

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Session annuelle
du Conseil d'administration**

Rome, 24-26 mai 2004

NOTES D'INFORMATION

RAPPORT DU COMMISSAIRE AUX COMPTES

**Examen du système d'analyse et de
cartographie de la vulnérabilité du
Programme alimentaire mondial**



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.A/2004/INF/8-B

18 mai 2004

ORIGINAL: ANGLAIS

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

RAPPORT DU COMMISSAIRE AUX COMPTES SUR L'EXAMEN DU SYSTÈME D'ANALYSE ET DE CARTOGRAPHIE DE LA VULNÉRABILITÉ DU PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL

Résumé	<i>(paragraphe 1 à 3)</i>
Introduction	<i>(paragraphe 4 à 6)</i>
Structure organisationnelle	<i>(paragraphe 7 à 9)</i>
Application de l'ACV	<i>(paragraphe 10 à 27)</i>
Partenariats	<i>(paragraphe 28 à 33)</i>
Financement	<i>(paragraphe 34 à 38)</i>
Mesures des résultats	<i>(paragraphe 39 à 41)</i>
Conclusion	<i>(paragraphe 42 à 43)</i>
Remerciements	<i>(paragraphe 44)</i>



RESUME

1. Le Programme alimentaire mondial (PAM) doit utiliser au mieux les contributions des donateurs pour maximiser l'appui apporté à ses activités et affecter judicieusement les ressources limitées dont il dispose pour faire face à des circonstances difficiles et à des priorités concurrentes. Cela étant, des évaluations fiables des besoins sont indispensables si l'on veut pouvoir prendre des décisions en pleine connaissance de cause et établir un ordre de priorité pour l'utilisation des fonds. L'analyse et la cartographie de la vulnérabilité (ACV) sont l'un des principaux éléments utilisés pour cibler et planifier les interventions d'aide alimentaire.
2. Lors des visites qu'ils ont effectuées sur le terrain ainsi qu'au siège de Rome aux fins de leurs vérifications, mes collaborateurs ont examiné le rôle de l'ACV et la façon dont ce système est appliqué pour appuyer le ciblage par le Programme de ses interventions d'aide alimentaire. Leurs constatations ont confirmé le rôle utile que joue l'ACV en tant que processus d'évaluation et outil de décision mais ont relevé que le PAM n'a pas encore élaboré de stratégie pleinement efficace pour utiliser au mieux l'ACV. L'audit a fait apparaître certains domaines dans lesquels, à mon avis, le PAM pourrait améliorer la façon dont il utilise les analyses de la vulnérabilité.
3. Sur la base de ces constatations, j'ai formulé un certain nombre de recommandations, en particulier en vue d'améliorer l'efficacité et les avantages des analyses de vulnérabilité; d'améliorer le rapport coût-efficacité des méthodes ACV; d'élargir le rôle du personnel de l'unité ACV du siège; d'assurer une base de financement plus solide pour l'ACV; et d'identifier des objectifs mesurables qui puissent servir de référence pour évaluer les résultats donnés par les procédures ACV.

INTRODUCTION

4. Le Programme alimentaire mondial a défini l'objectif central de ses activités, qui est de contribuer à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement convenus sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies au moyen d'interventions appuyées par une aide alimentaire axées sur les pauvres et ceux qui ont faim. Dans le contexte de son plan stratégique, le PAM a décidé d'orienter ses opérations vers les pays les moins avancés, ceux-ci étant définis en fonction de leur produit intérieur brut et de leurs taux de malnutrition, tels que calculés par la Banque mondiale et l'Organisation mondiale de la santé. Ce plan stratégique reflète la nécessité pour le PAM de disposer d'une base de connaissances plus solide grâce à des analyses de vulnérabilité pour pouvoir évaluer la nécessité d'interventions d'aide alimentaire. L'analyse et la cartographie de la vulnérabilité constituent l'outil élaboré pour constituer cette base de connaissances.
5. L'ACV est conçue de manière à établir un lien entre l'analyse de la vulnérabilité d'un pays en développement et la stratégie que le PAM entend mettre en oeuvre pour atténuer l'insécurité alimentaire. L'ACV est par conséquent un outil d'une importance capitale pour la conception des activités et des projets de développement et de secours du PAM. Ses principales fonctions sont les suivantes:
 - analyse du problème: comprendre les causes probables de l'insécurité alimentaire et de la vulnérabilité qui existent à un moment donné dans une région géographique ou parmi un groupe de population déterminé;

