



World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

Conseil d'administration
Session annuelle
Rome, 21-25 juin 2021

Distribution: générale

Date: 12 mai 2021

Original: français

Point 6 de l'ordre du jour

WFP/EB.A/2021/6-F/1

Ressources, questions financières et budgétaires

Pour examen

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

Rapport de l'Auditeur externe sur les initiatives internes d'importance primordiale

Projet de décision*

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport de l'Auditeur externe sur les initiatives internes d'importance primordiale" (WFP/EB.A/2021/6-F/1) et de la réponse de la direction du PAM publiée sous la cote WFP/EB.A/2021/6-F/1/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.

Coordonnateur responsable:

M. R. Bellin
Directeur du Bureau de l'Auditeur externe
tél.: 066513-2392



AUDIT EXTERNE DU PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL

RAPPORT D'AUDIT SUR LES INITIATIVES INTERNES D'IMPORTANCE PRIMORDIALE

Exercice 2020

RÉFÉRENCE COUR DES COMPTES: PAM-2020-4

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|-----------|
| RÉSUMÉ | 4 |
| I. OBJECTIFS, PÉRIMÈTRE ET MÉTHODE DE L'AUDIT | 5 |
| II. LISTE DES RECOMMANDATIONS | 8 |
| III. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS | 10 |
| 1. La pertinence des initiatives internes d'importance primordiale..... | 11 |
| 1.1. Le concept de priorités stratégiques | 11 |
| 1.2. La cohérence avec les priorités stratégiques | 12 |
| 1.3. La cohérence avec les autres investissements..... | 14 |
| 2. La gouvernance des initiatives internes d'importance primordiale | 15 |
| 2.1. Le circuit décisionnel d'élaboration des initiatives internes d'importance primordiale..... | 15 |
| 2.2. La validation des demandes de budget par le SRAC..... | 17 |
| 2.3. L'approbation par le Conseil d'administration | 18 |
| 2.4. L'exécution et le suivi des initiatives internes d'importance primordiale approuvées..... | 19 |
| 2.5. Le bilan des initiatives internes d'importance primordiale | 20 |
| 3. La gestion financière des initiatives internes d'importance primordiale | 21 |
| 3.1. Le cadre budgétaire | 21 |
| 3.2. Le périmètre des initiatives internes d'importance primordiale | 23 |
| 3.3. L'exécution financière..... | 24 |
| 4. La performance des initiatives internes d'importance primordiale | 26 |
| 4.1. La prise en compte de la performance dans la sélection des initiatives internes d'importance primordiale | 26 |
| 4.2. Le suivi de la mise en œuvre | 27 |
| 5. La dimension locale des initiatives internes d'importance primordiale | 28 |
| 5.1. L'association du terrain | 28 |
| 5.2. La déconcentration des crédits | 28 |
| IV. REMERCIEMENTS | 29 |
| ANNEXES | 30 |
| Annexe 1: Actions portées à l'attention du Secrétariat | 30 |
| Annexe 2: Liste des initiatives internes d'importance primordiale adoptées par le Conseil d'administration depuis 2015 | 31 |
| Annexe 3: Exemples de propositions d'investissement similaires à des initiatives internes d'importance primordiale - de 2018 à 2020 | 32 |
| Annexe 4: Synthèse du questionnaire adressé aux bureaux régionaux et aux bureaux de pays | 34 |

RÉSUMÉ

Les initiatives internes d'importance primordiale sont des programmes de dépenses centrés sur le changement organisationnel, proposés par le Secrétariat pour renforcer la capacité du PAM dans les domaines de la programmation, des opérations et de l'administration. Le présent rapport contient cinq observations principales.

1 - Le cadre de sélection des initiatives internes d'importance primordiale ne favorise pas le contrôle de leur pertinence. Les priorités institutionnelles du Directeur exécutif, au regard desquelles la hiérarchisation de ces initiatives doit s'effectuer, n'ont pas été définies avec suffisamment de précision. Dans ces conditions, il est difficile de s'assurer que la sélection des initiatives est bien opérée en fonction de leur capacité à renforcer la structure du PAM et à permettre à celui-ci d'atteindre ses objectifs stratégiques. Indépendamment de ces initiatives financées au titre du Compte de péréquation des dépenses administratives et d'appui aux programmes, le PAM procède à d'autres investissements stratégiques, financés par le budget administratif et d'appui aux programmes, dans des domaines comparables, sans que le Conseil dispose d'une vision d'ensemble.

2 - La gouvernance présente des lacunes en matière de séparation des fonctions, de transparence et d'uniformisation. Du fait du processus de sélection des initiatives internes d'importance primordiale, ce sont les mêmes personnes qui proposent puis sélectionnent les investissements avant leur approbation. Ces initiatives sont approuvées en bloc par le Conseil d'administration, en des termes très généraux, la plupart du temps sans présentation des réalisations escomptées. Les documents de travail du Comité pour l'affectation stratégique des ressources ne permettent pas d'assurer la traçabilité du processus de sélection. Le fonctionnement des comités de pilotage qui assurent le suivi de la mise en œuvre de ces initiatives n'est pas uniformisé.

3 - Les instruments de mesure des résultats des initiatives internes d'importance primordiale ne sont ni systématisés ni toujours robustes. De nombreuses initiatives de ce type interviennent dans des domaines manifestement bénéfiques pour la gestion du PAM (automatisation des processus, élaboration des plans stratégiques de pays, recherche de financements privés, coopération avec les autres organismes des Nations Unies, notamment), mais leurs résultats ne sont qu'à peine évoqués dans les rapports annuels sur les résultats. Les réalisations par rapport aux cibles fixées sont parfois difficiles à apprécier, faute de critères de performance clairs et mesurables. Peu de bilans coût-avantages ont été tirés.

4 - Le cadre de financement dans lequel s'inscrivent les initiatives internes d'importance primordiale appelle des éclaircissements. La terminologie employée par le Secrétariat est équivoque, puisqu'elle assimile ces initiatives à des "investissements", ce qu'elles ne sont en rien du point de vue financier et comptable. La mise en place de ces initiatives est rendue possible par la perception de ressources liées aux coûts d'appui indirects supérieures au niveau prévu du budget administratif et d'appui aux programmes. Dans certains cas, ces initiatives ont pu apparaître comme des compléments aux ressources ordinaires plutôt que comme des dépenses axées sur le changement organisationnel. À cet égard, faute de mesure robuste et précise des résultats, le débat sur l'opportunité d'affecter l'excédent du Compte de péréquation des dépenses administratives et d'appui aux programmes non aux initiatives de ce type mais aux opérations reste ouvert, de même que celui portant sur l'opportunité de réexaminer le niveau des coûts d'appui indirects.

5 - Le mode d'élaboration centralisé des initiatives internes d'importance primordiale ne favorise pas l'association du terrain. Les bureaux de pays sont, sauf exception, moins impliqués que le Siège dans la conception et la mise en œuvre de ces initiatives, dont ils sont pourtant les bénéficiaires principaux, compte tenu du caractère décentralisé de l'action du PAM. Associer davantage le terrain à la conception de ces initiatives serait d'autant plus recommandable que certaines réformes peuvent nécessiter des adaptations locales.

I. OBJECTIFS, PÉRIMÈTRE ET MÉTHODE DE L'AUDIT

1. Conformément à nos lettres de notification du 24 mai et du 20 novembre 2020, une équipe de quatre auditeurs a effectué une mission de vérification au Siège du PAM à Rome en deux étapes, du 20 au 24 juillet 2020 et du 18 au 29 janvier 2021. En outre, des missions de terrain programmées dans huit bureaux de pays¹ au cours de l'exercice 2020-2021 mais effectuées uniquement à distance en raison de la pandémie de COVID-19 ont contribué à l'établissement du présent rapport, dont l'objectif était d'examiner les initiatives internes d'importance primordiale.
2. L'audit externe du PAM a été confié au Premier président de la Cour des comptes de la France, pour la période allant du 1^{er} juillet 2016 au 30 juin 2022, par une décision du Conseil d'administration du 10 novembre 2015, conformément à l'article 14.1 du Règlement financier du PAM.
3. Le mandat de l'Auditeur externe est précisé à l'article 14 du Règlement financier du PAM et dans l'annexe à ce Règlement, ainsi que dans l'appel à candidatures aux fonctions d'Auditeur externe. Cet appel à candidatures ainsi que l'offre de services de la Cour des comptes, notamment son offre technique détaillée, validée par le Conseil, constituent le cahier des charges de ce mandat.
4. Les responsabilités de l'Auditeur externe consistent à vérifier les comptes du PAM (article 14.1 du Règlement financier) et à formuler, s'il le souhaite, des observations sur l'efficacité des procédures financières, sur le système comptable, sur les contrôles financiers internes et, en général, sur l'administration et la gestion du PAM (article 14.4 du Règlement financier).
5. En application de l'article 3.1 du Règlement financier, le Directeur exécutif est responsable de la gestion financière des activités du PAM, dont il rend compte au Conseil.
6. Une lettre de mission a été établie avec le Secrétariat du PAM afin de s'assurer que, conformément aux normes internationales d'audit, les obligations respectives de la direction et de l'Auditeur externe sont bien comprises. Par ailleurs, comme avant chaque audit, l'Auditeur externe communique au Secrétariat le champ d'application des vérifications qu'il entreprend.
7. Le présent rapport s'inscrit ainsi dans le plan de travail annuel de l'Auditeur externe présenté au Conseil d'administration du PAM lors de sa deuxième session ordinaire de 2020, en novembre, qui détaille les vérifications à effectuer entre juillet 2020 et juin 2021. En vertu du cahier des charges, l'Auditeur externe doit produire chaque année un rapport d'audit sur les états financiers du PAM (soumis à l'approbation du Conseil) accompagné d'une opinion sur les comptes, deux rapports sur la performance et la régularité de la gestion du PAM, autrement dénommés "rapports d'audit de performance" (soumis au Conseil pour examen) et huit lettres d'observations établies à l'issue de visites des bureaux extérieurs (bureaux régionaux et bureaux de pays). L'Auditeur externe procède également à la validation du projet de rapport annuel sur l'application de ses précédentes recommandations, soumis par le Secrétariat au Conseil pour examen.
8. L'audit des initiatives internes d'importance primordiale du PAM s'est déroulé conformément aux Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI) sur l'audit de performance et l'audit de la conformité, au Règlement

¹ Bénin, Égypte, Équateur, Madagascar, Nicaragua, Rwanda, Soudan, Zambie.

financier du PAM ainsi qu'au mandat additionnel qui lui est annexé. Ces normes imposent à l'Auditeur externe de se conformer aux règles de déontologie pertinentes eu égard à l'audit, d'exercer un jugement professionnel et de faire preuve d'esprit critique tout au long de l'audit.

9. L'audit avait essentiellement pour objectif d'examiner si:

- les initiatives internes d'importance primordiale répondent à des enjeux stratégiques du PAM et entrent dans la définition préalablement arrêtée par le Conseil d'administration (examen de la pertinence);
- le processus de sélection, de mise en œuvre et de suivi des initiatives internes d'importance primordiale est maîtrisé et de nature à permettre au Conseil d'administration de décider de les approuver ou non sur la base d'éléments solides (examen de la gouvernance);
- le cadre budgétaire et les modalités de financement des initiatives internes d'importance primordiale sont transparents et adaptés aux besoins du PAM (examen du financement);
- les initiatives internes d'importance primordiale ont été conçues de manière à permettre d'en mesurer les résultats et de déterminer si les objectifs fixés au départ ont été atteints (examen de la performance).

10. Compte tenu du nombre d'initiatives internes d'importance primordiale approuvées par le Conseil d'administration depuis 2015 (25), l'équipe d'audit a fondé son analyse sur un échantillon de cinq initiatives significatives:

- Gains d'efficacité obtenus grâce à l'intégration des systèmes et aux technologies de l'information (2019-2020);
- Réforme du système des Nations Unies (2019-2020);
- Stratégie relative au secteur privé (2020-2021);
- Fonds du PAM pour 2030 (2019-2020);
- Priorités des bureaux régionaux (2018).

