situation d'urgence;
- vi) d'améliorer le respect par le PAM des responsabilités qui lui incombent en matière de coordination en vue d'améliorer l'appui en faveur d'une utilisation efficace des fonds de financement commun;
- vii) de définir les responsabilités stratégiques et opérationnelles concernant l'utilisation des fonds de financement commun et l'obligation d'en rendre compte à tous les niveaux;
- viii) d'améliorer la qualité, l'efficacité et l'utilité du suivi et des rapports sur l'utilisation des fonds de financement commun.

PROJET DE DÉCISION*

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation de l'utilisation par le PAM des fonds de financement commun pour la préparation et l'organisation des interventions humanitaires (2009-2013)" (WFP/EB.1/2015/5-B) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.1/2015/5-B/Add.1, et invite 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.

INTRODUCTION

Contexte et généralités

1. La présente évaluation examine l'utilisation de trois fonds de financement commun: le Fonds central pour les interventions d'urgence établi au niveau mondial; et deux types de fonds de financement commun dans les pays, à savoir les fonds humanitaires communs et les fonds d'intervention pour les urgences humanitaires. La création de ces fonds correspondait à l'un des piliers de la réforme de l'action humanitaire, l'objectif étant d'assurer un financement adapté, souple et prévisible des interventions humanitaires. Ces fonds contribuent aussi aux autres piliers de la réforme – renforcement du rôle des coordonnateurs des opérations humanitaires, amélioration de la coordination des modules d'action groupée et consolidation des partenariats à des fins humanitaires. Le tableau 1 résume les caractéristiques principales de ces fonds.

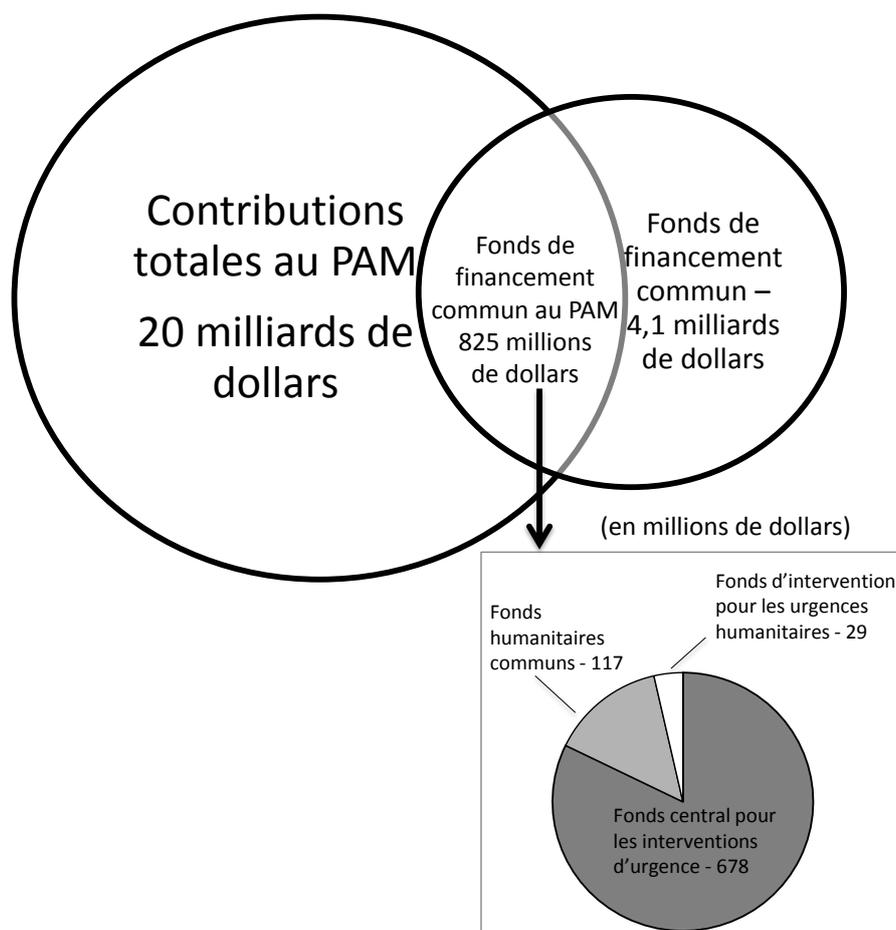
TABLEAU 1: CARACTÉRISTIQUES DES FONDS DE FINANCEMENT COMMUN			
Création	Fonds central pour les interventions d'urgence	Fonds humanitaires communs	Fonds d'intervention pour les urgences humanitaires
	2005	2006	1997
Nombre total de fonds (2013)	Un fonds central	Cinq fonds dans des pays	Treize fonds dans des pays
Structure de financement	Financement non affecté à un emploi spécifique au niveau mondial Deux guichets: un guichet Interventions d'urgence pouvant recevoir des demandes de financement toute l'année; un guichet Financement insuffisant qui accorde des financements deux fois par an	Financement non affecté à un emploi spécifique au niveau des pays Deux guichets: un guichet Allocation standard" qui peut effectuer des décaissements deux fois par an; un guichet Réserve d'urgence dont le fonctionnement est similaire à celui des fonds d'intervention pour les urgences humanitaires	Financement non affecté à un emploi spécifique au niveau des pays Guichet de financement unique, pouvant en général recevoir des demandes de financement toute l'année
Objectifs	Guichet Interventions d'urgence: permettre d'intervenir rapidement pour éviter toute perte de vie humaine; aider à répondre aux besoins pour lesquels le facteur temps est décisif. Guichet Financement insuffisant: renforcer les aspects essentiels d'une intervention humanitaire en cas d'insuffisance du financement d'une intervention	Fournir un financement immédiat et prévisible pour parer aux besoins impérieux humanitaires	Fournir un financement rapide et souple en cas de crise humanitaire imprévue survenant brutalement

TABLEAU 1: CARACTÉRISTIQUES DES FONDS DE FINANCEMENT COMMUN			
Création	Fonds central pour les interventions d'urgence	Fonds humanitaires communs	Fonds d'intervention pour les urgences humanitaires
	2005	2006	1997
Destinataires autorisés	Organismes des Nations Unies et Organisation internationale pour les migrations (OIM)	Organismes des Nations Unies, OIM et organisations non gouvernementales (ONG)	Organismes des Nations Unies, OIM et – principalement – ONG
Montant du fonds (par an)	450 millions de dollars É.-U. pour les subventions – dont environ deux tiers pour le guichet Interventions d'urgence et un tiers pour le guichet Financement insuffisant; 30 millions de dollars pour les prêts	De 50 à 120 millions de dollars par pays	Moins de 10 millions de dollars par pays
Montant des subventions accordées	Inférieur à 1 million de dollars	En général supérieur à celui des fonds d'intervention pour les urgences humanitaires	Inférieur à 500 000 dollars

Source: Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA).