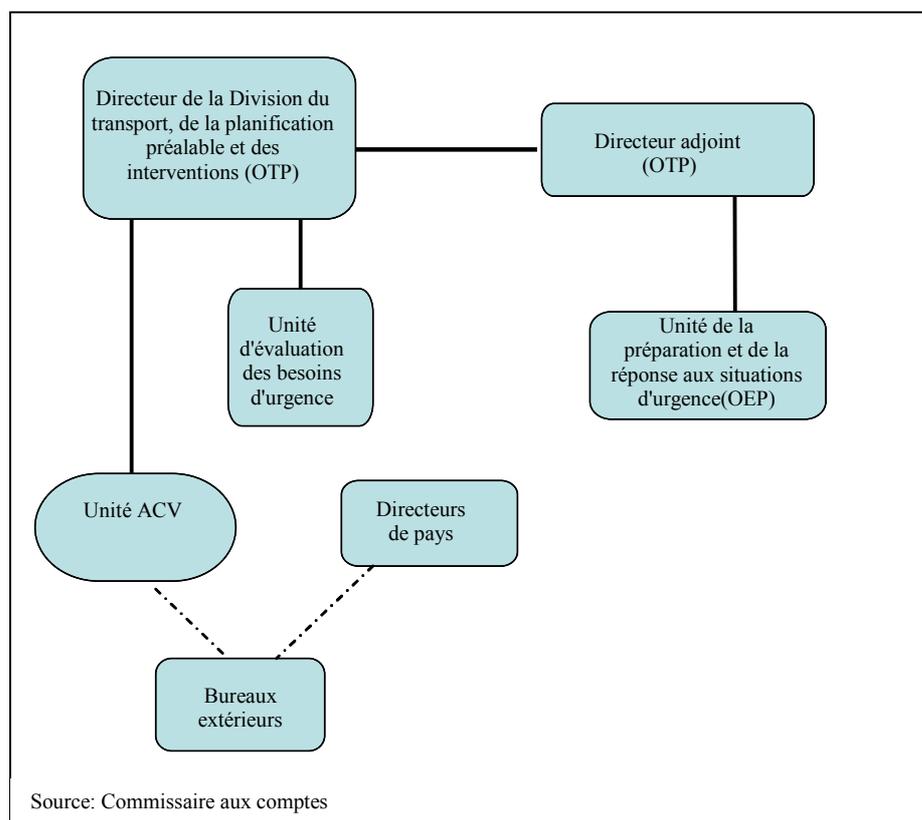


- analyse des bénéficiaires: déterminer les caractéristiques de l'insécurité alimentaire parmi les populations vulnérables et si une aide alimentaire pourrait améliorer leur situation;
 - ciblage géographique: évaluation du degré d'insécurité alimentaire dans des régions géographiques spécifiques de sorte que le PAM puisse déterminer les domaines dans lesquels il y a lieu de poursuivre l'analyse et d'intervenir en priorité;
 - évaluation du rôle de l'aide alimentaire: déterminer si l'aide alimentaire présente un avantage comparatif pour s'attaquer aux causes profondes de l'insécurité alimentaire et de la vulnérabilité d'une population cible; et
 - plaider pour les pauvres qui ont faim: aider les pauvres qui ont faim en présentant fidèlement leurs dossiers aux autres entités pouvant fournir une assistance.
6. L'ACV aide le Programme à déterminer comment ses opérations de secours doivent être ciblées. Elle l'aide aussi à définir les priorités stratégiques pour aider les gouvernements à établir et à gérer des programmes nationaux d'aide alimentaire. Les rapports d'évaluation de la vulnérabilité établis par le PAM sont utilisés, au niveau des organismes de secours humanitaires, comme des outils de planification que les gouvernements des pays bénéficiant d'une assistance puissent utiliser pour préparer leurs plans annuels et par d'autres organismes des Nations Unies, comme la FAO, pour orienter leurs opérations. L'utilité desdits rapports est néanmoins limitée en ce sens que l'ACV ne permet de rassembler des informations que dans les pays où opère actuellement le Programme et, chose plus importante, ne porte souvent que sur des localités spécifiques où des programmes sont déjà en cours. L'ACV et une étroite association avec les partenaires d'exécution et les gouvernements hôtes peuvent permettre au PAM de rassembler ces informations pour établir un plan stratégique de réduction progressive des interventions d'aide alimentaire et évaluer quand les opérations entreprises par le PAM dans une région ou un pays spécifique ne sont plus nécessaires.