11. Chaque observation et chaque recommandation ont été discutées avec le personnel concerné, en particulier celui de la Division de la planification et de la performance institutionnelles. La réunion de clôture de l'audit s'est tenue le 29 janvier 2021 au Siège du PAM, en présence du Directeur de cette division.

12. Lors d'un audit conduit selon les normes internationales, la performance et la conformité sont examinées en fonction de critères appropriés et les causes des écarts par rapport à ces critères sont analysées. Le but est de répondre aux principales questions d'audit et de recommander des améliorations. La première étape de l'audit consiste à préciser les contours du sujet considéré, en l'occurrence les initiatives critiques d'importance primordiale. Ce sujet peut prendre diverses formes et avoir diverses caractéristiques, selon l'objectif d'audit. Pour être approprié, le sujet considéré doit pouvoir être défini, afin d'être mesuré de façon cohérente en fonction des critères retenus et de faire l'objet de procédures destinées à collecter des éléments probants suffisants et appropriés pour étayer la conclusion d'audit.

13. Afin de mener son examen, l'Auditeur externe a élaboré une classification logique des objectifs poursuivis par les initiatives internes d'importance primordiale, entre objectifs immédiats, opérationnels et stratégiques: les objectifs immédiats se traduisent par des réalisations factuelles; les objectifs opérationnels supposent l'obtention de résultats qui

appellent une appréciation plus qualitative; les objectifs stratégiques se manifestent par des effets escomptés à long terme dont l'analyse relève davantage de l'évaluation. Les réalisations, résultats et effets escomptés répertoriés dans le cadre logique constituent les critères de base d'appréciation de la performance des opérations.

14. L'approche d'un programme reposant sur le cadre logique des objectifs peut être résumée comme indiqué ci-dessous.

Cadre logique des initiatives internes d'importance primordiale

| Objectifs immédiats | Objectifs opérationnels | Objectifs stratégiques |
|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Mettre à profit le solde du Compte de péréquation des dépenses administratives et d'appui aux programmes • Sélectionner et financer des projets à même de renforcer les capacités administratives et opérationnelles du PAM • Fixer des indicateurs permettant de mesurer les résultats des initiatives internes d'importance primordiale • Assurer l'implication des niveaux régional et local dans la conception et la mise en œuvre des initiatives internes d'importance primordiale | <ul style="list-style-type: none"> • Renforcer les capacités du PAM dans les domaines de la programmation, des opérations et de l'administration • Renforcer l'efficacité et la performance de l'appui indirect aux missions du PAM • Compléter le financement des priorités institutionnelles du PAM • Sélectionner et financer les projets répondant le mieux à des besoins cruciaux du PAM en matière de changement organisationnel | <ul style="list-style-type: none"> • Permettre au PAM d'optimiser l'utilisation de ses ressources spécifiquement consacrées à l'appui administratif aux opérations • Conforter la capacité du PAM à faire face aux situations de crise, en nombre croissant • Adapter les capacités du PAM dans les domaines de l'administration, des opérations et de la programmation • Accroître la capacité du PAM à atteindre des objectifs stratégiques |
| Réalisations | Résultats | Effets escomptés |

Source: Auditeur externe.

15. Les restrictions aux déplacements imposées par la situation sanitaire ont conduit les équipes d'audit externe à effectuer à distance l'intégralité de leurs vérifications auprès des bureaux de terrain. L'Auditeur externe est d'avis que ces contraintes ne l'ont pas empêché de réunir des éléments probants appropriés sur lesquels forger son opinion.

II. LISTE DES RECOMMANDATIONS

16. Les recommandations sont classées par ordre de priorité:

- **Priorité 1**, point fondamental, qui requiert l'attention immédiate de la direction;
- **Priorité 2**, point de contrôle de nature moins urgente, que doit traiter la direction;
- **Priorité 3**, point pour lequel les contrôles pourraient être améliorés et sur lequel l'attention de la direction est attirée.

17. Ce rapport contient également en annexe 1 une **liste d'actions** qui, sans nécessiter de suivi de la part du Conseil d'administration, sont suggérées au Secrétariat.

| Domaine | Priorité | Recommandations |
|-------------|----------|---|
| Pertinence | 1 | 1. L'Auditeur externe recommande de clarifier la portée des priorités institutionnelles du PAM et de traduire chaque priorité en une stratégie détaillée, incluant les résultats et les produits attendus. |
| Pertinence | 1 | 2. L'Auditeur externe recommande d'améliorer la prise en compte de la manière dont les initiatives internes d'importance primordiale contribuent à renforcer la capacité organisationnelle du PAM à réaliser ses buts et objectifs stratégiques, notamment en configurant en ce sens le cadre permettant de classer les propositions d'investissement par ordre de priorité. |
| Gouvernance | 2 | 3. L'Auditeur externe recommande de doter les organes de gouvernance budgétaire, en particulier le Conseil d'administration, d'un état récapitulatif des investissements réalisés par le PAM, qu'il s'agisse d'initiatives internes d'importance primordiale ou non, en précisant leur source de financement. |
| Gouvernance | 2 | 4. L'Auditeur externe recommande d'établir une présentation standardisée et plus rigoureuse des propositions d'investissement d'un montant significatif (investissements en général et initiatives internes d'importance primordiale en particulier) afin d'assurer la traçabilité des décisions du Comité pour l'affectation stratégique des ressources. |
| Gouvernance | 1 | 5. L'Auditeur externe recommande d'instituer dans le plan de gestion une décision spécifique devant être soumise à l'approbation du Conseil d'administration pour chaque initiative interne d'importance primordiale, précisant le budget prévisionnel, y compris la dotation en personnel, les objectifs visés en matière de changement organisationnel, les résultats attendus et le calendrier de mise en œuvre. |

| Domaine | Priorité | Recommandations |
|--------------------|----------|--|
| Gouvernance | 1 | 6. L'Auditeur externe recommande de renforcer le suivi de l'exécution des initiatives internes d'importance primordiale et des propositions d'investissement en général, en instituant, pour les plus significatives d'entre elles, un rapport trimestriel normalisé destiné aux organes de gouvernance budgétaire, afin de permettre le suivi des dépenses par rapport au budget, aux indicateurs de performance et aux résultats attendus. |
| Gouvernance | 2 | 7. L'Auditeur externe recommande que, lorsqu'une proposition d'investissement s'inscrit dans le prolongement d'une dépense analogue passée ou en cours, elle soit accompagnée d'un point précis sur les résultats obtenus antérieurement. |
| Gouvernance | 1 | 8. L'Auditeur externe recommande d'inclure dans le rapport annuel sur les résultats un bilan des initiatives internes d'importance primordiale, dans un format harmonisé et synthétique, faisant apparaître les dépenses réelles par rapport aux budgets approuvés dans le plan de gestion, y compris au titre des effectifs, et les résultats obtenus. |
| Gestion financière | 3 | 9. L'Auditeur externe recommande de renforcer les contrôles internes afin de n'imputer sur les initiatives internes d'importance primordiale que des dépenses concernant directement leur objet. |
| Performance | 1 | 10. L'Auditeur externe recommande d'établir des indicateurs de performance réalistes, mesurables et réalisables pour chaque initiative interne d'importance primordiale. |
| Dimension locale | 2 | 11. L'Auditeur externe recommande d'associer davantage l'échelon local aux délibérations du Comité pour l'affectation stratégique des ressources en y faisant participer des représentants des bureaux régionaux. |

III. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

18. Les initiatives internes d'importance primordiale ont été, dans leur forme actuelle, instituées dans le Plan de gestion pour 2015-2017². Elles sont définies comme des investissements non renouvelables et conçues pour "renforcer les capacités du PAM dans les domaines de la programmation, des opérations et de l'administration"³. Elles doivent être de nature ponctuelle; ne pas relever du budget administratif et d'appui aux programmes (AAP) ordinaire; ne pas être corrélées à un projet individuel; nécessiter un financement prévisible; avoir peu de probabilité de générer des investissements supplémentaires suffisants de la part de donateurs; et être centrées sur le changement organisationnel⁴.

19. Depuis le 1^{er} janvier 2015, le Conseil d'administration a approuvé 25 initiatives internes d'importance primordiale⁵ (dont cinq exécutées sur deux ou trois ans), pour un montant total de 237,5 millions de dollars É.-U.

Tableau 1: Principales données concernant les initiatives internes d'importance primordiale (en millions de dollars)

| Année | Nombre d'initiatives internes d'importance primordiale | Montant consolidé |
|--------------|--|-------------------|
| 2015 | 1 | 27,2 |
| 2016 | 2 | 20,0 |
| 2017 | 1 | 13,5 |
| 2018 | 14 | 35,6 |
| 2019 | 6 | 69,3 |
| 2020 | 5 | 39,7 |
| 2021 | 2 | 32,2 |
| Total | 31 | 237,5 |

Source: Auditeur externe d'après les plans de gestion.

20. Les initiatives internes d'importance primordiale ont pris de l'ampleur depuis 2018: alors qu'en moyenne, une initiative de ce type était mise en œuvre chaque année entre 2015 et 2017 pour un montant de 20,3 millions de dollars, la moyenne s'est établie à six par an sur la période 2018 à 2021, pour un montant annuel moyen de 44,2 millions de dollars.

21. Les intitulés des initiatives internes d'importance primordiale adoptées par le Conseil depuis le 1^{er} janvier 2015 reflètent une diversité de problématiques: systèmes d'information et de communication, bureaux régionaux, formation, mise en œuvre de la nouvelle politique de nutrition, réforme du système des Nations Unies, mobilisation des ressources, etc. La liste des initiatives adoptées figure à l'annexe 2 du présent rapport.

² WFP/EB.2/2014/5-A/1.

³ Définition tirée du Plan de gestion du PAM pour 2019-2021 (WFP/EB.2/2018/6-A/1/Rev.1), reprise dans le Plan de gestion du PAM pour 2020-2022 (WFP/EB.2/2019/5-A/1).

⁴ Critères fixés en 2015 dans le document WFP/EB.A/2015/6-C/1, par. 49.

⁵ Voir l'annexe 2 – y compris le fonds pour les indemnités de départ, dont la Division de la planification et de la performance institutionnelles indique qu'il n'est pas à proprement parler une initiative interne d'importance primordiale. Au total, ces initiatives sont mentionnées 31 fois dans les plans de gestion.

22. La période d'audit coïncide avec une réflexion en cours sur les méthodes budgétaires, baptisée "opération de budgétisation stratégique ascendante", entamée par le Secrétariat en juin 2020 et devant aboutir en novembre 2021. Cette démarche englobe une analyse des besoins liés à l'appui aux programmes ainsi qu'un examen des sources de financement de ces besoins, notamment le budget AAP⁶. Le périmètre de cette opération pouvant recouper celui du présent audit, l'Auditeur externe en a tenu compte, en gardant à l'esprit que les conclusions définitives n'en étaient pas encore connues ni formalisées au moment de ses propres investigations.

1. La pertinence des initiatives internes d'importance primordiale

1.1. Le concept de priorités stratégiques

23. Les initiatives internes d'importance primordiale constituent l'un des emplois possibles du Compte de péréquation des dépenses AAP. Ce compte, qui comptabilise les excédents des recettes du PAM provenant du recouvrement des coûts d'appui indirects (CAI) sur le niveau prévu du budget AAP de l'exercice, peut être utilisé aux quatre fins suivantes: pour combler tout écart entre les recettes provenant du recouvrement des CAI et les dépenses AAP approuvées; pour servir de réserve afin de couvrir le risque de réduction des recettes tirées du recouvrement des CAI ou le risque de sous-financement du budget AAP; pour financer des initiatives internes d'importance primordiale ou des fonds d'appui thématiques; et pour consolider les réserves du PAM⁷.

24. Les initiatives internes d'importance primordiale sont qualifiées de "propositions d'investissement", dans le sens où elles constituent des dépenses ponctuelles qui s'additionnent aux dépenses récurrentes, qualifiées de "propositions d'ouverture de crédits", ces dernières étant en ce qui les concerne prévues dans le budget AAP. Les termes "proposition d'investissement" et "proposition d'ouverture de crédits" ne différencient pas les dépenses d'investissement des dépenses de fonctionnement, et recouvrent indifféremment les deux types de dépenses. En fait, les initiatives internes d'importance primordiale englobent des dépenses certes non récurrentes mais dont la teneur – rémunérations, frais de déplacement, organisation de réunions, dépenses de formation – ne les distingue en rien des dépenses de fonctionnement courant du PAM. En d'autres termes, la terminologie utilisée par le PAM ne repose pas sur une différence entre dépenses d'équipement amortissables et dépenses de fonctionnements non amortissables, mais sur le caractère récurrent ou non des dépenses. Ces points sont développés dans la partie 3 du présent rapport sur la gestion financière.