2. Comme le montre la figure 1, le PAM a reçu au total 825 millions de dollars des trois fonds de financement commun au cours de la période couverte par l'évaluation, c'est-à-dire de 2009 à 2013. Bien que ces fonds représentent une part relativement minime du financement total du PAM, soit environ 4 pour cent des contributions des donateurs, le PAM en est le premier bénéficiaire. Le Fonds central pour les interventions d'urgence a fourni plus de 80 pour cent des fonds de financement commun du PAM, suivi par les fonds humanitaires communs et les fonds d'intervention pour les urgences humanitaires, la part de ces derniers étant relativement faible.

Figure 1: Montant total des contributions des fonds de financement commun au PAM, 2009–2013 (en dollars)



Les totaux ayant été arrondis, ils peuvent ne pas correspondre à la somme de leurs composantes.

Sources: montant total des fonds de financement commun – Service de surveillance financière d' OCHA; montant total des contributions au PAM – Système mondial et réseau d'information du PAM (WINGS); fonds de financement commun reçus par le PAM et ventilation de ces fonds par type de fonds – statistiques hebdomadaires sur les contributions au PAM, analyse effectuée par l'équipe d'évaluation ne portant que sur les subventions reçues entre 2009 et 2013.

- Les fonds de financement commun ont principalement financé trois types d'opérations du PAM: les opérations d'urgence ont bénéficié de 41 pour cent du montant total de ces fonds au cours de la période examinée, les interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR) de 38 pour cent et les opérations spéciales de 21 pour cent. Un rapport interne du PAM sur les mécanismes de financement commun¹ reconnaissait leur intérêt, notamment pour financer les déficits et les aspects habituellement sous-financés des interventions d'urgence, par exemple la logistique ou les services communs, ainsi que pour améliorer la coordination et le partage de l'information. Le rapport relevait également que le niveau des fonds de financement commun n'était guère adapté à l'aide alimentaire ou aux programmes logistiques de grande envergure.

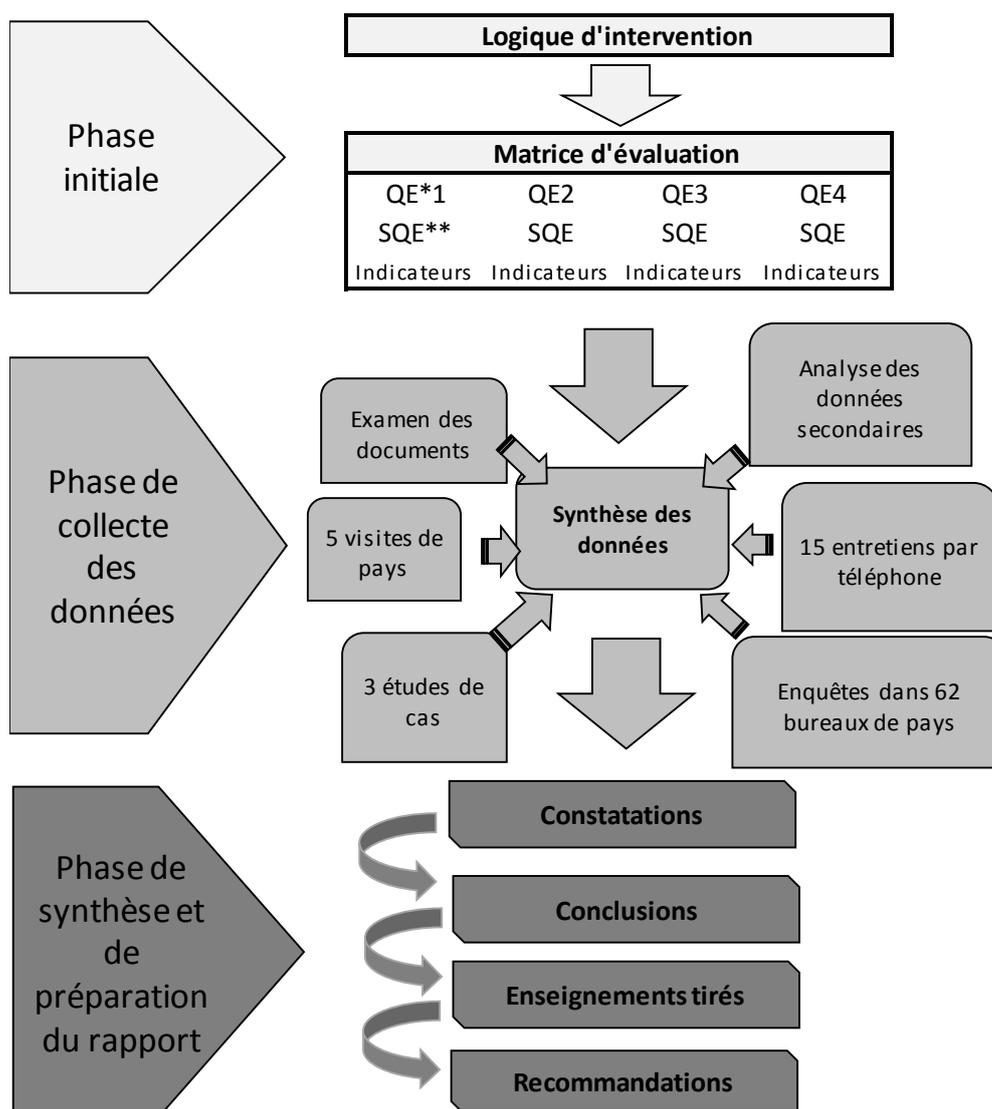
¹ Mackey, H. 2008. "Pooled Funding Mechanisms: Background Paper for WFP Resourcing Strategy: 2008–2011". Bristol, Development Initiatives.