STRUCTURE ORGANISATIONNELLE

7. L'unité ACV est l'une des trois unités qui fournissent à la direction générale du Programme les informations nécessaires pour le suivi des opérations et la prise de décisions, et son travail est complété par celui de l'Unité de l'évaluation des besoins d'urgence (OEN) et l'Unité de la préparation et de la réponse aux situations d'urgence (OEP). Chacune d'elles contribue d'une façon qui lui est propre à définir l'orientation des opérations de l'Organisation. Le but de toutes trois est de rassembler les informations qui permettent à la direction générale de déterminer si des interventions d'aide alimentaire sont requises pour faire face à des catastrophes, à des chocs ou à des situations d'urgence. L'unité ACV est la seule des trois qui soit représentée en permanence sur le terrain et dégage de ses études des données de référence qui sont ensuite utilisées par OEN et OEP dans leurs domaines de compétence respectifs.





8. À l'heure actuelle, deux des trois unités relèvent du Directeur et la troisième du Directeur adjoint de la Division du transport (voir le schéma ci-dessus). Il y a un certain degré d'interdépendance entre les différentes unités en ce qui concerne la fourniture d'informations destinées au cycle de programmation du PAM. L'unité ACV est celle qui fournit les données de référence permettant aux deux autres d'évaluer l'impact des situations d'urgence et des chocs, et une liaison et une cohésion étroites sont par conséquent extrêmement nécessaires.
9. Pour être efficaces, les rapports ACV doivent pouvoir identifier la cause profonde de la vulnérabilité alimentaire et contenir une évaluation de l'envergure et de la nature de l'impact que pourrait avoir une intervention du PAM. Le Plan stratégique du Programme pour 2002–2003 a reconnu la nécessité d'améliorer les évaluations des besoins grâce à une meilleure intégration des différentes unités qui s'emploient à rassembler des données et à améliorer les connaissances, bien que cette tâche ait été remise jusqu'à l'exercice biennal 2004–2005 en raison du volume des activités d'urgence à réaliser pendant l'exercice.

APPLICATION DE L'ANALYSE ET DE LA CARTOGRAPHIE DE LA VULNERABILITE

10. Le rôle de l'unité ACV du siège est d'établir des indications tendant à normaliser les méthodes et approches suivies au niveau de l'ensemble de l'Organisation pour les activités ACV et la production de rapports à ce sujet. Le personnel ACV sur le terrain est principalement chargé de réaliser des enquêtes, de collationner les données et d'analyser les résultats. La structure actuelle des effectifs de l'unité ACV met l'accent sur les activités sur le terrain; 5 fonctionnaires du siège sont chargés de fournir un appui à 38 fonctionnaires sur le terrain basés dans les bureaux régionaux et les bureaux de pays du PAM. Dans les



cas des petits bureaux de pays, un seul fonctionnaire s'occupe à temps partiel de l'analyse de la vulnérabilité, en même temps que de la logistique ou de l'exécution des programmes. Il ressort de l'analyse que mes collaborateurs ont faite des activités ACV sur le terrain que, du fait de cet arrangement, les ressources allouées aux travaux d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité doivent être suffisantes étant donné qu'inévitablement, les tâches les plus urgentes, comme les évaluations immédiates des besoins alimentaires et la fourniture d'une assistance, doivent venir avant les travaux d'analyse.