25. Le Conseil d'administration du PAM a fixé à celui-ci deux buts stratégiques ("Aider les pays à atteindre l'objectif Faim zéro" et "Nouer des partenariats pour faciliter la mise en œuvre des objectifs de développement durable (ODD)"), déclinés en cinq objectifs stratégiques reliés au Programme de développement durable à l'horizon 2030 et aux ODD⁸: 1) Éliminer la faim en préservant l'accès à l'alimentation; 2) Améliorer la nutrition; 3) Assurer la sécurité alimentaire; 4) Appuyer la mise en œuvre des ODD; et 5) Travailler en partenariat pour de meilleurs résultats au regard des ODD.

⁶ Point sur l'opération de budgétisation stratégique ascendante (WFP/EB.1/2021/5-A/1), février 2021.

⁷ Plan de gestion du PAM pour 2021-2023 (WFP/EB.2/2020/5-A/1/Rev.1), par. 223.

⁸ Plan stratégique du PAM pour 2017-2021 (WFP/EB.A/2016/5-A).

26. Le Directeur exécutif a par ailleurs assigné des priorités institutionnelles au PAM, dont il est rendu compte dans les documents approuvés par le Conseil. Ces priorités, qui figurent dans les plans de gestion, font indirectement référence aux buts et objectifs stratégiques du PAM.

27. Les six priorités institutionnelles énoncées par le Directeur exécutif sont exposées ainsi dans le Rapport annuel sur les résultats de 2019⁹: rôle de chef de file en situation d'urgence; partenariats et financement au service de l'élimination de la faim; excellence des programmes; transformation numérique; simplification et gains d'efficacité; stratégie, gouvernance et personnel.

1.2. La cohérence avec les priorités stratégiques

28. Les priorités institutionnelles du Directeur exécutif sont répertoriées dans un logiciel de présentation¹⁰ des propositions d'ouverture de crédits et des propositions d'investissement, notamment les initiatives internes d'importance primordiale, lesquelles doivent être corrélées à l'une de ces priorités pour être approuvées. Les buts et les objectifs stratégiques du PAM n'y apparaissent pas. De ce fait, les initiatives internes d'importance primordiale sont évaluées par rapport à des obligations de moyens et à des priorités managériales (simplifier, rendre efficace, transformer, etc.) et non pas à des obligations de résultats ni en fonction de leur lien avec les buts et objectifs stratégiques (éliminer la faim, améliorer la nutrition, nouer des partenariats, notamment). Il est vrai que ces initiatives permettent par nature de fournir un appui indirect aux opérations et ne sont pas, sauf exception, directement liées aux objectifs stratégiques. Elles ont cependant vocation à renforcer la capacité organisationnelle du PAM à en soutenir la réalisation. Il serait donc souhaitable qu'un lien, même indirect, puisse être établi et explicité entre elles et les buts stratégiques.

29. De plus, ce cadre fondé sur les moyens et les priorités managériales est libellé dans des termes généraux (excellence, efficacité, questions de personnel, etc.) et ne s'accompagne pas de buts clairs et précis; en conséquence, il est virtuellement possible d'admettre tout projet d'initiative interne d'importance primordiale. Dans la plupart des cas, c'est à la priorité "simplification et gains d'efficacité" qu'il est fait référence.

30. Cette solution de facilité, qui consiste à se référer quasi-systématiquement à une seule et même priorité du Directeur exécutif, évite de s'interroger sur la pertinence de l'initiative envisagée par rapport aux buts et aux objectifs stratégiques du PAM. Elle tend à faire primer les préoccupations liées à la gestion sur les objectifs fondamentaux du PAM et de ses donateurs.

31. Pourtant, quatre des priorités institutionnelles ont un lien plus direct avec le mandat opérationnel du PAM: rôle de chef de file en situation d'urgence; partenariats et financement au service de l'élimination de la faim; excellence des programmes; stratégie, gouvernance et personnel.

⁹ WFP/EB.A/2020/4-A.

¹⁰ Logiciel Tagetik.

32. Il est regrettable que ces autres aspects du cadre défini par le Directeur exécutif, aux implications plus stratégiques, ne soient pas davantage utilisés par le Comité pour l'affectation stratégique des ressources (SRAC) et le Groupe de direction, et que prévalent quasi-exclusivement les préoccupations liées à la simplification et aux gains d'efficacité. Ainsi, pour justifier l'adoption de l'initiative relative à la "réforme du système des Nations Unies", les concepteurs du projet ainsi que le SRAC et le Groupe de direction auraient également pu faire référence au but stratégique 2 et aux objectifs stratégiques 4 et 5. Ce raisonnement est valable pour nombre des initiatives de ce type.

33. En limitant à un exercice de pure forme l'impératif de justifier les initiatives internes d'importance primordiale proposées, du fait de la référence systématique à une simple obligation de moyens, les organes de décision que sont le SRAC et le Groupe de direction n'incitent pas à une réflexion sur l'initiative ou l'investissement proposés comme moyen de réalisation des ODD privilégiés par le PAM (ODD 2 et 17). Le risque est que la commodité des procédures prenne le pas sur la finalité de l'action.

34. La Division de la planification et de la performance institutionnelles, qui assure le secrétariat du SRAC, a entrepris de définir des critères permettant de classer les propositions d'investissement (dont les initiatives internes d'importance primordiale) par ordre de priorité selon des paramètres quantitatifs et qualitatifs d'évaluation des projets soumis¹¹. Un critère appelle à se référer expressément à une ou plusieurs des priorités institutionnelles du Directeur exécutif. Un autre, la "valeur apportée aux bureaux de pays" renvoie aux "objectifs humanitaires" et "au lien entre action humanitaire, développement et paix", ce qui évoque, d'une part, les deux buts et les cinq objectifs stratégiques du PAM et, d'autre part, une des préoccupations managériales du Secrétariat. Le Secrétariat a indiqué que le cadre permettant d'établir un ordre de priorité a été appliqué à l'occasion de la procédure d'allocation budgétaire de 2021.

35. Pour ce qui est des critères que devraient suivre les services présentant des projets d'investissement, la synthèse reste à faire entre finalités et objectifs stratégiques d'une part et priorités managériales d'autre part.

Recommandation 1. L'Auditeur externe recommande de clarifier la portée des priorités institutionnelles du PAM et de traduire chaque priorité en une stratégie détaillée, incluant les résultats et les produits attendus.

Recommandation 2. L'Auditeur externe recommande d'améliorer la prise en compte de la manière dont les initiatives internes d'importance primordiale contribuent à renforcer la capacité organisationnelle du PAM à réaliser ses buts et objectifs stratégiques, notamment en configurant en ce sens le cadre permettant de classer les propositions d'investissement par ordre de priorité.

¹¹ Division de la planification et de la performance institutionnelles, 2020. *Prioritization process for ICCs* (document interne). Voir aussi partie 2 du présent rapport.

1.3. La cohérence avec les autres investissements

36. Indépendamment des initiatives internes d'importance primordiale financées au moyen du Compte de péréquation des dépenses AAP, le PAM procède à des dépenses non récurrentes (propositions d'investissement), à partir de deux autres sources de financement: d'une part, le budget AAP lui-même, par réallocation des crédits disponibles, d'autre part, des contributions multilatérales ciblées.

37. Ces dépenses ont correspondu en 2018 et 2019 respectivement à 77 et 147 opérations et représenté un effort financier de 55 et 121 millions de dollars. En comparaison, depuis 2018, on dénombre en moyenne six initiatives internes d'importance primordiale par an, pour un budget moyen de 44,2 millions de dollars, comme cela a déjà été indiqué plus haut. L'examen des 224 propositions d'investissement (hors initiatives internes d'importance primordiale) faites entre 2018 et 2020 montre de très nombreux recoupements, pour ne pas dire redondances, avec des initiatives internes d'importance primordiale approuvées et mises en œuvre sur la même période¹².

38. Ces propositions d'investissement interviennent dans des champs identiques ou voisins de ceux des initiatives internes d'importance primordiale portant sur la génération de ressources additionnelles, sur la nutrition, sur la mise en œuvre de la feuille de route intégrée, sur la capacité des bureaux régionaux et des bureaux de pays à faire face à l'évolution des documents programmatiques ou sur les évolutions technologiques et l'automatisation des tâches, notamment. Certes, nombre de ces propositions d'investissement sont financées au moyen de contributions multilatérales et non du budget AAP. Mais la similitude des thèmes abordés montre que soit les initiatives internes d'importance primordiale sont la continuation d'activités entreprises au moyen d'autres budgets, soit elles sont redondantes, soit elles sont analogues à des projets en cours mais avec une dénomination différente.

39. Or le Conseil ne dispose pas d'une vision globale de ces différents investissements, alors même qu'ils portent sur des sujets connexes, au motif que leurs sources de financement sont différentes. Mais qu'un investissement soit financé par une contribution multilatérale, par des financements additionnels AAP, ou par prélèvement sur le Compte de péréquation des dépenses AAP, il est censé répondre à un besoin structurant du PAM et cette information devrait être regroupée et partagée. Les membres du Conseil devraient avoir une vision globale des dépenses stratégiques annuelles du PAM.

40. Le Secrétariat a indiqué que le travail en cours dans le cadre de l'opération de budgétisation stratégique ascendante permettra d'avoir une image plus claire des besoins totaux de financement et de rendre compte, dans le plan de gestion, des dépenses quelles que soient leurs sources de financement.

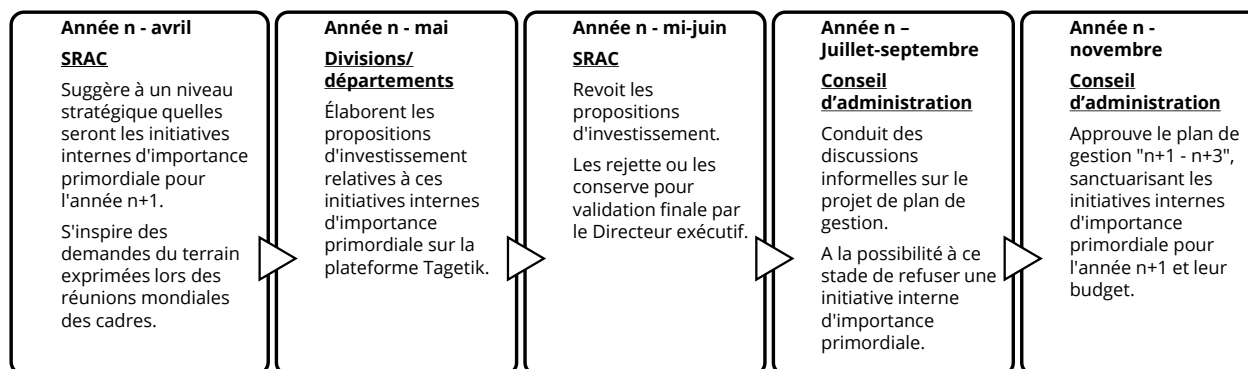
Recommandation 3. L'Auditeur externe recommande de doter les organes de gouvernance budgétaire, en particulier le Conseil d'administration, d'un état récapitulatif des investissements réalisés par le PAM, qu'il s'agisse d'initiatives internes d'importance primordiale ou non, en précisant leur source de financement.

¹² Voir l'annexe 3.

2. La gouvernance des initiatives internes d'importance primordiale

2.1. Le circuit décisionnel d'élaboration des initiatives internes d'importance primordiale

41. La figure ci-dessous retrace les grandes étapes du processus d'élaboration des initiatives internes d'importance primordiale:



Source: Auditeur externe.