Caractéristiques de l'évaluation

4. L'évaluation a étudié l'utilisation des fonds de financement commun, leur valeur ajoutée et les problèmes qu'ils posent pour l'efficacité et l'efficience des opérations du PAM. Elle fait partie d'une série de trois évaluations stratégiques du PAM² concernant la préparation aux situations d'urgence et les interventions en cas de crise.
5. L'évaluation a examiné quatre aspects principaux:
 - a) la contribution des fonds de financement commun aux interventions d'urgence du PAM;
 - b) la complémentarité entre les différents fonds de financement commun et entre ceux-ci et les autres instruments de financement;
 - c) l'impact des mécanismes de coordination et des partenariats associés aux fonds de financement commun sur la capacité du PAM à se préparer et à intervenir en cas de crise;
 - d) les facteurs ayant une incidence sur l'utilisation des fonds de financement commun par le PAM.
6. Réalisée en 2014, l'évaluation a porté sur 62 pays dans lesquels le PAM avait reçu des financements du Fonds central pour les interventions d'urgence et des fonds de financement commun dans les pays entre 2009 et 2013. L'équipe d'évaluation a passé en revue les données issues de l'examen de la documentation, de sources secondaires, de cinq études de cas (Éthiopie, Mauritanie, Mozambique, Philippines et Somalie) ainsi que d'une mission initiale menée au Soudan, d'entretiens avec des parties prenantes clés, d'une enquête menée auprès des bureaux de pays du PAM et d'études de problématiques spécifiques. Les constatations ont été validées par triangulation pour parvenir à des conclusions et à des recommandations fondées sur les observations.
7. Les difficultés rencontrées au cours de l'évaluation ont notamment été l'absence ou l'incohérence des données, des problèmes de sécurité ayant entravé l'accès au terrain et la rotation du personnel des principales parties prenantes. Ces limites n'ont toutefois pas compromis la fiabilité ni la pertinence globales des constatations de l'évaluation.

² Les deux autres évaluations de la série sont l'évaluation conjointe FAO/PAM du module mondial d'action groupée concernant la sécurité alimentaire et celle du Programme de renforcement des capacités de préparation et d'intervention en cas de crise.

Figure 2: Approche méthodologique de l'évaluation



*QE : question d'évaluation

**SQE : sous-questions d'évaluation

CONSTATATIONS ISSUES DE L'ÉVALUATION

Contribution aux interventions d'urgence du PAM

8. Les constatations de l'évaluation sur la façon dont les fonds de financement commun ont contribué aux interventions d'urgence du PAM ont notamment donné des informations sur la contribution directe de ces fonds aux opérations du PAM, leur cohérence avec les objectifs de celui-ci et leur impact sur sa capacité opérationnelle.

⇒ *Contribution aux opérations du PAM*

9. Les subventions accordées au titre des fonds de financement commun ont en général été affectées dans le cadre d'opérations d'urgence et d'IPSR. Dans les cas où les montants en étaient limités et les besoins considérables, les subventions ont souvent été ciblées pour qu'elles contribuent de manière plus visible à des activités de moindre envergure et

améliorent la coordination intersectorielle et interorganisations. Au cours de ses visites dans les pays³, l'équipe d'évaluation a constaté que ces fonds étaient fréquemment affectés à des activités de distribution d'espèces et de bons et à des interventions nutritionnelles. Les fonds de financement commun dans les pays ne finançaient quasiment jamais de distributions générales de vivres car ils étaient d'un montant trop faible pour avoir un réel impact. En revanche, la plupart des subventions du Fonds central pour les interventions d'urgence ont servi à appuyer des distributions générales de vivres.

10. Des subventions du Fonds central pour les interventions d'urgence ont financé des opérations de couplage aux Philippines, en Somalie et à Sri Lanka. De l'avis du PAM, ces fonds de financement commun sont importants car de nombreux bailleurs de contributions multilatérales à emploi spécifique⁴ ne financent pas le couplage. Un désaccord entre le PAM et le Secrétariat du Fonds central pour les interventions d'urgence au sujet de l'application par le PAM du taux de recouvrement des coûts d'appui indirects à la partie des contributions versée en nature a limité le recours aux fonds de financement commun pour financer le couplage.
11. Les fonds de financement commun dans les pays ont principalement financé des services communs administrés par le PAM, notamment les Services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies, les services logistiques communs et les filières d'approvisionnement, ainsi que les centres d'opérations partagés. Les fonds de financement commun ont financé entre 1 pour cent et 50 pour cent d'opérations individuelles, la moyenne se situant à 16,2 pour cent⁵. Ils constituaient une source de financement plus prévisible pour les coûts de démarrage que pour les dépenses de fonctionnement.

⇒ *Cohérence avec les objectifs du PAM*

12. Les demandes de financement commun présentées par le PAM sont restées très largement motivées par des critères de nécessité vitale. Cependant, la question de savoir si l'utilisation du Fonds central pour les interventions d'urgence satisfaisait aux critères essentiels applicables à l'octroi d'une assistance destinée à sauver des vies demeurait polémique dans les pays. La durée des subventions des fonds de financement commun était trop courte pour pouvoir financer des activités de préparation aux situations d'urgence ou de renforcement de la résilience. Étant donné que les interventions d'urgence ne cessaient de pâtir de déficits de financement, la plupart des personnes interrogées, y compris des directeurs du PAM, ont fait valoir que les fonds de financement commun devraient rester centrés sur les activités susceptibles de sauver des vies.

⇒ *Impact sur la capacité opérationnelle du PAM*

13. Globalement, le guichet Interventions d'urgence du Fonds central pour les interventions d'urgence a contribué à améliorer la capacité du PAM à parer rapidement aux besoins imprévus. Dans de nombreux cas, il a permis de démarrer toute une gamme d'activités et de catalyser l'octroi subséquent de contributions multilatérales à emploi spécifique. Les fonds de financement commun étaient en général mis à la disposition du PAM avant les autres dons multilatéraux à emploi spécifique (figure 3) et étaient souvent l'une des premières sources de financement provenant des donateurs. Toutefois, le laps de temps qui s'écoulait

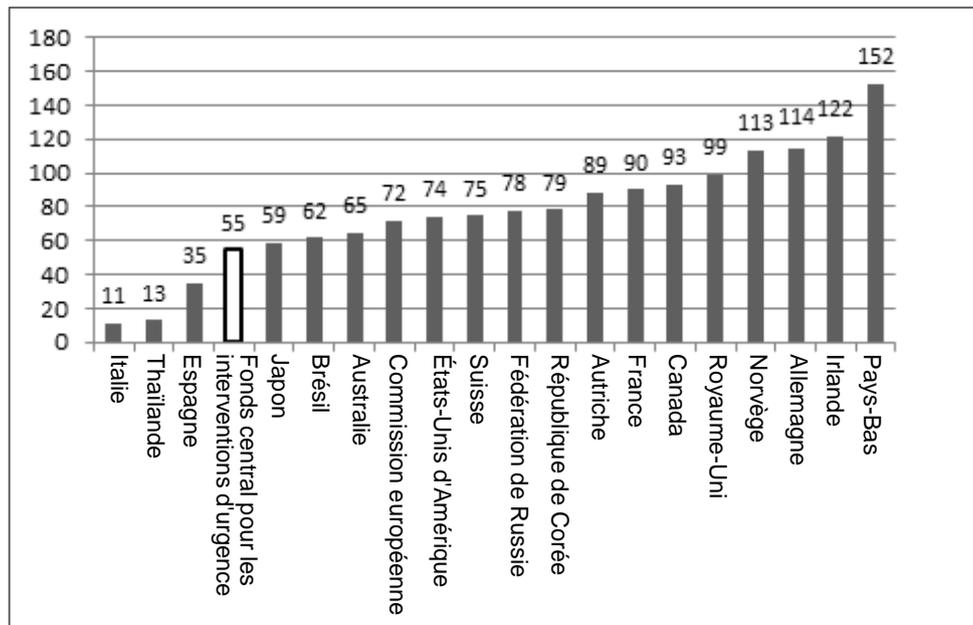
³ Les sources de données secondaires du PAM ne permettent pas une analyse de chaque activité par donateur.