11. Le conflit en Iraq illustre comment l'ACV est utilisée pour préparer une intervention d'urgence.

La préparation en prévision du conflit en Iraq

L'unité ACV basée au Caire, qui couvre la région de la Méditerranée, du Moyen-Orient et de l'Asie centrale, a réalisé avant que n'éclate le conflit en Iraq une évaluation de la vulnérabilité pour alerter le PAM quant aux capacités opérationnelles qui pourraient s'avérer nécessaires. La nature de cette situation d'urgence était unique en ce sens que le PAM avait le temps d'évaluer la situation avant le déclenchement des hostilités.

L'évaluation ACV a porté sur la situation existante, caractérisée par le fait que, faute d'économies en état de fonctionner, l'ensemble de la population, soit quelque 24 millions de personnes, était alimentée par le PAM au moyen des vivres achetés dans le cadre de la résolution de l'Organisation des Nations Unies mettant en place le programme pétrole contre nourriture. Le PAM était chargé de suivre la distribution des produits alimentaires dans les 15 provinces du centre et du sud de l'Iraq, où ils étaient distribués par les autorités locales. Dans les trois autres provinces du nord (environ 3 millions d'habitants), le PAM avait pleinement accès aux populations et administrait directement le programme.

En l'absence d'accès approprié aux provinces du sud et du centre du pays, il était très difficile d'évaluer comme il convient la vulnérabilité. Dans le nord, les agents du PAM avaient déjà recueilli certaines informations dans le contexte de leurs autres activités. Pour en réunir davantage, les observateurs nationaux, dans la région du sud et du centre, ont été invités à donner une évaluation du degré de la pauvreté et de la faim, à la lumière de leur expérience et de leur appréciation personnelles, étant donné que les circonstances empêchaient de fonder cette évaluation sur des bases plus scientifiques.

Le PAM ne savait si, ou quand, un conflit commencerait, ni à quelle échelle. Sa planification a été fondée sur un certain nombre d'hypothèses convenues dans le contexte de négociations avec d'autres organismes de secours humanitaires du système des Nations Unies.

L'analyse du PAM tendait à déterminer où se trouvaient les populations et quelles étaient les régions dans lesquelles les risques de situation d'urgence et de migrations étaient les plus sérieux. Les critères appliqués par le PAM étaient notamment les effectifs des populations rurales et urbaines et la proximité d'installations militaires, de palais du chef de l'État et de frontières avec les pays voisins. Les itinéraires probables de migration et le nombre vraisemblable de personnes affectées par la crise ont été identifiés étant tenu pour acquis que les installations militaires et les palais seraient affectés avant les villes.

Selon les estimations du PAM, il risque d'y avoir 300 000 réfugiés qui fuiraient vers les pays voisins et quelque 4,6 millions de personnes affectées dans le pays même, dont 600 000 personnes déplacées. Le PAM estimait que, dans le pire des cas, quelque 10 millions de personnes pourraient être affectées.

Sur la base de cette évaluation, le PAM a établi des prévisions du volume et de la localisation des besoins alimentaires. Divers types d'aliments, comme légumineuses et huiles, ont ensuite été stockés dans les pays voisins pour faire face aux migrations attendues. On considérait que les pays voisins qui à l'époque vendaient des produits alimentaires pourraient couvrir les besoins supplémentaires et des négociations ont été entamées avec la Syrie en vue de la conclusion d'un contrat de livraison de grandes quantités de blé.



12. Au cours de l'exercice biennal écoulé, les unités ACV, aussi bien au siège que sur le terrain, se sont employées surtout à appuyer les opérations ou à y participer, en établissant des évaluations tendant à faciliter le ciblage des programmes existants. Au moment de mes vérifications, il n'existait ni au siège, ni dans les bureaux régionaux —à l'exception du Bureau régional de Kampala (ODK)— aucune base de données contenant des rapports ACV. Mes collaborateurs ont demandé aux bureaux régionaux d'établir une liste des rapports ACV publiés pendant l'exercice biennal 2002–2003 et de commenter le rôle joué par le siège dans le processus d'élaboration des rapports. Le tableau 1 illustre le nombre de rapports établis et la mesure dans laquelle l'unité ACV du siège a participé aux études correspondantes ou en a eu connaissance. (Il n'a pas été reçu de réponse des deux bureaux régionaux de Panama et du Caire.)