42. La conception des initiatives internes d'importance primordiale, avant leur présentation au Conseil d'administration, et leur mise en œuvre, relèvent du SRAC. Ce comité a notamment pour mission de veiller à ce que l'allocation des ressources financières sur lesquelles la direction dispose d'un pouvoir discrétionnaire soit effectuée de manière cohérente et transparente et conformément aux priorités du PAM. Il est composé des titulaires des postes suivants: le Sous-Directeur exécutif et Directeur financier, membre et président; le Chef de cabinet, vice-président; le Directeur exécutif adjoint; les trois autres sous-directeurs exécutifs chefs de département; le Directeur de la Division de la planification et de la performance institutionnelles, membre observateur. Son secrétariat est assuré par la Division de la planification et de la performance institutionnelles.

43. Les membres du SRAC répertorient les sujets qui pourraient faire l'objet d'une initiative interne d'importance primordiale, après avoir été informés du solde prévisionnel du Compte de péréquation des dépenses AAP¹³, ainsi que, au moins une fois par an, des besoins exprimés par les bureaux de terrain. En effet, sont organisées annuellement les réunions mondiales des cadres, à l'occasion desquelles les directeurs régionaux et les directeurs de pays ont la possibilité d'exprimer leurs points de vue stratégiques.

44. Une fois les initiatives internes d'importance primordiale définies au niveau stratégique par le SRAC en début d'année, elles doivent faire l'objet de demandes de crédits budgétaires pour l'année suivante, avant d'être soumises au Conseil d'administration pour approbation. Ces initiatives étant imputées en dehors du budget AAP, leur traitement suit une procédure à part. Elles sont formulées comme des demandes de budget "exceptionnelles"¹⁴ par le biais d'une proposition d'investissement. Ce processus est censé permettre une "évaluation rigoureuse de chaque proposition, fondée sur des critères normalisés portant sur les activités, les résultats quantifiables, les avantages attendus s'agissant de l'optimisation des ressources

¹³ Bureau de l'Inspecteur général, *Advisory Assignment on WFP Corporate Resource Allocation*, juin 2019.

¹⁴ Division de la planification et de la performance institutionnelles, 2020. *Management Plan 2021-2023 Guidelines* (document interne).

et le coût total de l'investissement." Les résultats de ce processus doivent être repris dans le rapport annuel sur les résultats¹⁵.

45. L'enregistrement d'une proposition d'investissement sur la plateforme budgétaire Tagetik est la première étape de la demande de financement¹⁴, et cette procédure débute en mai de l'année n¹⁶. La proposition d'investissement est soumise au directeur de la division concernée pour validation. Les directeurs de département font ensuite parvenir au secrétariat du SRAC une liste des propositions d'investissement validées pour leur département, classées par ordre de priorité. Le SRAC passe en revue ces demandes mi-juin: il peut les rejeter, demander des ajustements, ou bien les ajouter sur une liste de propositions prioritaires qui sera soumise au Directeur exécutif pour validation. Les propositions d'investissement validées sont ensuite rattachées à l'initiative interne d'importance primordiale à laquelle elles se rapportent, et l'ensemble des initiatives sont intégrées au projet de plan de gestion pour les années "n+1 – n+3".

46. Le processus fait intervenir de nombreuses instances auxquelles il est demandé de contrôler et valider la pertinence des initiatives internes d'importance primordiale proposées. Or, sous des dénominations différentes, ces instances renvoient sauf exception aux mêmes personnes. Ainsi, les directeurs de département qui lancent, supervisent et coordonnent l'élaboration des propositions d'investissement, siègent au SRAC, compétent pour l'allocation des ressources, mais également au Conseil de direction¹⁷ et au Groupe de direction¹⁸, à qui revient la définition des orientations stratégiques.

47. Le recoupement de la composition de ces instances a sans doute pour avantage de fluidifier le processus d'élaboration des initiatives internes d'importance primordiale: en effet, les directeurs de département, ayant défini dans le cadre du SRAC quelles seraient les initiatives pertinentes pour l'année n+1, sont plus à même de bien guider l'élaboration des propositions d'investissement correspondantes¹⁹.

48. Néanmoins, ces similitudes entre instances de gouvernance des initiatives internes d'importance primordiale, voire leur quasi-identité de composition, conduisent à s'interroger sur la séparation des fonctions et la transparence du processus décisionnel: les directeurs de département se retrouvent inévitablement dans la situation d'être à la fois l'instance de proposition et l'instance de décision, lorsqu'il est demandé au SRAC de valider des propositions d'investissement qu'ils ont eux-mêmes contribué à élaborer. Le Président du comité n'échappe pas à cette logique, puisqu'il est à la tête d'un département souvent à l'origine de demandes de budget et que le service assurant le secrétariat du SRAC est placé sous son autorité.

¹⁵ État d'avancement de l'examen du cadre de financement, y compris le taux de recouvrement des coûts d'appui indirects (WFP/EB.A/2015/6-C/1) 2015, par. 48 et 50.

¹⁶ Division de la planification et de la performance institutionnelles, 2019. *Management Plan 2020 – 2022, PSA & Extra Budgetary submissions (Budget Planner Information Session)*, diapositive 12.

¹⁷ Le Conseil de direction, qui se compose du Directeur exécutif, du Directeur exécutif adjoint, des sous-directeurs exécutifs, du Chef de cabinet, du Chef de cabinet adjoint et des directeurs régionaux, est un organe consultatif qui se concentre sur les questions de stratégie et de gestion et sur la manière dont elles sont mises en œuvre sur le terrain, l'objectif étant de garantir l'exécution cohérente du mandat et de la stratégie du PAM (OED2020/017).

¹⁸ Le Groupe de direction, qui se compose du Directeur exécutif, du Chef de cabinet, du Directeur exécutif adjoint et des sous-directeurs exécutifs, est un organe décisionnel au plus haut niveau de l'organisation, chargé de définir l'orientation stratégique et le cadre décisionnel conformément au mandat du PAM (OED2020/017).

¹⁹ Suivies par ailleurs au moyen du logiciel Tagetik.

49. La gouvernance budgétaire étant en cours de révision au moment de l'audit dans le cadre de la budgétisation stratégique ascendante, l'Auditeur externe n'émet pas de recommandation à ce sujet, mais invite le Secrétariat à prendre en compte l'action possible ci-dessous.

Action portée à l'attention du Secrétariat – Gouvernance budgétaire – Réviser la composition du Comité pour l'affectation stratégique des ressources afin de le distinguer plus nettement du Conseil de direction et du Groupe de direction, et en confier la présidence à un membre non impliqué dans l'élaboration des propositions d'investissement, par exemple le Chef de cabinet.

2.2. La validation des demandes de budget par le SRAC

50. L'examen par le SRAC des propositions d'investissement qui lui sont soumises, dont les initiatives internes d'importance primordiale, est une étape importante pour déterminer quelles demandes de budget figureront dans le plan de gestion proposé pour l'année à venir.

51. À cause du grand nombre de propositions qui lui sont présentées, la question du classement des initiatives par ordre de priorité est récurrente dans les discussions du SRAC depuis 2018²⁰. Le but est de définir une méthode permettant d'établir une distinction entre les différentes demandes de budget, pour appuyer la prise de décisions en la matière. À la date de l'audit, les départements disposaient d'une grille de notation des propositions d'investissement à remplir avant leur transmission au SRAC, mêlant critères quantitatifs et qualitatifs, avec différents coefficients de pondération. Pour une initiative interne d'importance primordiale donnée, le directeur de département compile les demandes budgétaires correspondantes émanant des différentes divisions dont il a la responsabilité. Suivant les critères de notation, il attribue un degré de priorité à chaque demande²¹.

52. De façon générale, les documents de travail du SRAC, ainsi que les comptes rendus de réunion et les notes de synthèse correspondantes, sont peu informatifs. Ils ne permettent pas d'assurer la traçabilité du processus de décision, de l'initiative première au bilan et à l'évaluation de l'investissement. Dans le cas des initiatives internes d'importance primordiale, il est malaisé de juger si ce classement par ordre de priorité est effectué systématiquement: un seul document a été partagé à ce sujet²¹, concernant les demandes budgétaires émanant du Département de la gestion des opérations (placé sous la supervision du Chef de cabinet) en 2020, à propos de l'initiative interne d'importance primordiale relative aux gains d'efficacité obtenus grâce à l'intégration des systèmes et aux technologies de l'information.

53. L'Auditeur externe doute aussi de l'efficacité de la grille de notation sur laquelle repose le classement des propositions d'investissement par ordre de priorité. D'après un compte rendu de réunion du SRAC datant de juillet 2020²², il demeure nécessaire de revoir considérablement à la baisse le nombre des propositions d'investissement soumises au comité pour examen. Ce point est confirmé par une étude de cas émanant du Département des opérations, consacrée au classement des propositions d'investissement en 2020²³: sur 48 dossiers, 40 (83 pour cent) se sont vu attribuer au moins une priorité "élevée", la priorité "moyenne" étant la plus basse assignée; aucune proposition n'est donc classée dans une catégorie non prioritaire.

²⁰ Comptes rendus des réunions du SRAC des 16 février 2018, 18 juin 2019, 11 décembre 2019 et 7 juillet 2020.

²¹ *Consolidated Scorecard for CCI Systems Integration* (2020).

²² Compte rendu de réunion du SRAC, 7 juillet 2020.

²³ *Consolidated Scorecard for CCI. Systems Integration and Investment Case Prioritization - Chief of Staff Case Study* (2020).

54. Par ailleurs, indépendamment de cette méthode de hiérarchisation par ordre de priorité, le SRAC ne s'appuie pas sur des documents complémentaires pour éclairer ses décisions. Il lui faudrait pourtant des renseignements plus précis sur le budget prévisionnel et le calendrier de l'opération concernée, les résultats attendus et les indicateurs de performance correspondants.

Recommandation 4. L'Auditeur externe recommande d'établir une présentation standardisée et plus rigoureuse des propositions d'investissement d'un montant significatif (investissements en général et initiatives internes d'importance primordiale en particulier) afin d'assurer la traçabilité des décisions du Comité pour l'affectation stratégique des ressources.

55. Afin de faciliter la mise en œuvre de cette recommandation, le PAM pourrait envisager de fixer un seuil au-delà duquel le montant d'une proposition d'investissement serait considéré comme "significatif" et nécessiterait donc de passer par la présentation standardisée, sachant que les produits du PAM s'élèvent à 8,9 milliards de dollars, et que la valeur moyenne des initiatives internes d'importance primordiale est de 9 millions de dollars²⁴.

2.3. L'approbation par le Conseil d'administration

56. Le Conseil d'administration entérine les initiatives internes d'importance primordiale au moment où il approuve le plan de gestion, dans lequel elles lui sont présentées²⁵.

57. En effet, le plan de gestion, qui est en quelque sorte officieusement avalisé par les membres du Conseil à l'occasion des consultations informelles de juillet et septembre, est approuvé d'un seul tenant, lorsque le Conseil l'adopte en même temps que la décision qui y figure, à sa deuxième session ordinaire. Par conséquent, la décision d'allouer une partie des fonds du Compte de péréquation des dépenses AAP à des initiatives internes d'importance primordiale en particulier ne fait pas l'objet d'un vote spécifique. Cela limite le débat sur des opérations pourtant censées être par nature exceptionnelles.

58. Il conviendrait que d'éventuelles nouvelles décisions relatives aux initiatives internes d'importance primordiale soient individuellement présentées et validées dans le plan de gestion, afin d'améliorer la traçabilité des engagements financiers pris, des objectifs opérationnels visés et des résultats obtenus.

59. Le descriptif des initiatives internes d'importance primordiale ainsi adoptées en bloc est en général succinct²⁶, compte tenu de l'impératif de réduction du volume du plan de gestion. Ne figure qu'une description globale de l'initiative en question accompagnée du montant de l'enveloppe prévue, soit quelques paragraphes dans le corps du document. Le détail du

²⁴ Source: Auditeur externe.

²⁵ Comme prévu notamment dans le document intitulé: "État d'avancement de l'examen du cadre de financement, y compris le taux de recouvrement des coûts d'appui indirects" (avril 2015), qui indique ce qui suit: "le Conseil: [...] approuve l'utilisation du solde [du Compte de péréquation des dépenses administratives et d'appui aux programmes] aux fins suivantes: [...] pour financer des initiatives internes d'importance primordiale ou alimenter des fonds d'appui à caractère thématique".