⁴ S'agissant des contributions multilatérales à emploi spécifique, le donateur décide du programme de pays et/ou des activités qu'elles financeront.

⁵ Ces chiffres se rapportent au sous-ensemble d'opérations bénéficiant du financement commun.

entre l'apparition soudaine d'une crise et la confirmation que le guichet Interventions d'urgence disposait de fonds pour le PAM était en moyenne de 55 jours⁶.

Figure 3: Nombre moyen de jours entre la date d'approbation d'une opération d'urgence devant permettre une intervention immédiate et la date d'échange des premières contributions multilatérales à emploi spécifique des donateurs



Source: PAM, rapports normalisés sur les projets et statistiques hebdomadaires sur les contributions.

14. Il a fallu entre zéro et 214 jours pour mobiliser des fonds de financement commun. Pour subvenir à des besoins extrêmement urgents, par exemple lors du passage du typhon Haiyan ou du séisme en Haïti – des subventions du guichet Interventions d'urgence du Fonds central pour les interventions d'urgence ont pu être obtenues très rapidement. Les retards observés étaient presque toujours associés aux étapes (voir le détail au tableau 2) contrôlées par le coordonnateur des opérations humanitaires ou l'équipe de pays pour l'action humanitaire.

⁶ Sur la base de l'analyse d'un échantillon de 28 opérations lancées pour faire face à des situations d'urgence survenues brutalement, ayant une date de démarrage précise et bénéficiant du financement commun. La date d'approbation d'une opération d'urgence lancée immédiatement a servi d'indicateur de la date de démarrage d'une catastrophe survenue brutalement; la date d'échange d'un accord de don – en général une contribution à l'opération d'urgence lancée par la suite – a servi de date estimée de confirmation de la disponibilité des fonds. Il convient de ne pas confondre cette période avec le délai effectif estimé nécessaire pour intervenir, car le PAM peut lancer une intervention rapide en utilisant d'autres ressources.

TABLEAU 2: ÉTAPES DE L'APPROBATION ET DU DÉCAISSEMENT DES SUBVENTIONS DU GUICHET INTERVENTIONS D'URGENCE DU FONDS CENTRAL POUR LES INTERVENTIONS D'URGENCE		
1	Demande de subvention au secrétariat du Fonds central pour les interventions d'urgence	Coordonnateur des opérations humanitaires/ équipe de pays pour l'action humanitaire
2	Révision/approbation de l'enveloppe accordée par le Fonds central pour les interventions d'urgence	Secrétariat du Fonds central pour les interventions d'urgence
3	Répartition de l'enveloppe du Fonds central pour les interventions d'urgence entre les organismes des Nations Unies	Coordonnateur des opérations humanitaires/ équipe de pays pour l'action humanitaire
4	Décaissement de l'argent en faveur des organismes des Nations Unies, avec contre-signature par ceux-ci des lettres d'approbation des subventions	Secrétariat du Fonds central pour les interventions d'urgence
5	Transfert des fonds aux bureaux sur le terrain	Organismes des Nations Unies

15. L'accès au guichet Financement insuffisant du Fonds central pour les interventions d'urgence était imprévisible et inadapté à l'ampleur des besoins du PAM. L'interprétation par le PAM de ce qu'était une crise insuffisamment financée n'était pas constante et allait des situations d'urgence dont le financement était irrégulier et lent aux crises "oubliées" auxquelles les donateurs n'apportaient qu'un appui minime et que pouvaient influencer des considérations d'ordre politique.
16. Les fonds de financement commun ont aidé à ancrer l'utilisation du marqueur de l'égalité hommes-femmes dans le système humanitaire. En application des critères en vigueur, les propositions que le PAM soumet en vue de solliciter un financement commun comportent souvent des engagements exprès en faveur des femmes, en général par le biais du ciblage. Toutefois, dans la pratique, le financement commun semble n'avoir guère influé sur la manière dont le PAM aborde les considérations liées à la problématique hommes-femmes dans ses programmes. Les processus du financement commun sont soumis aux mécanismes internes de contrôle de la qualité du PAM de façon à garantir que les aspects liés à cette problématique sont dûment pris en compte au stade de la programmation.

Complémentarité des fonds de financement commun avec d'autres instruments de financement et entre eux

17. Cette section présente les constatations concernant la comparaison entre les fonds de financement commun et les mécanismes internes de préfinancement du PAM, leurs liens avec d'autres fonds multilatéraux des donateurs, ainsi que la complémentarité entre le Fonds central pour les interventions d'urgence et les fonds de financement commun dans les pays.

⇒ *Complémentarité avec les mécanismes internes de financement du PAM*

18. Le PAM dispose de deux mécanismes de préfinancement qui lui permettent de démarrer les opérations avant d'avoir reçu les contributions: le Compte d'intervention immédiate (CII) et le Mécanisme de financement anticipé (MFA). Ces dispositifs sont essentiels pour financer le démarrage des opérations du PAM et intervenir sans tarder. L'obtention de fonds du CII est particulièrement rapide car il a été délégué aux directeurs de pays le pouvoir de