Bureau	Rapports établis	Rapports reflétant une implication du siège	
Bangkok	29	0	0%
Le Caire	N/D	N/D	N/D
Dakar	19	19	100%
Johannesburg	41	17	41%
Kampala	39	2	5%
Panama	N/D	N/D	N/D
	128	38	

Source: réponses des bureaux régionaux

13. Mes collaborateurs, lorsqu'ils ont approfondi leur étude, ont constaté que, le plus souvent, les rapports, tout en aidant la direction générale à évaluer le volume des produits requis aux fins des interventions d'aide alimentaire, ne donnent pas nécessairement d'informations suffisantes pour évaluer les besoins qualitatifs à long terme dans les localités ou pays dont il s'agit. Par exemple, des 39 rapports ACV publiés en 2003 par le Bureau régional pour l'Afrique orientale et centrale et les bureaux de pays relevant de ce dernier, 24 contenaient exclusivement une évaluation de la sécurité alimentaire. Mes collaborateurs ont relevé que la situation dans les autres régions pour lesquelles des réponses ont été reçues étaient semblables. Du fait de l'absence de base de données globale, il est difficile de comparer les types de rapports publiés, les types de méthodologies appliquées et leurs résultats dans les divers pays où sont menées des activités ACV. Cela affecte sans doute aussi l'efficacité des méthodes de planification et rend plus difficile que cela ne serait autrement le cas la discussion de problèmes communs et la diffusion de pratiques optimales.



14. Lorsqu'une analyse complète de vulnérabilité a été réalisée, les données obtenues constituent une référence au regard de laquelle peuvent être mesurés les progrès accomplis et les améliorations introduites au niveau des pays. Une base de données complète, qui permettrait de comparer les degrés de vulnérabilité d'un pays à un autre et qui offrirait une base sur laquelle puissent être élaborées des propositions de programmes, faciliterait le processus de prise de décisions concernant les efforts à entreprendre pour mobiliser des ressources en mettant l'accent sur des appels spécifiques.

Recommandation 1. Pour améliorer l'efficacité et les avantages des analyses réalisées, je recommande que le PAM améliore la gestion des connaissances grâce à une collation et à une diffusion systématique des informations et des pratiques optimales tirées des études ACV.

15. Au cours des trois dernières années, l'unité ACV du siège a donné suite aux demandes d'assistance des directeurs des bureaux régionaux en établissant des analyses complètes concernant huit pays seulement: Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Haïti, Libéria, Malawi, Mali, République dominicaine et Sierra Leone. Sept de ces huit pays se trouvent dans des régions où l'unité ACV existante ne dispose que des capacités limitées. Les rapports élaborés avec l'assistance du siège ont été fondés sur un cadre adopté à la suite d'une étude pilote et ont posé le modèle que devaient suivre les bureaux de pays. L'unité ACV du siège a participé à des études ciblées pour l'établissement de 30 autres rapports concernant des régions sans capacités établies d'ACV ainsi qu'en Afrique australe, où la situation d'urgence régionale a exigé un effort considérable de la part du personnel.
16. L'unité ACV joue un double rôle dans l'aide qu'elle fournit aux bureaux de pays, premièrement par ses analyses de vulnérabilité, qui tendent à identifier les besoins alimentaires dans un pays et à déterminer si le PAM a un rôle à jouer au moyen d'une intervention d'aide alimentaire, deuxièmement par ses évaluations de la vulnérabilité, qui tendent à porter une appréciation sur les questions liées à la sécurité alimentaire et à aider à cibler l'aide alimentaire sur ceux qui sont dans le besoin. Dans certains cas, l'analyse de la vulnérabilité peut identifier les risques que court une population déterminée d'être touchée par l'insécurité alimentaire, tandis que l'analyse des causes de ce risque détermine que le PAM n'a pas lieu d'intervenir. En pareil cas, l'ACV est complétée par les analyses de l'Unité d'évaluation des besoins d'urgence et de l'Unité de la préparation et de la réponse aux situations d'urgence, qui sont appelées à intervenir lorsque la situation le justifie.
17. L'approche standard suivie par le PAM pour mener à bien une analyse consiste à étudier les données secondaires disponibles —c'est-à-dire celles qui peuvent aisément être obtenues auprès du gouvernement national et des organisations non gouvernementales locales— afin de déterminer les localités qui risquent d'être vulnérables. Cet examen est complété par la collecte de données primaires, habituellement au moyen d'enquêtes sur les ménages, ainsi que par les systèmes d'alerte avancée du Système mondial d'information et d'alerte rapide (SMIAR) de la FAO et le Système d'alerte rapide sur les famines de l'USAID.
18. Les décisions concernant la question de savoir où doivent être réalisées les enquêtes pour rassembler des données primaires sont fondées sur les analyses initiales du fonctionnaire responsable de l'ACV et sur les appréciations portées sur les indices de vulnérabilité provenant des données secondaires. Les données rassemblées se composent d'indicateurs subjectifs (comme le revenu disponible) et d'indications empiriques (par exemple les taux de malnutrition et de troubles de croissance). L'analyse ultérieure de ces données et leur conversion en informations utiles pour la gestion font appel au discernement et à l'expérience des fonctionnaires chargés de l'ACV.