²⁶ Une exception est à noter dans le cas de l'initiative interne d'importance primordiale "Stratégie relative au secteur privé". En effet, elle s'inscrit dans le cadre plus large de la Stratégie en matière de partenariat et de mobilisation de fonds auprès du secteur privé (2020-2025), qu'elle devait financer au cours des trois premières années de sa mise en œuvre, en attendant qu'elle soit financièrement viable. Cette initiative a fait l'objet d'une présentation plus détaillée au Conseil d'administration lorsque la Stratégie en matière de partenariat et de mobilisation de fonds auprès du secteur privé (2020-2025) lui a été soumise. Un calendrier des dépenses ainsi que des critères de performance lui ont ainsi été précisément fournis, ces informations figurant également dans le Plan de gestion pour 2020-2022.

calendrier des dépenses, des divisions bénéficiaires de l'allocation et des indicateurs de performance n'est pas précisé, pas même lorsque l'initiative approuvée vient prolonger un projet débuté l'année précédente. Seules quatre notes conceptuelles ont été présentées au Conseil, en annexe au Plan de gestion pour 2020-2022, alors que les initiatives internes d'importance primordiale ont été mentionnées 31 fois dans les plans de gestion depuis 2015.

60. En particulier, les documents présentés au Conseil donnent une vue partielle des recrutements sur lesquels débouchent les initiatives internes d'importance primordiale. Ainsi, 1 286 postes²⁷ ainsi que 993 consultants (ces emplois étant le plus souvent à temps partiel) ont été financés au titre des initiatives approuvées entre 2018 et 2020. Les cinq initiatives examinées dans le cadre du présent audit ont donné lieu au financement de 245 postes, correspondant à 127,6 emplois en équivalent temps plein, dont 92 consultants. Il existe un décalage à la hausse quasi-systématique entre les prévisions de postes présentées dans les plans de gestion et les dossiers d'investissement soumis au SRAC d'une part et la réalité de la gestion d'autre part. Sur les cinq initiatives examinées de plus près, l'écart prévu entre les prévisions de postes et les recrutements effectivement réalisés était de + 14,7 pour cent²⁸.

61. Les discussions au sein du Conseil pourraient être différentes si une vue complète des recrutements envisagés lui était présentée au moment de l'approbation de ces investissements.

Recommandation 5. L'Auditeur externe recommande d'instituer dans le plan de gestion une décision spécifique devant être soumise à l'approbation du Conseil d'administration pour chaque initiative interne d'importance primordiale, précisant le budget prévisionnel, y compris la dotation en personnel, les objectifs visés en matière de changement organisationnel, les résultats attendus et le calendrier de mise en œuvre.

2.4. L'exécution et le suivi des initiatives internes d'importance primordiale approuvées

62. Pour chaque initiative interne d'importance primordiale, un ou deux référents sont désignés parmi les directeurs de division, ainsi qu'un ou deux membres du Groupe de direction, afin de suivre la mise en œuvre de l'initiative telle qu'approuvée par le Conseil d'administration dans le plan de gestion. Des comités de pilotage sont constitués dans la plupart des cas, mais leur fonctionnement n'est pas uniformisé (fréquence des réunions, format des outils de suivi, mesure des indicateurs de performance et diffusion des comptes rendus), ainsi qu'en témoigne l'échantillon d'initiatives examinées.

63. Seule l'initiative concernant la "stratégie relative au secteur privé" a donné lieu à des bilans présentés périodiquement au Conseil, sous la forme de rapports trimestriels²⁹ retraçant l'évolution des indicateurs de performance et la progression vers l'obtention des produits attendus. Celle ayant trait aux "gains d'efficacité obtenus grâce à l'intégration des systèmes et aux technologies de l'information" a fait l'objet d'une note conceptuelle énonçant les produits attendus et les indicateurs de performance et sur ce fondement, le comité de pilotage a effectué un suivi de l'avancée des travaux, à raison de quatre réunions par an en 2019 et 2020. S'agissant de l'initiative relative à la "réforme du système des Nations Unies", un suivi a été

²⁷ Données arrêtées au 20 octobre 2020.

²⁸ L'analyse n'a porté ici que sur les postes de membres du personnel dans la mesure où les données relatives aux autres employés ne sont pas systématiquement présentées dans les plans de gestion.

²⁹ Rapports trimestriels de 2020 sur la stratégie en matière de partenariat et de mobilisation de fonds auprès du secteur privé.

effectué lors des réunions de l'équipe d'appui à la gestion du changement et de l'équipe de gouvernance interdivisions.

64. Quant à l'initiative concernant le "Fonds du PAM pour 2030", elle a fait l'objet d'une gestion particulière, car elle consiste en un appel à projets destiné aux bureaux de pays: une note conceptuelle a détaillé les objectifs, la procédure de dépôt des projets des bureaux de pays et les critères de sélection, puis un comité de sélection s'est réuni à trois reprises entre avril 2019 et mars 2020 pour examiner les projets soumis et en retenir certains. Un suivi des projets financés dans ce cadre a eu lieu en juillet 2020, comportant notamment des recommandations au vu de la situation sanitaire.

65. En revanche, aucune documentation n'a permis de reconstituer le suivi de l'initiative relative aux "priorités des bureaux régionaux".

Recommandation 6. L'Auditeur externe recommande de renforcer le suivi de l'exécution des initiatives internes d'importance primordiale et des propositions d'investissement en général, en instituant, pour les plus significatives d'entre elles, un rapport trimestriel normalisé destiné aux organes de gouvernance budgétaire, afin de permettre le suivi des dépenses par rapport au budget, aux indicateurs de performance et aux résultats attendus.

66. Dans la plupart des cas, les nouvelles propositions d'investissement ne sont pas accompagnées d'un bilan précis des investissements passés ou en cours, même quand il s'agit d'une proposition identique. Par exemple, la proposition d'investissement relative au "soutien du Bureau de New York à la réforme du système des Nations Unies", s'inscrivant dans le cadre de l'initiative interne d'importance primordiale sur la réforme du système des Nations Unies, a été présentée au SRAC en 2019 et 2020 en vue d'obtenir un financement; or la proposition de 2020 ne comprend pas d'onglet récapitulatif permettant de faire le lien avec celle de 2019 et de procéder à un suivi à cet égard. Les deux propositions d'investissement apparaissent donc comme deux demandes de budget indépendantes l'une de l'autre alors qu'elles ne le sont pas, puisqu'elles renvoient au même projet lissé sur deux ans.

67. Les mêmes lacunes en matière d'information se retrouvent dans les plans de gestion présentés au Conseil d'administration. Ainsi le Plan de gestion pour 2020-2022 prévoit deux initiatives qui en prolongent de précédentes (gains d'efficacité obtenus grâce à l'intégration des systèmes et aux technologies de l'information; réforme du système des Nations Unies) et trois nouvelles, pour un budget total de 39,7 millions de dollars, deux d'entre elles s'exécutant sur deux ans. Aucune information n'est donnée sur l'exécution financière des initiatives qui viennent en prolonger de précédentes.

Recommandation 7. L'Auditeur externe recommande que, lorsqu'une proposition d'investissement s'inscrit dans le prolongement d'une dépense analogue passée ou en cours, elle soit accompagnée d'un point précis sur les résultats obtenus antérieurement.

2.5. Le bilan des initiatives internes d'importance primordiale

68. Le bilan des initiatives internes d'importance primordiale devrait figurer dans les rapports annuels sur les résultats, présentés au Conseil d'administration en juin de chaque année pour l'année précédente. Le cadre de financement révisé du PAM prévoit que "les résultats seront consignés dans le Rapport annuel sur les résultats afin de renforcer le respect de l'obligation

redditionnelle dans le processus de suivi de la performance du PAM. Cette mesure permettra d'axer la budgétisation sur la performance lors des prochaines périodes de planification³⁰.

69. Or le Rapport annuel sur les résultats de 2018³¹ aborde à peine le sujet des initiatives internes d'importance primordiale: l'expression "initiative interne" n'y figure qu'à deux reprises et renvoie à l'initiative relative aux "gains d'efficacité obtenus grâce à l'intégration des systèmes et aux technologies de l'information". Celle-ci ayant été déployée en 2019, elle ne pouvait légitimement pas faire l'objet d'un bilan au moment de la publication du rapport.

70. Le Rapport annuel sur les résultats de 2019³² dresse clairement la liste des initiatives internes d'importance primordiale de l'année, avec leurs objectifs et leur budget. Néanmoins, le compte rendu qui en est fait demeure descriptif et semble répéter la synthèse qui figurait dans le Plan de gestion. Ne sont évoqués ni les indicateurs de performance, ni les étapes à venir pour les initiatives reconduites en 2020, ni le bilan critique rétrospectif de leur exécution.

71. Il n'y a pas eu de bilan d'ensemble des initiatives internes d'importance primordiale sur plusieurs années. Il est possible que les réflexions en cours sur les méthodes d'élaboration du budget du PAM soient l'occasion d'en faire un. L'équipe chargée de la budgétisation stratégique ascendante a récemment sollicité les différentes entités (divisions et unités au Siège, bureaux régionaux et bureaux de pays) pour recueillir leur point de vue sur la définition des missions essentielles du PAM.

Recommandation 8. L'Auditeur externe recommande d'inclure dans le rapport annuel sur les résultats un bilan des initiatives internes d'importance primordiale, dans un format harmonisé et synthétique, faisant apparaître les dépenses réelles par rapport aux budgets approuvés dans le plan de gestion, y compris au titre des effectifs, et les résultats obtenus.

Action portée à l'attention du Secrétariat – Bilan des initiatives internes d'importance primordiale – Veiller à prévoir lors de l'opération de budgétisation stratégique ascendante un bilan de la procédure relative aux initiatives internes d'importance primordiale et aux autres propositions d'investissement.

3. La gestion financière des initiatives internes d'importance primordiale

3.1. Le cadre budgétaire

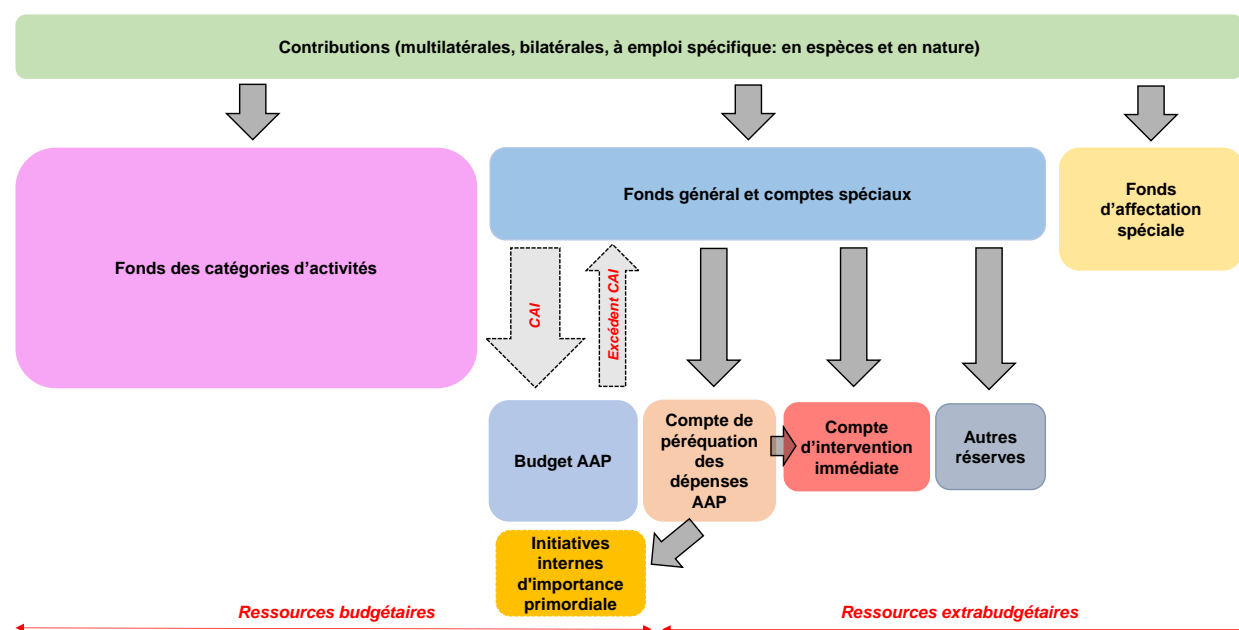
72. Les initiatives internes d'importance primordiale sont financées au moyen du Compte de péréquation des dépenses AAP, qui est lui-même alimenté par l'excédent des recettes provenant du recouvrement des CAI sur le budget AAP. Le Compte de péréquation est donc fortement dépendant du produit des CAI. Ce produit a augmenté de 46 pour cent entre 2015 et 2020, passant de 305,2 millions de dollars à 446 millions de dollars³³, sous l'effet de l'augmentation des contributions versées. Dans le même temps, le budget AAP a augmenté de moitié, passant de 282 millions de dollars à 424 millions de dollars.