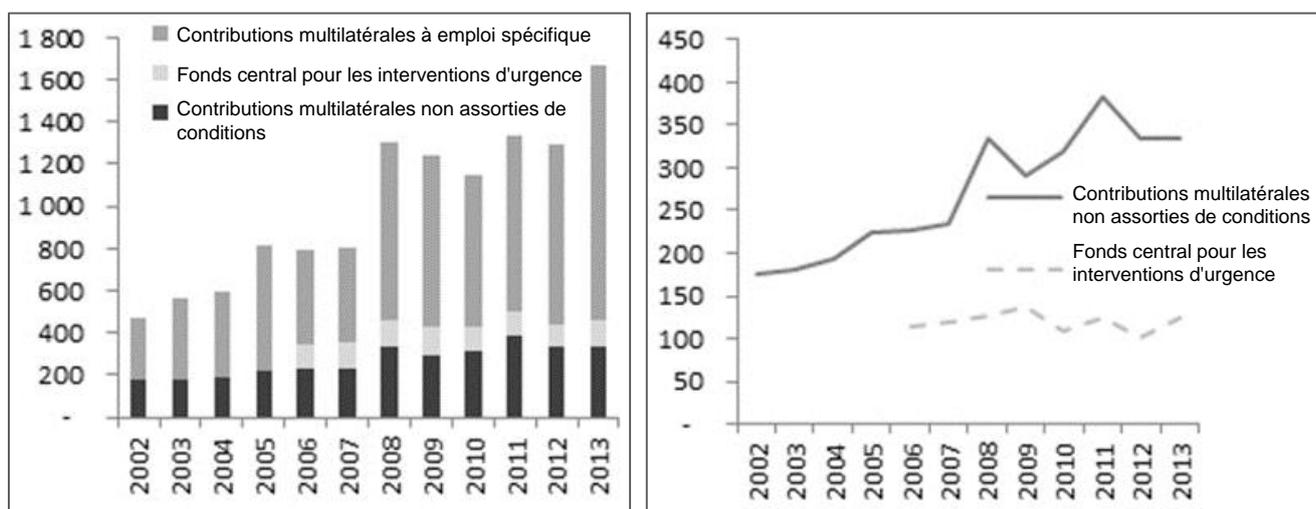
débloquer les premiers 500 000 dollars en 72 heures. Le MFA et le CII ont fourni trois fois plus de fonds à chaque opération que les fonds de financement commun.

19. Les fonds de financement commun sont d'ordinaire utilisés en parallèle des instruments internes de financement, qu'ils complètent en fournissant un apport initial, en alimentant le CII, en servant de garantie pour obtenir des fonds du MFA, ou en apportant des espèces pour obtenir des vivres par le biais du Mécanisme d'achat anticipé. La souplesse que ménage le Fonds central pour les interventions d'urgence en permettant de rembourser les prêts internes est précieuse car de nombreux donateurs imposent des restrictions à l'utilisation de leurs contributions pour rembourser des prêts.

⇒ *Complémentarité avec d'autres fonds multilatéraux*

20. La plupart des bailleurs de contributions multilatérales à emploi spécifique contribuent également aux fonds de financement commun, qui leur offrent l'avantage de coûts de transaction plus faibles et favorisent la coordination, et donc la meilleure qualité, des interventions. L'allocation au PAM de contributions multilatérales non assorties de restrictions offre également d'autres avantages, notamment le fait de permettre d'intervenir dans les meilleurs délais et de combler des déficits critiques.
21. La figure 4 montre comment l'introduction des fonds de financement commun semble avoir apporté des ressources supplémentaires au PAM; tout au moins, ces fonds n'ont pas été associés à une diminution des dons multilatéraux. Grâce au financement commun, le PAM a accès à un nombre important de donateurs qui ne contribuent pas à son action par d'autres voies. Sur les 117 donateurs ayant contribué au Fonds central pour les interventions d'urgence au cours de la période examinée, 75 seulement avaient fourni des contributions multilatérales à emploi spécifique au PAM.

Figure 4: Évolution des contributions allouées au PAM par les 12 principaux donateurs du Fonds central pour les interventions d'urgence, 2002-2013*
(en millions de dollars)



*Les contributions individuelles des donateurs au PAM via le Fonds central pour les interventions d'urgence sont estimées en multipliant le montant de la contribution d'un donateur au Fonds central au cours d'une année donnée par la proportion du montant total des décaissements du Fonds central en faveur du PAM pour cette année-là.

Sources: PAM, Division des partenariats avec les gouvernements; secrétariat du Fonds central pour les interventions d'urgence; analyse effectuée par l'équipe d'évaluation.

⇒ *Complémentarité entre le Fonds central pour les interventions d'urgence et les fonds de financement commun dans les pays*

22. Il existe un degré important de cohérence entre le fonctionnement du Fonds central pour les interventions d'urgence et celui des fonds de financement commun dans les pays; chacun a des objectifs, des montants, des délais et des partenaires autorisés bien distincts. C'est en général le même personnel d'OCHA qui assure la gestion de tous les fonds de financement commun au niveau des pays, ce qui va dans le sens de la complémentarité des approches.

Impact des mécanismes de coordination et des partenariats associés aux fonds de financement commun

23. Cette section résume les constatations concernant la manière dont les mécanismes de coordination et de pilotage des fonds de financement commun influent sur la conception et la nature des opérations du PAM, la coordination et la direction de l'action humanitaire et les relations du PAM avec ses partenaires coopérants.

⇒ *Incidence des mécanismes de coordination et de pilotage sur les opérations du PAM*

24. Le fait d'avoir accès au financement commun a renforcé la participation des parties prenantes, y compris du PAM, aux processus de planification coordonnés. Dans les cas où ils étaient disponibles, les évaluations conjointes des besoins et les plans d'intervention stratégique ont servi au PAM au stade de la conception des interventions devant bénéficier d'un financement commun. L'examen collégial des demandes de financement effectué par les modules d'action groupée, l'équipe de pays pour l'action humanitaire et le coordonnateur des opérations humanitaires a réduit autant que possible les doubles emplois, suscité un débat constructif sur la maîtrise comparative des coûts et, dans une moindre mesure, contribué à combler les déficits au niveau des interventions.
25. Toutefois, les progrès ont été limités au regard des grandes ambitions visées, à savoir proposer des programmes intégrés novateurs et encourager la collaboration intersectorielle que prônent les réformes de l'action humanitaire et le Programme de transformation.

⇒ *Effets des fonds de financement commun sur les mécanismes de coordination et de pilotage*

26. Les fonds de financement commun ont eu un impact limité sur la coordination à l'échelle du système humanitaire. Ils ont certes favorisé une participation accrue aux processus de coordination, mais les partenaires ont cité d'autres aspects de la coordination, par exemple le partage de l'information, la planification des activités stratégiques, les évaluations communes et la définition des normes applicables, au nombre des raisons expliquant leur participation aux modules d'action groupée. Globalement, les fonds de financement commun ont plutôt renforcé les structures de coordination que résolu les problèmes posés par la carence des systèmes, voire leur absence.

27. Au cours des visites sur le terrain, l'équipe d'évaluation a constaté que le PAM n'avait pas régulièrement affecté des ressources suffisantes au pilotage des modules d'action groupée⁷, notamment parce que les directeurs sur le terrain avaient des avis mitigés sur l'utilité de la coordination des modules. L'appui apporté aux modules au moyen de financements communs se limitait en général à fournir des ressources supplémentaires pour renforcer les structures de coordination à la suite d'une crise.
28. Il a été constaté que le financement commun ajoutait au pouvoir des coordonnateurs des opérations humanitaires, même si, compte tenu du montant de ces fonds par rapport à l'ampleur des opérations du PAM, lesdits coordonnateurs n'étaient pas en mesure d'influer autant sur le PAM que sur les autres organismes. Au bout du compte, pour ce qui était de l'influence, les qualités individuelles de chaque coordonnateur étaient considérées plus importantes que sa capacité d'affecter des fonds.