19. Cette approche est utile indirectement pour évaluer le degré de vulnérabilité d'une population déterminée bien qu'elle ne soit pas infallible étant donné que des données secondaires de mauvaise qualité peuvent fausser le ciblage de l'étude primaire. Par exemple, en présence de personnes déplacées dans leur propre pays ou de réfugiés, l'utilisation de données secondaires est moins efficace car les mouvements périodiques de population exigent une mise à jour constante des données de référence. En Angola, où le bureau local a mené un examen détaillé et réfléchi du rôle de l'ACV, force a été d'admettre les limites qui affectent la fiabilité des données. Les limites identifiées par le Programme sont notamment les suivantes:

- lorsque de vastes populations de personnes déplacées se réinstallent spontanément, il est difficile d'obtenir des données fiables du nombre de bénéficiaires dans les régions affectées par l'insécurité alimentaire;
- les données relatives à la santé et à la nutrition d'une population sont fondées sur l'institution qui rassemble les données plutôt que sur la population intéressée. De ce fait, les données n'indiquent pas où vivent les patients et risquent par conséquent de fausser le ciblage de l'action du Programme;
- dans les régions auxquelles n'ont pas accès les organismes humanitaires, il faut faire fond sur les informations rassemblées par les négociants locaux, les militaires ou les dirigeants ecclésiastiques;
- les données concernant les revenus et les stratégies de survie sont limitées et varient dans le temps.

20. L'un des inconvénients des données secondaires est qu'elles sont habituellement dépassées du fait du temps et des ressources qu'exigent leur collecte et leur collation. Par exemple, les enquêtes menées par le PAM dans le nord de l'Iraq en 2003 ont été fondées sur les données rassemblées par l'UNICEF et la FAO entre 1998 et 2000 pour assister le ciblage. Toutefois, le coût et le temps que supposent la collecte et la collation de données primaires sont beaucoup plus élevés que ceux que représente l'emploi de données secondaires. Mes collaborateurs ont relevé que le rapport coût-avantages de la collecte d'informations à jour de sources indépendantes n'était pas toujours pris en compte par le PAM lorsque celui-ci rassemblait des données primaires et secondaires pour les études ACV. Si l'on peut faire fond sur des sources fiables de données secondaires, l'on peut éviter le coût et le temps que suppose l'obtention de données primaires.

Recommandation 2. Je recommande qu'au début des études ACV, le PAM évalue le rapport relatif coût-avantages de l'emploi de données primaires et secondaires.

21. Nonobstant les limites qui affectent la fiabilité des données (en termes d'âge et de pertinence), il n'en demeure pas moins que l'ACV peut être un outil d'analyse valable pour le PAM. En pareil cas, l'ACV est utilisée conjointement avec d'autres informations, comme les connaissances locales, pour déterminer si une intervention d'aide alimentaire est requise et comment celle-ci doit être ciblée. L'établissement d'une base de données de référence, jointe à une évaluation de la fiabilité de données provenant d'autres sources secondaires, pourrait aider à faire un tri parmi les informations et d'éviter d'avoir recours inutilement à la collecte de données primaires.