³⁰ État d'avancement de l'examen du cadre de financement, y compris le taux de recouvrement des coûts d'appui indirects (WFP/EB.A/2015/6-C/1).

³¹ Rapport annuel sur les résultats de 2018 (WFP/EB.A/2019-4-A/Rev.2).

³² Rapport annuel sur les résultats de 2019 (WFP/EB.A/2020-4-A).

³³ Plan de gestion pour 2020-2022, tableau IV.1 (prévisions).

Figure 1: Structure simplifiée du budget du PAM

Source: Auditeur externe.

73. La montée en puissance des initiatives internes d'importance primordiale à partir de 2015³⁴ ne s'est pas accompagnée d'une diminution substantielle de l'encours du Compte de péréquation des dépenses AAP, mais elle en a enrayé en partie la progression. Le solde de ce compte a fortement augmenté entre 2015 et 2017 (+ 85,7 pour cent), avant de diminuer entre fin 2017 et 2020 (-9,8 pour cent). Il est cependant resté constamment au-dessus du niveau cible équivalant à cinq mois de dépenses AAP, avec des pics à neuf mois de dépenses.

Tableau 2: Évolution du plafond du Compte de péréquation des dépenses AAP (en millions de dollars)

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Budget final AAP approuvé | 281,8 | 290,3 | 335,4 | 335,4 | 385,1 | 423,6 |
| Un mois de dépenses AAP | 23,5 | 24,2 | 28,0 | 28,0 | 32,1 | 35,3 |
| Compte de péréquation des dépenses AAP | 138,3 | 212,4 | 256,8 | 247,1 | 249,5 | 231,6 |
| Nombre de mois de dépenses AAP | 6 | 9 | 9 | 9 | 8 | 7 |

Source: Auditeur externe – États financiers annuels, État V pour le budget AAP et note 2.15 pour le solde du Compte de péréquation des dépenses AAP.

74. Plusieurs études réalisées en 2014 et 2015 ont conclu à la nécessité de revoir le niveau cible du Compte de péréquation des dépenses AAP, qui avait été fixé à quatre mois de dépenses AAP à compter de 2006, pour faire face à des risques accrus de baisse du niveau des contributions. Depuis le Plan de gestion pour 2016-2018, le niveau du Compte de péréquation, que fixe annuellement le Conseil d'administration, doit être compris entre deux

³⁴ Le montant des premières allocations de crédits extrabudgétaires décidées par le Conseil d'administration entre 2010 et 2014 s'est élevé en moyenne à 7,5 millions de dollars par an contre 34,2 millions de dollars pour les initiatives internes d'importance primordiale adoptées entre 2015 et 2020.

mois (seuil) et cinq mois (plafond) de dépenses AAP. Il est à noter que cette révision n'est pas prise en compte dans le Manuel de gestion des ressources financières³⁵, qui continuait au moment de l'audit à prévoir un niveau cible de quatre mois de dépenses, alors que la dernière version actualisée (accessible sur l'Intranet) date de mai 2017.

75. Le Secrétariat a indiqué que le Manuel de gestion des ressources financières est en cours de mise à jour et sa version actualisée devrait être publiée au deuxième ou troisième trimestre 2021. L'Auditeur externe en prend bonne note et en conséquence n'émet pas de recommandation à cet égard.

3.2. Le périmètre des initiatives internes d'importance primordiale

76. Comme indiqué dans la première partie du présent rapport, en matière de gestion financière, le PAM distingue deux catégories de dépenses.

77. Bien qu'apparemment maîtrisés par les gestionnaires, les concepts de "proposition d'ouverture de crédits" et de "proposition d'investissement" ne sont pas définis dans les instructions financières du PAM. Le plan de gestion ne fait référence qu'aux propositions d'investissement, présentées comme des activités ne pouvant pas être financées par les crédits récurrents du budget AAP et devant se voir attribuer un degré de priorité afin de bénéficier d'une réallocation de crédits AAP ou d'un financement extrabudgétaire³⁶.

78. Les instructions diffusées chaque année pour l'élaboration du plan de gestion³⁷ sont les seuls documents internes qui mentionnent les deux notions. Pour les demandes de crédits s'inscrivant dans les limites prévues, les services doivent utiliser le formulaire "proposition d'ouverture de crédits au titre du budget AAP" et indiquer les prévisions de crédits sur les trois années suivantes. Pour toutes les autres demandes de crédits, il leur faut utiliser le formulaire "proposition d'investissement", dans lequel sera précisée la source de financement envisagée (enveloppe complémentaire du budget AAP, allocation du SRAC ou contribution directe d'un donateur).

79. Il conviendrait de lever cette ambiguïté des termes et de ce qu'ils recouvrent. Un lecteur non averti peut penser en consultant le plan de gestion que les "propositions d'investissement", dont les initiatives internes d'importance primordiale, sont des investissements constitutifs d'actifs pour le PAM. Or s'il peut s'agir parfois de dépenses non récurrentes, il ne s'agit jamais, sauf exception, d'investissements au sens comptable et financier, c'est-à-dire de créations d'actifs immobilisés ni a fortiori d'immobilisations corporelles susceptibles d'être amorties.

80. La Norme comptable internationale pour le secteur public (IPSAS) 17 définit les immobilisations corporelles (investissements) comme des actifs détenus soit pour être utilisés dans la production ou la fourniture de biens et de services, soit pour être loués à des tiers, soit

³⁵ FRMM, Section 6.7.1.

³⁶ Plan de gestion pour 2018-2020, par. 348: " Les propositions d'investissement préparées par les départements qui concernent des activités ne pouvant être financées au titre du budget AAP ordinaire ont été hiérarchisées par ordre de priorité pour des réaffectations de ressources AAP, récurrentes ou exceptionnelles, ou de fonds d'affectation spéciale à vocation institutionnelle. Les décisions ont tenu compte des priorités du PAM, de la possibilité de mobiliser des fonds auprès de donateurs, et de la viabilité des possibilités de financement à l'avenir." WFP/EB.2/2017/5-A/1/Rev.1.

³⁷ Voir les instructions intitulées: "Guide to the completion of the 2015 PSA and extra budgetary requirements for the 2015-2017 WFP Management Plan" et "Investment case templates for extra-budgetary requirements, Management Plan 2015-2017".

à des fins administratives et dont on s'attend à ce qu'ils soient utilisés sur plus d'un exercice comptable³⁸.

81. Il paraît souhaitable que la terminologie employée par le PAM en matière d'investissement dans ses documents budgétaires se rapproche des concepts communément admis afin que se dissipe toute ambiguïté, y compris à l'égard du Conseil d'administration, sur la nature et la portée réelle de ce que sont les "propositions d'investissement" au PAM.

82. En réalité, cette construction informelle et insuffisamment informative pour le Conseil d'administration renvoie à l'absence de délimitation claire entre dépenses de fonctionnement, entendues comme des dépenses récurrentes, et dépenses d'investissement (auxquelles renvoient les propositions d'investissement), entendues comme des dépenses non récurrentes, dans le budget AAP. De plus, indépendamment des initiatives internes d'importance primordiale, le PAM procède à de nombreux "investissements" financés sur le budget AAP. Ces propositions d'investissements additionnels sont décidées par le SRAC et le Groupe de direction dans la limite du budget annuel, au vu de l'excédent de crédits disponibles pour l'exercice en cours. Ces décisions échappent au Conseil d'administration, qui ne les approuve pas spécifiquement.

83. Le Secrétariat a indiqué qu'à l'issue de l'opération de budgétisation stratégique ascendante, il prévoit de publier des directives complètes qui comprendront la définition de tous les termes pertinents. Les concepts de proposition d'ouverture de crédits et de proposition d'investissement ne seront peut-être pas maintenus et ont d'ailleurs été abandonnés pour la préparation du Plan de gestion pour 2022-2024. Compte tenu de ces informations, l'Auditeur externe n'émet pas de recommandation, mais encourage le Secrétariat à progresser substantiellement dans cette entreprise de clarification et à en rendre compte.

Action portée à l'attention du Secrétariat – Gestion financière – (1) Assurer la mise à jour du Manuel de gestion des ressources financières s'agissant notamment du niveau cible du Compte de péréquation des dépenses administratives et d'appui aux programmes et de la définition des notions de proposition d'ouverture de crédits et de proposition d'investissement, et clarifier dans le plan de gestion le concept d'investissement. (2) Envisager de proposer un budget administratif et d'appui aux programmes ordinaire distinguant clairement au sein de chaque objectif stratégique ce qui relève des dépenses d'investissement (dépenses non récurrentes) et des dépenses de fonctionnement (dépenses récurrentes), avec une dotation estimative globale et une liste des investissements envisagés.

3.3. L'exécution financière

- Les dépenses de personnel

84. L'analyse de l'échantillon des cinq initiatives internes d'importance primordiale sélectionnées pour l'audit³⁹ montre que les crédits mobilisés ont permis de financer 245 postes, au Siège (57 pour cent) ainsi que dans les bureaux régionaux et les bureaux de pays (42 pour cent), soit 127,6 emplois en équivalent temps plein sur la période 2018-2020.

85. Si sept emplois sur 10 (92,4 sur 127,6) correspondent à des contrats de consultant, 14 pour cent des postes ont été occupés par des membres du personnel à différents niveaux de

³⁸ https://www.ifac.org/system/files/publications/files/Manuel-des-Normes-Comptables-Internationales-du-Secteur-Public-2018-v3_0.pdf.

³⁹ Voir la liste dans la partie "Objectif, périmètre et méthode de l'audit".

responsabilités: direction, encadrement intermédiaire, agents d'exécution. Or les charges de personnel correspondent à des emplois permanents au PAM et sont par nature des dépenses récurrentes, car les titulaires des postes n'ont pas été recrutés spécifiquement et temporairement pour participer à la seule mise en œuvre de l'initiative concernée.

86. Une extraction de WINGS élargie à toutes les initiatives internes d'importance primordiale adoptées ou mises en œuvre sur la période 2018-2020 fait apparaître le financement de 13 postes d'encadrement supérieur par des ressources affectées à ces initiatives. Le Secrétariat a été en mesure de décrire les missions remplies par chacun des titulaires de ces 13 postes, et de montrer leur implication dans la mise en œuvre d'initiatives internes d'importance primordiale (réforme du système des Nations Unies, feuille de route intégrée, etc.). Il estime que le fait de financer des postes de membres du personnel titulaires ayant vocation à occuper des emplois permanents au PAM au moyen de ressources ponctuelles issues du Compte de péréquation des dépenses AAP n'est pas une entorse aux règles budgétaires. En effet, l'imputation de postes de titulaires au budget d'initiatives internes d'importance primordiale n'implique pas automatiquement des dépenses récurrentes, car le PAM peut avoir besoin d'affecter temporairement un titulaire à la mise en œuvre d'une initiative donnée compte tenu des compétences attendues.

87. L'Auditeur externe est d'avis que cette pratique devrait demeurer limitée afin de ne pas exposer le PAM au risque de dénaturer les initiatives internes d'importance primordiale, par exemple si elles étaient utilisées pour affecter provisoirement des membres du personnel recrutés sur le plan international en attente d'une affectation durable et en venaient à être utilisées comme un outil de gestion du personnel plutôt que comme un outil de renforcement des capacités du PAM.