⇒ *Effets sur les relations du PAM avec les partenaires coopérants*

29. Le recours au financement commun n'a pas entraîné de modifications significatives des relations entre le PAM et ses partenaires coopérants. Il est ressorti de l'évaluation que les relations avec le PAM dépendaient davantage de l'attitude du directeur du bureau de pays que des difficultés inhérentes au système. Certains directeurs de pays semblaient ouverts au dialogue participatif, tandis que d'autres continuaient de ne voir dans les ONG que des partenaires d'exécution.
30. OCHA exige des informations plus précises sur le transfert de ressources des fonds de financement commun aux partenaires coopérants, afin d'améliorer la gestion des risques s'agissant des fonds de financement commun dans les pays et de rendre plus visibles les décaissements indirects du Fonds central pour les interventions d'urgence en faveur d'ONG. Produire des rapports détaillés sur l'utilisation de chaque subvention provenant de fonds de financement commun obligerait à modifier considérablement les systèmes de budgétisation et d'information financière du PAM.
31. Une analyse réalisée par le Fonds central pour les interventions d'urgence⁸ de la partie narrative des rapports des bureaux de pays du PAM de 2012 a montré qu'il s'écoulait en moyenne 42 jours ouvrés entre la date du décaissement et celle de la réception de la première tranche du financement par les partenaires coopérants pour les subventions accordées au titre du guichet Interventions d'urgence, et 69 jours pour celles accordées au titre du guichet Financement insuffisant. Les sources de données du PAM n'ont pas permis d'effectuer une analyse similaire dans le cadre de la présente évaluation, mais les visites sur le terrain ont confirmé l'importance des retards, qui concernent les contributions de tous les donateurs. Les stratégies adoptées pour atténuer ces retards administratifs comprenaient l'exécution directe par le PAM et l'utilisation par les ONG de leurs propres ressources pour démarrer les opérations.

Facteurs ayant une incidence sur l'utilisation par le PAM des fonds de financement commun

32. La présente section résume les principaux facteurs qui, d'après les constatations, ont une incidence sur l'utilisation par le PAM des fonds de financement commun.

⁷ Rapport succinct de l'évaluation conjointe FAO/PAM du dispositif de coordination du module mondial d'action groupée en matière de sécurité alimentaire dans le cadre des interventions humanitaires (2009–2014) (WFP/EB.2/2014/6-A).

⁸ Fonds central pour les interventions d'urgence. 2014. *CERF Sub-grant to implementing partners. Final analysis of 2012 CERF grants*. New York.

33. Étant donné que les demandes de subvention et les rapports relatifs aux fonds de financement commun sont établis projet par projet, l'utilisation des fonds entraîne des coûts de transaction supplémentaires. Le format des demandes et des rapports a été jugé relativement simple, ce qui réduit les coûts de transaction – estimés à l'issue de l'évaluation comme représentant entre 3 et 7,5 jours de travail du personnel du bureau de pays, soit un coût moyen de 4 700 dollars par subvention. Le coût du travail additionnel d'information financière effectué par le Siège était estimé à 3 200 dollars par subvention. Le coût total supplémentaire de 7 900 dollars par subvention représente une part des frais généraux de 0,4 pour cent en moyenne.
34. Ces coûts de transaction ont été jugés raisonnables par rapport à ceux d'autres sources de financement. De l'avis général des bureaux de pays, ces coûts supplémentaires étaient acceptables pour des subventions de fonds de financement commun d'un montant supérieur à 500 000 dollars.
35. Les coûts de transaction afférents à la participation du PAM aux structures et processus de coordination – modules d'action groupée et, dans une moindre mesure, réunions des équipes de pays pour l'action humanitaire – étaient nettement supérieurs. Mais ces coûts ne sont pas directement associés à l'accès aux fonds de financement commun.
36. La qualité des demandes de financement commun émises par le PAM était très variable. Des directives et des formations sont proposées par OCHA, le PAM et d'autres entités. Les bureaux régionaux et le Siège peuvent apporter une assistance en matière d'assurance de la qualité, mais les bureaux de pays ne la sollicitent généralement pas. Les bureaux de pays demandent par contre des consignes supplémentaires et une formation spécifique en matière de rapprochement des processus de financement commun et des systèmes du PAM.
37. Les conditions applicables à l'utilisation des fonds de financement commun étaient contraignantes mais le PAM savait les gérer efficacement. Par exemple, malgré la brièveté du délai applicable aux dépenses des fonds de financement commun (six mois), le PAM a respecté dans la plupart des cas ce laps de temps et n'a dû qu'occasionnellement demander une prorogation.

CONCLUSIONS

38. Il est évident que les fonds de financement commun sont un ajout positif au dispositif global de financement de l'action humanitaire, et que le PAM a su tirer parti des caractéristiques de ces fonds pour combler certains de ses besoins de financement. Il a été constaté que le guichet Interventions d'urgence du Fonds central pour les interventions d'urgence améliorerait la rapidité d'intervention; les fonds de financement commun dans les pays contribuaient également d'un point de vue stratégique aux opérations, bien que dans une moindre mesure. L'une des personnes interrogées a fait remarquer que ces fonds étaient devenus une "pièce utile du puzzle qu'est le financement global". Mais il était malaisé de comprendre comment le guichet Financement insuffisant du Fonds central pour les interventions d'urgence contribuait à garantir des interventions adéquates dans le cas de situations d'urgence insuffisamment financées.
39. La principale valeur ajoutée des fonds de financement commun tient au fait qu'ils sont versés relativement vite, qu'ils sont prévisibles et qu'ils complètent d'autres financements. Il est possible d'améliorer la rapidité de versement de ces fonds en insufflant plus de rigueur dans le processus faisant intervenir les coordonnateurs des opérations humanitaires et les équipes de pays pour l'action humanitaire. La prévisibilité s'est certes améliorée pour les

situations d'urgence de niveau 3⁹, mais les financements demeurent imprévisibles dans tous les contextes d'un niveau inférieur au niveau 3, pour les situations d'urgence insuffisamment financées, les services communs et la coordination des modules d'action groupée.

40. De l'avis du PAM, il est amplement justifié de s'en tenir strictement à des critères de nécessité vitale pour éviter la dilution des financements communs vu l'importance du déficit de financement. Il vaudrait mieux financer les activités de préparation aux situations d'urgence, de renforcement de la résilience et d'assistance sociale au moyen d'instruments de financement complémentaires, car les modalités attachées aux fonds de financement commun ne sont pas très adaptées à de tels objectifs.
41. Il a été globalement observé que le Fonds central pour les interventions d'urgence et les fonds de financement commun dans les pays fonctionnaient en synergie à l'échelle des pays, chaque fonds ayant des objectifs, des mécanismes et des partenariats distincts mais complémentaires. Le PAM était assez constant dans son utilisation de ces fonds, en fonction du mandat, de la portée et des capacités de chacun d'entre eux.
42. Il a été constaté que le besoin de financement rapide du PAM est avant tout satisfait au moyen d'avances internes qui présentent les avantages de la rapidité, du volume et de la souplesse. Les fonds de financement commun jouent néanmoins un rôle important en matière de mobilisation d'avances internes en servant de garantie et en reconstituant les montants avancés.
43. Les constatations de l'évaluation réaffirment que les fonds de financement commun sont bien adaptés au financement des services communs administrés par le PAM. Il est dans l'intérêt commun qu'ils soient utilisés à cette fin, sauf lorsqu'il s'agit de financer les dépenses de coordination des modules d'action groupée, qu'il vaut mieux couvrir en recourant à des sources budgétaires plus prévisibles; les fonds de financement commun peuvent toutefois utilement compléter le financement des dépenses de coordination dans des situations d'urgence de grande envergure.
44. Concilier les opérations de vaste envergure du PAM avec le mode de financement des projets des fonds de financement commun demeure une gageure. Le fait d'affecter ces financements à certaines activités des opérations du PAM augmente les coûts de transaction, et limite la souplesse des interventions sans guère en améliorer la qualité. Il semble nécessaire de trouver un compromis qui permette de prendre acte des gains d'efficacité et d'efficacité générés par l'approche opérationnelle du PAM tout en veillant à ce que le PAM aide OCHA à s'acquitter de ses responsabilités envers les donateurs.
45. Le PAM a participé à l'élaboration d'une stratégie coordonnée et aux mécanismes d'appréciation préalable des projets afin de parvenir à accéder au financement commun. Certains éléments indiquent que les demandes de financement commun du PAM sont conformes aux constatations des évaluations conjointes et aux plans d'intervention stratégique. Mais l'évaluation n'a guère relevé de changement de la teneur des programmes du PAM ou de la nature de son engagement aux côtés de ses partenaires.

⁹ L'annonce d'une situation d'urgence de niveau 3 à l'échelle du système déclenche automatiquement un décaissement de 20 à 25 millions de dollars du guichet Interventions d'urgence du Fonds central pour les interventions d'urgence.

46. Il pourrait être utile pour le PAM de définir plus clairement les responsabilités concernant les processus de financement commun, et leur pilotage. En l'absence d'instructions concrètes, simples et claires spécifiques au PAM pour aider le personnel des bureaux de pays à préparer les demandes de financement commun, les propositions soumises et les rapports sont de qualité irrégulière. Les normes et les responsabilités applicables en interne au contrôle de la qualité ne sont pas clairement définies, notamment en ce qui concerne l'appui que les bureaux régionaux et le Siège peuvent apporter aux bureaux de pays.
47. Plusieurs aspects du dispositif de suivi des financements communs sont faibles ou inadaptés. Les rapports exigés à l'échelle des projets, et non à celui des opérations globales, sont contraignants et n'ont guère de valeur ajoutée. L'obligation d'établir des rapports sur le transfert des fonds aux partenaires coopérants pose des problèmes particuliers. Par ailleurs, les contributions des fonds de financement commun à la réalisation des buts plus généraux que sont l'amélioration de la rapidité d'intervention et l'institutionnalisation des réformes humanitaires ne sont pas suffisamment étudiées.

RECOMMANDATIONS

48. Toutes les recommandations s'adressent au PAM. Cependant, nombre des problèmes relevés requièrent implicitement l'attention des gestionnaires des fonds de financement commun et des donateurs, qui sont invités à les examiner.

Recommandation	Responsable envisagé
<p>1. Maintenir et renforcer l'orientation des fonds de financement commun sur les activités susceptibles de sauver des vies.</p>	<p>Département des services concernant les partenariats et la gouvernance, Genève et New York</p>
<p><i>Fondée sur les conclusions d'après lesquelles le financement des activités susceptibles de sauver des vies était insuffisant, et les fonds de financement commun étaient comparativement peu adaptés au financement d'autres fonctions.</i></p> <p>1a) Plaider auprès des donateurs en faveur du maintien de l'orientation de tous les fonds de financement commun sur les activités susceptibles de sauver des vies.</p> <p>1b) Sensibiliser les gestionnaires des fonds de financement commun au sujet de la création d'un mécanisme de suivi permettant d'assurer le respect de l'application des critères de nécessité vitale dans le cadre du processus de hiérarchisation des priorités mené par le coordonnateur des opérations humanitaires /l'équipe de pays pour l'action humanitaire.</p> <p>1c) Plaider en faveur d'un relèvement significatif du niveau du guichet Interventions d'urgence du Fonds central pour les interventions d'urgence afin qu'il puisse contribuer plus efficacement à répondre à une échelle appropriée aux besoins essentiels des populations sinistrées.</p>	
<p>2. Limiter l'affectation à un emploi spécifique des subventions accordées au titre des fonds de financement commun.</p>	<p>Division des partenariats avec les gouvernements, Genève et New York</p>
<p><i>Fondée sur la conclusion d'après laquelle l'affectation des fonds à un emploi spécifique augmente les coûts de transaction et limite la souplesse des interventions et sans guère en améliorer la qualité.</i></p> <p>2a) Prôner une souplesse accrue des fonds de financement commun en alignant les subventions accordées avec les opérations du PAM et non avec les activités de chaque projet.</p>	