- Les dépenses autres

88. Les dépenses autres que les dépenses de personnel recouvrent les dépenses courantes telles que les frais de mission, les achats de fournitures ou encore les honoraires versés à des consultants. Plus de 56 pour cent des dépenses réalisées au titre des cinq initiatives à l'examen ont été analysées au cours de l'audit. Les dépenses hors personnel examinées étaient en général cohérentes avec la nature des initiatives, qui doivent être ponctuelles et centrées sur le changement organisationnel.

89. Toutefois, certains exemples sont sortis de ce cadre. Ainsi, pour l'initiative relative aux "priorités des bureaux régionaux", certaines dépenses, bien que d'un montant modeste, étaient surprenantes, voire manifestement sans rapport avec les objectifs d'investissement pérenne d'une telle initiative: un bureau de pays⁴⁰ a utilisé les crédits reçus pour couvrir des besoins de fonctionnement courant. En outre, fréquemment, des lignes de dépenses ne sont pas précisées et répondent à l'intitulé de "factures". En ce qui concerne le Fonds du PAM pour 2030, l'allocation versée au Bureau du PAM en Côte d'Ivoire ne semblait pas relever du périmètre de l'initiative, qui consiste à allouer des crédits à des bureaux de pays pour leur permettre de lancer des initiatives innovantes dans le cadre de la mise en œuvre des plans stratégiques de pays. Cette allocation a en effet servi à acheter des équipements de protection individuelle dans le contexte de la pandémie de COVID-19, dépenses qui auraient dû être financées au moyen d'une proposition d'investissement imputée sur les crédits disponibles du budget AAP. De même, certaines initiatives ont été utilisées dans le cadre des mesures d'urgence prises par le SRAC pour faire face aux besoins exceptionnels de financement de programmes d'activités dans certains pays. À titre d'illustration, deux propositions d'investissement, d'un montant total de 521 670,44 dollars, ont été acceptées pour le Bureau

⁴⁰ Bureau du PAM en Guinée.

du PAM au Nicaragua afin d'éviter une interruption du financement de sa principale activité, liée à l'alimentation scolaire.

Recommandation 9. L'Auditeur externe recommande de renforcer les contrôles internes afin de n'imputer sur les initiatives internes d'importance primordiale que des dépenses concernant directement leur objet.

4. La performance des initiatives internes d'importance primordiale

90. D'après la circulaire relative au fonctionnement du SRAC⁴¹, l'allocation des ressources financières sur lesquelles la direction a un pouvoir discrétionnaire doit être cohérente, transparente et clairement liée à des critères de performance. La performance, soit la capacité d'un projet à atteindre les résultats escomptés, est donc censée être un critère prépondérant dans l'allocation des ressources.

4.1. La prise en compte de la performance dans la sélection des initiatives internes d'importance primordiale

91. Les comptes rendus de réunion du SRAC examinés ne permettent pas d'entrer dans les détails de la sélection des initiatives internes d'importance primordiale et donc d'une éventuelle discussion pratique des indicateurs de performance clés au cours de celle-ci. La prise en compte des critères de performance n'apparaît pas systématique.

92. Toutes les propositions d'investissement ne prévoient pas d'indicateurs de performance: sur un échantillon de 21 dossiers présentés au SRAC⁴², sept en étaient dépourvus, soit 33 pour cent.

93. Les indicateurs définis dans les dossiers d'investissement sont assortis d'un niveau d'exigence variable, certains se limitant à une obligation de moyens et non de résultats comme dans le cas de l'initiative relative à la réforme du système des Nations Unies (nombre de bureaux de pays visités, nombre de présentations faites à la direction, etc.). L'initiative concernant le Fonds du PAM pour 2030 prévoit certes un indicateur (le nombre de rapports produits au regard du nombre d'activités financées), mais celui-ci sert plus à assurer le suivi de l'avancement du projet qu'à mesurer le résultat obtenu.

94. Les initiatives internes d'importance primordiale soumises pour approbation dans les plans de gestion sont définies en termes généraux, sauf dans le cas du Plan de gestion pour 2020-2022, qui contenait des détails sur les initiatives de l'année sous forme de "notes conceptuelles" précisant objectifs, calendriers et budgets. Cette approche est cependant restée de l'ordre de l'exception, comme en témoignent la présentation très générique des objectifs de l'initiative sur les priorités des bureaux régionaux dans le Plan de gestion pour 2018-2020 ("renforcer la capacité des bureaux régionaux à s'adapter à la nouvelle façon de travailler") et l'absence d'indicateur prédéfini. Il en a été de même pour l'initiative intitulée "Personnel 2020" ("faire en sorte que le personnel du PAM soit administré comme il convient") ou celle concernant le Fonds du PAM pour 2030 ("financer le passage sans heurt des anciennes méthodes de travail aux nouvelles et donner au PAM les moyens d'exécuter des plans stratégiques de pays porteurs de transformations"). Dans certains cas, des notes conceptuelles ont été établies pour détailler ces objectifs mais n'ont pas été incluses dans le plan de gestion.

⁴¹ *Strategic Resource Allocation Committee (SRAC) Governance Structure (OED2020/014).*

⁴² Dossiers numériques présentés à l'équipe d'audit.

4.2. Le suivi de la mise en œuvre

95. Comme indiqué à la partie 2.4 du présent rapport, des comités de pilotage sont constitués pour effectuer le suivi de la mise en œuvre de la plupart des initiatives internes d'importance primordiale. Leur fonctionnement n'est cependant pas uniformisé, notamment en ce qui concerne la mesure des indicateurs de performance et la diffusion des comptes rendus. De plus, ce sont parfois des indicateurs différents de ceux prévus dans la proposition d'investissement qui sont suivis.

96. Les indicateurs de performance clés, quand ils sont définis en amont, ne font pas systématiquement l'objet d'un suivi. S'il existe des tableaux de suivi pour certaines des initiatives, il est impossible d'en tirer des conclusions sur l'efficacité de la démarche d'analyse et de suivi des résultats pour l'ensemble des initiatives.

97. Le suivi de la performance des initiatives internes d'importance primordiale passe le plus souvent non pas par des indicateurs de performance formellement arrêtés, mais plutôt par un suivi de l'avancement du projet et de l'exécution du budget. Si cela peut suffire à évaluer l'efficacité de l'initiative en question, il peut en aller différemment de l'efficience des moyens qui lui sont alloués. Ainsi, l'initiative relative aux gains d'efficience obtenus grâce à l'intégration des systèmes et aux technologies de l'information est assortie de différents tableaux de suivi budgétaire. Les procès-verbaux de réunions et les présentations associées témoignent d'un suivi des résultats en fonction de jalons ou de produits attendus, qui ne fait pas intervenir d'indicateurs prédéfinis et quantifiés.

98. Dans les cas où un suivi de la performance est effectué, le compte rendu manque de cohérence. Le suivi semble être fait par les équipes chargées de la mise en œuvre des initiatives, sans véritable contrôle extérieur. Les tableaux de suivi ne portent pas toujours mention de leur auteur, et rien n'est dit sur la communication de ces tableaux.

99. Les propositions d'investissement correspondant aux initiatives internes d'importance primordiale fournissent parfois des éléments de suivi, notamment lorsque celles-ci s'inscrivent dans la continuité de projets préexistants. Ainsi la proposition d'investissement relative au soutien apporté par le Bureau de New York à la réforme du système des Nations Unies cite les réalisations de la première année (nombre de notes, nombre de missions, etc.), mais dans la majorité des cas, les propositions d'investissement se bornent au mieux à évoquer certaines des actions menées ou en cours, sans en préciser l'exhaustivité.

100. Les indicateurs de performance se rapportant aux initiatives internes d'importance primordiale pourraient apporter une contribution pertinente aux rapports annuels sur les résultats, ceux-ci étant par définition le document dans lequel les résultats du PAM devraient être consignés. Pourtant, le rapport annuel sur les résultats de 2019 ne mentionne que six de ces initiatives, dans un encadré d'une page.

101. Les procès-verbaux de réunion du SRAC reflètent des discussions centrées sur l'examen des projets futurs mais pas sur l'examen rétrospectif d'initiatives précédemment adoptées, à l'exception d'un suivi trimestriel de celle ayant trait à la réforme du système des Nations Unies. Il serait pourtant souhaitable de pouvoir tirer des enseignements des expériences précédentes avant de décider de nouveaux investissements.

Recommandation 10. L'Auditeur externe recommande d'établir des indicateurs de performance réalistes, mesurables et réalisables pour chaque initiative interne d'importance primordiale.

Action portée à l'attention du Secrétariat – Suivi de la performance – Établir des grilles de suivi standardisées pour l'ensemble des initiatives internes d'importance primordiale, permettant aux comités de pilotage d'assurer plus aisément le suivi non seulement de l'avancement du projet mais aussi des résultats obtenus, et d'en conserver une trace.

5. La dimension locale des initiatives internes d'importance primordiale

5.1. L'association du terrain

102. L'enquête menée auprès des bureaux régionaux et des bureaux de pays⁴³ fait apparaître que les bureaux de pays possèdent une faible connaissance des domaines couverts par les initiatives internes d'importance primordiale et des dépenses qu'elles permettent de financer sur le terrain.

103. Les directeurs de pays et les directeurs régionaux expriment les préoccupations du terrain lors de la réunion mondiale des cadres, mais ils ne sont pas autrement associés à la conception des initiatives internes d'importance primordiale: il est de la responsabilité du Siège, et notamment du Conseil de direction, de prendre en compte ces besoins et éventuellement d'émettre des recommandations à l'intention du SRAC en vue de les traduire en initiatives internes d'importance primordiale. En dehors de cette occasion, les échanges entre les bureaux de pays et le Siège sont rares, sauf si un bureau est retenu par le Siège pour participer à une expérimentation. En revanche, les relations entre les bureaux régionaux et le Siège sont plus fréquentes.

104. La plupart des initiatives internes d'importance primordiale résultent d'une logique descendante, tant dans leur conception que dans leur mise en œuvre, à quelques exceptions près. Ainsi, l'initiative relative au Fonds du PAM pour 2030, lancée en 2019 pour deux ans, consiste en un appel à projets à destination des bureaux de pays. Elle met l'accent sur les enjeux liés à la redéfinition du périmètre d'activité des bureaux dans leur pays respectif.

5.2. La déconcentration des crédits

105. Entre 2018 et 2020, 21 initiatives internes d'importance primordiale ont été lancées⁴⁴, représentant au total 120,6 millions de dollars; 17,2 pour cent de ces crédits ont été alloués directement au niveau local, de manière assez équilibrée entre les bureaux régionaux (8,1 pour cent) et les bureaux de pays (9,1 pour cent). Huit initiatives sur 10 n'ont pas fait l'objet d'allocations de crédits au niveau local, ce qui confirme la logique centralisée de ces investissements. Du 1^{er} janvier 2018 au 20 octobre 2020, les initiatives de ce type ont financé 1 286 emplois. Alors que les crédits alloués à ces initiatives sont globalement peu déconcentrés (17,2 pour cent), les emplois créés à ce titre sont pour près de la moitié des emplois sur le terrain (47 pour cent).

106. Ces chiffres illustrent un décalage entre l'importance des initiatives internes d'importance primordiale pour le terrain et l'association relativement faible des acteurs de terrain à leur conception et à leur mise en œuvre, à l'exception de la démarche ascendante propre à l'initiative relative au Fonds du PAM pour 2030. En dehors de la réunion annuelle des cadres, les acteurs de terrain ne sont pas représentés dans les instances de gouvernance du PAM. Les actions menées ont pourtant pour but d'optimiser le fonctionnement du PAM, dont

⁴³ Voir l'annexe 4.

⁴⁴ Hors celles en cours qui avaient été lancées antérieurement.

l'essentiel de l'activité est orienté vers les pays d'intervention. Une meilleure association de ces acteurs à la gouvernance des initiatives internes d'importance primordiale serait d'autant plus nécessaire que certains projets peuvent nécessiter des adaptations locales.

Recommandation 11. L'Auditeur externe recommande d'associer davantage l'échelon local aux délibérations du Comité pour l'affectation stratégique des ressources en y faisant participer des représentants des bureaux régionaux.

IV. REMERCIEMENTS

107. L'équipe d'audit tient à adresser ses vifs remerciements à l'ensemble des agents du PAM qu'elle a rencontrés au cours de sa mission pour leur parfait esprit de collaboration et leur entière disponibilité. Elle remercie plus particulièrement la Division de la planification et de la performance institutionnelles ainsi que les bureaux de terrain dont les directeurs ont accepté de partager leur perception et leur expérience.

Fin des observations d'audit.

ANNEXES

Annexe 1: Actions portées à l'attention du Secrétariat¹

1. Gouvernance budgétaire - Réviser la composition du Comité pour l'affectation stratégique des ressources afin de le distinguer plus nettement du Conseil de direction et du Groupe de direction, et en confier la présidence à un membre non impliqué dans l'élaboration des propositions d'investissement, par exemple le Chef de cabinet.
2. Bilan des initiatives internes d'importance primordiale – Veiller à prévoir lors de l'opération de budgétisation stratégique ascendante un bilan de la procédure relative aux initiatives internes d'importance primordiale et aux autres propositions d'investissement.
3. Gestion financière - Assurer la mise à jour du Manuel de gestion des ressources financières s'agissant notamment du niveau cible du Compte de péréquation des dépenses administratives et d'appui aux programmes et de la définition des notions de proposition d'ouverture de crédits et de proposition d'investissement, et clarifier dans le plan de gestion le concept d'investissement.
4. Gestion financière - Envisager de proposer un budget administratif et d'appui aux programmes ordinaire distinguant clairement au sein de chaque objectif stratégique ce qui relève des dépenses d'investissement (dépenses non récurrentes) et des dépenses de fonctionnement (dépenses récurrentes), avec une dotation estimative globale et une liste des investissements envisagés.
5. Suivi de la performance - Établir des grilles de suivi standardisées pour l'ensemble des initiatives internes d'importance primordiale, permettant aux comités de pilotage d'assurer plus aisément le suivi non seulement de l'avancement du projet mais aussi des résultats obtenus, et d'en conserver une trace.

¹ Ces actions suggérées au Secrétariat complètent les recommandations présentées au début du rapport sans pour autant nécessiter un rapport de suivi au Conseil d'administration.

Annexe 2: Liste des initiatives internes d'importance primordiale adoptées par le Conseil d'administration depuis 2015

| Plan de gestion | initiatives internes d'importance primordiale | Montant prévisionnel (en millions de dollars) | Total (en millions de dollars) |
|---|--|--|---------------------------------------|
| 2015-2017 | Adaptation de la structure du PAM à sa mission (année 1) | 27,2 | 27,2 |
| 2016-2018 | Adaptation de la structure du PAM à sa mission (année 2) | 17,0 | 20,0 |
| | Excellence en matière de coûts | 3,0 | |
| 2017-2019 | Feuille de route intégrée (année 1) | 13,5 | 13,5 |
| 2018-2020 | Créer un programme d'apprentissage pour les directeurs de pays et les responsables de bureaux auxiliaires | 0,4 | 35,6 |
| | Module de suivi COMET | 1,2 | |
| | Solution de gestion des données d'expédition basée sur la plateforme INTTRA | 0,4 | |
| | Feuille de route intégrée (année 2) | 14,0 | |
| | Priorités des bureaux régionaux | 1,6 | |
| | Gestion globale des risques et renforcement des contrôles internes | 5,0 | |
| | Transferts de type monétaire | 5,0 | |
| | Gestion efficiente des documents et de l'information | 0,3 | |
| | Mise en œuvre de la nouvelle politique en matière de nutrition | 0,4 | |
| | Mobilisation des ressources | 3,0 | |
| | Plateformes numériques mobiles | 2,0 | |
| | Valorisation de l'image de marque pour mobiliser le grand public: ambassadeurs de bonne volonté | 1,5 | |
| | Renforcement de la couverture des évaluations centralisées | 0,4 | |
| Développement du site Web du Conseil d'administration | 0,4 | | |
| 2019-2021 | Feuille de route intégrée (année 3) | 10,0 | 69,3 |
| | Initiative Personnel 2020 | 11,1 | |
| | Fonds du PAM pour 2030 | 15,0 | |
| | Réforme du système des Nations Unies (année 1) | 8,2 | |
| | Transferts monétaires et plateforme numérique | 20,0 | |
| | Gains d'efficacité obtenus grâce à l'intégration des systèmes et aux technologies de l'information (année 1) | 5,0 | |
| 2020-2022 | Réforme du système des Nations Unies (année 2) | 8,1 | 39,7 |
| | Gains d'efficacité obtenus grâce à l'intégration des systèmes et aux technologies de l'information (année 2) | 11,0 | |
| | Initiative d'appui aux programmes et aux partenariats | 2,5 | |
| | Stratégie relative au secteur privé (année 1) | 13,1 | |
| | Culture institutionnelle sur le lieu de travail et climat éthique | 5,0 | |
| 2021-2023 | Stratégie relative au secteur privé (année 2) | 22,2 | 32,2 |
| | Fonds pour les indemnités de départ | 10,0 | |

Annexe 3: Exemples de propositions d'investissement similaires à des initiatives internes d'importance primordiale - de 2018 à 2020

| DIV | IC CODE | DESCRIPTION | Montant (en dollars) |
|--|----------------|---|---------------------------------|
| Division de la nutrition | IC_PD_NUT_6 | Mise en œuvre de la nouvelle politique en matière de nutrition | 426 000 |
| Division des programmes – action humanitaire et développement | IC_PD_PRO_35 | Développement des compétences du personnel chargé des programmes – mise en place de la feuille de route intégrée | 500 000 |
| Division des transferts de type monétaire | IC_PD_CBT_2 | Transferts monétaires et plateforme numérique | 500 000 |
| Division de l'innovation et de la gestion des connaissances | IC_PD_INK_19 | Repositionnement du système des Nations Unies pour le développement | 329 659 |
| Division de l'innovation et de la gestion des connaissances | IC_PD_INK_20 | Accroissement des gains d'efficacité au niveau de la chaîne d'approvisionnement grâce à la chaîne de blocs | 213 250 |
| Département de la gestion des ressources | IC_RM_RM_12 | Soutien à la réforme du système des Nations Unies (Groupe des innovations institutionnelles – Département de la gestion des ressources + Division des finances) | 180 000 |
| Département de la gestion des ressources | IC_RM_RM_8 | Réforme du système des Nations Unies – dépenses de personnel et frais de voyages | 180 000 |
| Division des ressources humaines | IC_CCH_HRM_1 | Feuille de route intégrée - examens d'alignement organisationnel par la Division des ressources humaines | 1 700 000 |
| Bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest | IC_RBCO_RBD_28 | Renforcement des capacités des bureaux de pays et des bureaux régionaux | 261 135 |
| Bureau régional pour l'Afrique australe | IC_RBCO_RBJ_10 | Renforcement des capacités des bureaux de pays et des bureaux régionaux | 310 566 |
| Bureau régional pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord | IC_RBCO_RBC_10 | Renforcement des capacités des bureaux de pays et des bureaux régionaux | 292 660 |
| Bureau régional pour l'Afrique de l'Est | IC_RBCO_RBN_6 | Renforcement des capacités des bureaux de pays et des bureaux régionaux | 222 775 |
| Division de l'innovation et de la gestion des connaissances | IC_PD_INK_5 | Transposition à plus grande échelle de ShareTheMeal | 1 557 375 |
| Bureau de Bruxelles | IC_PA_BRU_1 | Augmentation de la capacité de mobilisation de fonds | 615 240 |
| Division des technologies | IC_RM_TEC_1 | Poursuite de la transposition à plus grande échelle des transferts monétaires et des transferts en nature assurés via SCOPE | 1 253 667 |

| DIV | IC CODE | DESCRIPTION | Montant (en dollars) |
|--|----------------|--|---------------------------------|
| Division de la nutrition | IC_PD_NUT_5 | Rôle de chef de file du PAM en matière de nutrition | 940 000 |
| Division des transferts de type monétaire | IC_PD_CBT_3 | Institutionnalisation des transferts de type monétaire | 1 239 290 |
| Division des transferts de type monétaire | IC_PD_CBT_4 | Centre de compétences pour la qualité des données relatives aux transferts de type monétaire | 2 397 300 |
| Division des programmes – action humanitaire et développement | IC_PD_PRO_33 | Renforcement des capacités des pays – le PAM et la préparation aux situations d'urgence imminentes | 1 472 880 |

Source: Division de la planification et de la performance institutionnelles.

Annexe 4: Synthèse du questionnaire adressé aux bureaux régionaux et aux bureaux de pays

1. Le niveau de connaissance des initiatives internes d'importance primordiale sur le terrain (objet, objectifs poursuivis, état d'avancement) est très général et reste concentré au plus haut niveau de la chaîne hiérarchique (direction).
2. À de rares exceptions près, les bureaux ne sont pas en mesure de citer les principaux documents (note de présentation, instructions éventuelles, compte-rendu, etc.) relatifs à chacune des initiatives adoptées depuis le 1^{er} janvier 2018. Celle portant sur le Fonds du PAM pour 2030 semble la mieux connue, grâce notamment à la diffusion par le Siège d'une note d'orientation datant de décembre 2019, qui présente les objectifs et les modalités de mise en œuvre de cet appel à projets.
3. Les personnes interrogées au sein des bureaux régionaux et des bureaux de pays ne font pas aisément le lien entre des actions conduites par le Siège ou leur bureau et une initiative interne d'importance primordiale précise.
4. Les bureaux régionaux sont plus concernés que les bureaux de pays par les initiatives internes d'importance primordiale, que ce soit au stade de la conception, de l'allocation des crédits ou de la mise en œuvre des projets. L'échelon régional apparaît plus approprié pour porter des projets bénéficiant à plusieurs bureaux de pays. Ces initiatives, à l'exception de celle concernant le Fonds du PAM pour 2030, financent très rarement des projets directement portés par les bureaux de pays.
5. Les enveloppes de crédits attribuées aux bureaux régionaux au titre des initiatives internes d'importance primordiale financent souvent des postes additionnels ou temporaires.
6. L'apport de ces initiatives est le plus évident dans deux domaines, les systèmes d'information et la réforme du système des Nations Unies (mise en œuvre d'actions concrètes, progrès dans la gestion des processus et mise à disposition d'outils permettant de mieux piloter les activités sur le terrain).
7. Paradoxalement, l'initiative interne d'importance primordiale concernant la Stratégie relative au secteur privé, qui vise à accroître le volume des dons de particuliers, est peu connue des bureaux de pays alors que certains d'entre eux sont déjà investis dans cette démarche, parfois depuis plusieurs années (Nicaragua).
8. Certaines allocations de crédits dans le cadre des initiatives internes d'importance primordiale manquent de lisibilité.
9. Les réponses apportées amènent à s'interroger sur l'articulation de l'initiative concernant le Fonds du PAM pour 2030 avec d'autres initiatives compte tenu du large périmètre de projets pouvant bénéficier de ce fonds (activités visant à élargir ou à diversifier l'éventail de partenaires et de donateurs, ou celles relevant du champ de la réforme du système des Nations Unies qui appuient le repositionnement des bureaux de pays du PAM).
10. Certaines initiatives internes d'importance primordiale, pourtant censées être centrées sur le changement organisationnel, s'en sont écartées sous l'effet des mesures d'urgence prises par le SRAC pour faire face aux besoins exceptionnels de financement de programmes d'activités dans certains pays.
11. La pandémie de COVID-19 a eu un impact sur le calendrier prévisionnel de mise en œuvre de l'initiative concernant le Fonds du PAM pour 2030, ce qui explique le faible taux de réalisation constaté fin 2020 et les reports de crédits sur l'exercice 2021: pour l'échantillon examiné, le taux d'engagement des dépenses en 2020 s'élève à 57,7 pour cent.

Liste des sigles utilisés dans le présent document

| | |
|------------|--|
| budget AAP | budget administratif et d'appui aux programmes |
| CAI | coût d'appui indirect |
| IPSAS | Normes comptables internationales pour le secteur public |
| ISSAI | Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques |
| ODD | objectif de développement durable |
| SRAC | Comité pour l'affectation stratégique des ressources |