Recommandation	Responsable envisagé
<p>3. Clarifier les critères d'utilisation des subventions accordées au titre du guichet Financement insuffisant du Fonds central pour les interventions d'urgence.</p>	<p>Division des partenariats avec les gouvernements et Bureau du Directeur exécutif adjoint et Directeur de l'Administration générale</p>
<p><i>Fondée sur les conclusions concernant le manque de clarté de la contribution des subventions du guichet Financement insuffisant du Fonds central pour les interventions d'urgence.</i></p> <p>3a) Examiner et adapter les critères utilisés par le PAM pour recenser les situations d'urgence insuffisamment financées afin d'accorder la priorité aux opérations de crise qui pâtissent d'un manque de financement – par opposition à celles qui connaissent des difficultés temporaires de trésorerie –, et constituent une situation d'urgence – par opposition aux opérations qui visent à lutter contre la pauvreté chronique.</p> <p>3b) Sensibiliser les gestionnaires des fonds de financement commun pour qu'ils précisent les critères applicables à l'affectation des subventions du guichet Financement insuffisant du Fonds central pour les interventions d'urgence aux situations d'urgence oubliées.</p>	
<p>4. Augmenter au PAM la capacité de recours aux fonds de financement commun à titre de garantie pour débloquer des avances en interne.</p>	<p>Division des partenariats avec les gouvernements et Division du budget et de la programmation</p>
<p><i>Fondée sur la conclusion d'après laquelle les fonds de financement commun jouent un rôle complémentaire d'appui aux fins de l'obtention d'avances en interne.</i></p> <p>4a) En tirant parti des mécanismes en place, relever le degré accepté de risque associé au recours aux avances, sur la base des prévisions préliminaires des contributions au Fonds central pour les interventions d'urgence, afin de débloquer des fonds. Envisager d'utiliser des prévisions globales et une garantie générale plutôt que des prévisions fermes de subventions spécifiques.</p> <p>4b) Appuyer l'élaboration de définitions et de protocoles clairs concernant le recours au guichet Interventions d'urgence du Fonds central pour les interventions d'urgence dans les contextes de situations d'urgence de niveau 2 et 1, et prôner leur mise en place à l'échelle de tout le système.</p>	
<p>5. Accroître la contribution des fonds de financement commun au fonctionnement des services communs en situations d'urgence.</p>	
<p><i>Fondée sur la conclusion d'après laquelle les fonds de financement commun sont importants pour financer les services communs.</i></p> <p>5a) Mobiliser les membres du Comité permanent interorganisations pour que soit mené un examen interinstitutions du financement des services communs par le biais de tous les fonds de financement commun – Fonds central pour les interventions d'urgence et fonds de financement commun dans les pays.</p> <p>5b) Demander au secrétariat du Fonds central pour les interventions d'urgence: i) qu'il prépare des directives extensives sur l'utilisation du guichet Interventions d'urgence du Fonds central pour les interventions d'urgence pour financer tous les services communs – sans se limiter aux Services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies –, y compris les dépenses de coordination des modules d'action groupée; et ii) qu'il précise les conditions d'utilisation du guichet Interventions d'urgence du Fonds central pour les interventions d'urgence lors de l'activation d'une intervention d'urgence rapide de niveau 3 pour financer le démarrage des services communs.</p>	<p>Genève</p> <p>Division des services logistiques communs, Division de la préparation aux situations d'urgence</p>

Recommandation	Responsable envisagé
<p>6. Améliorer le respect par le PAM des responsabilités qui lui incombent en matière de coordination en vue de renforcer l'appui en faveur d'une utilisation efficace des fonds de financement commun.</p>	
<p><i>Fondée sur la constatation d'après laquelle le PAM n'a pas régulièrement affecté des ressources suffisantes pour s'acquitter de ses responsabilités de pilotage des modules d'action groupée.</i></p> <p>6a) Préciser la position du PAM et les attentes relatives aux responsabilités des bureaux de pays en matière de coordination des modules d'action groupée/groupes sectoriels dont le PAM est chef de file ou co-chef de file, y compris les objectifs de performance et les dispositions prises pour en rendre compte.</p> <p>6b) Veiller à ce que les indicateurs de performance des modules d'action groupée qui figurent dans le Cadre de résultats de gestion du PAM pour 2014-2017 soient bien inclus dans les plans de performance pertinents des bureaux de pays, qu'un suivi en soit assuré et qu'il en soit rendu compte au niveau institutionnel en temps voulu.</p>	<p>Bureau du Directeur exécutif adjoint et Directeur de l'Administration générale</p> <p>Division de la gestion et du suivi de la performance</p>
<p>7. Définir les responsabilités stratégiques et opérationnelles concernant l'utilisation des fonds de financement commun et l'obligation d'en rendre compte à tous les niveaux.</p>	<p>Division des partenariats avec les gouvernements</p>
<p><i>Fondée sur la conclusion d'après laquelle les responsabilités relatives aux processus de financement commun sont mal définies.</i></p> <p>7a) Définir les rôles et responsabilités respectifs des services du Siège, des bureaux régionaux et des bureaux de pays en matière d'administration des processus de financement commun afin d'améliorer la crédibilité du processus de demande de subvention et l'obligation de rendre des comptes.</p> <p>7b) Élaborer et mettre en œuvre un module de formation à la fois en ligne et en face-à-face.</p>	
<p>8. Améliorer la qualité, l'efficacité et l'utilité du suivi et des rapports sur l'utilisation des fonds de financement commun.</p>	
<p><i>Fondée sur la conclusion d'après laquelle certains aspects du dispositif de suivi sont faibles ou inadaptés.</i></p> <p>8a) Négocier en vue de limiter la teneur de la partie narrative et du contenu financier des rapports aux informations nécessaires pour assurer la gestion des fonds de financement commun et justifier l'accroissement des coûts de transaction.</p> <p>8b) Passer en revue les rapports normalisés sur les projets du PAM pour voir s'il serait possible d'en réviser le format pour l'adapter aux financements communs, et pour faire en sorte qu'ils correspondent globalement à ce qu'en attendent les donateurs.</p> <p>8c) Appliquer systématiquement les indicateurs de performance clés pertinents définis dans le Cadre de résultats de gestion du PAM pour contrôler les délais d'intervention dans le cas de situations d'urgence survenant brutalement, et rendre compte de la performance dans le rapport annuel sur les résultats. Les résultats obtenus au regard de chaque indicateur devraient être analysés de manière approfondie, notamment en scindant les processus en diverses étapes, s'il y a lieu.</p> <p>8d) Inviter OCHA à préciser clairement toutes les mesures prises pour débloquer des subventions via le guichet Interventions d'urgence du Fonds central pour les interventions d'urgence, en assurer le suivi et en rendre compte – sans se limiter aux responsabilités du secrétariat du Fonds central pour les interventions d'urgence – y compris les processus relevant du coordonnateur des opérations humanitaires/de l'équipe de pays pour l'action humanitaire.</p>	<p>Division de la gestion et du suivi de la performance et Division des finances et de la Trésorerie</p> <p>Division de la gestion et du suivi de la performance</p> <p>Division de la gestion et du suivi de la performance et bureaux de pays</p> <p>Division des partenariats avec les gouvernements et New York</p>

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

CII	Compte d'intervention immédiate
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
MFA	Mécanisme de financement anticipé
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
OIM	Organisation internationale pour les migrations
ONG	organisation non gouvernementale