22. La qualité de l'interprétation des données dépend de la formation et des capacités du personnel responsable des analyses. Le PAM dispose de fonctionnaires expressément formés à cette fin dans l'unité ACV du siège et dans certains bureaux de pays. Toutefois, leur concours et leur implication ailleurs dépendent des demandes reçues des bureaux de pays. Ainsi, le succès des études ACV au plan national dépend de la capacité de l'unité ACV locale, et le programme de travail du PAM pour 2003 dans ce domaine comporte



notamment un examen des capacités existantes sur le terrain. Les évaluations de la formation reçue par les administrateurs nationaux et les administrateurs auxiliaires ont fait apparaître que leurs aptitudes à l'analyse comportaient des lacunes, et une étude réalisée dans le contexte de l'élaboration de lignes directrices du Programme pour les évaluations des besoins d'urgence a identifié la nécessité de dispenser une formation en matière de compétences d'évaluation en général plutôt que simplement d'évaluations de la vulnérabilité.

23. Les capacités techniques actuelles du personnel du PAM sur le terrain ne se prêtent pas vraiment à des analyses et extrapolation statistiques, surtout dans les cas où l'ACV est réalisée par des fonctionnaires qui doivent également s'occuper d'autres tâches. Lors de leur visite en Colombie, mes collaborateurs ont noté que les questionnaires utilisés pour les enquêtes sur les ménages ne comportaient aucune pondération des questions posées, autrement dit que chaque question avait le même impact sur l'évaluation finale de la vulnérabilité. Ils ont relevé en outre que la sélection des ménages à interroger n'était pas statistiquement valable et que la sélection des districts et des villages avait été fondée sur des indications provenant de données secondaires qui n'étaient pas à jour.
24. Au plan national, l'ACV est considérée comme un mécanisme d'appui aux programmes et a été conçue comme un outil à utiliser sur le terrain plutôt que comme une activité dirigée du siège. De ce fait, les bureaux extérieurs ont été conduits à appliquer cette méthode de différentes façons, avec des différences d'emphase. Dans la région de l'Afrique australe, par exemple, il a été établi conjointement avec d'autres partenaires des évaluations chenilles périodiques, tandis que la plupart des rapports préparés par le Bureau pour l'Asie étaient axés sur l'évaluation et le ciblage géographique des ressources. Cette évolution, bien qu'utile si l'on veut pouvoir tenir compte de la diversité des questions qui surgissent dans chaque région, illustre à quel point il importe que le siège assume la responsabilité du contrôle de la qualité et de la pertinence des rapports et des méthodes employées.
25. À l'heure actuelle, il n'existe aucune règle formelle selon laquelle les bureaux de pays du PAM devraient solliciter le concours de l'unité ACV du siège ou des bureaux régionaux pour obtenir des indications quant à la façon dont doivent être réalisées les études ACV. Il n'existe aujourd'hui aucun mécanisme permettant de contrôler la qualité des études établies ni d'encourager les bureaux extérieurs à associer le siège à leurs enquêtes. Il se peut par conséquent que les capacités existantes et les compétences disponibles de l'unité ACV du siège puissent être utilisées plus efficacement à cet égard.
26. Le rôle qui incombe à l'unité ACV du siège en matière de contrôle de la qualité n'est pas clairement défini dans le contexte des arrangements actuels. L'unité ACV du siège opère sur une base ponctuelle et ne peut s'assurer que les approches sont conformes aux méthodologies établies que si elle est associée à une analyse dès ses premières étapes. Une implication à un stade précoce et un effort de contrôle de la qualité contribueraient à l'application d'une approche plus cohérente et par conséquent plus fiable de l'ACV en général et permettrait de réaliser des analyses comparées plus efficaces et plus utiles. Si leur qualité était constante, les études ACV pourraient avoir meilleure réputation et être plus utiles, aussi bien au sein du PAM qu'à l'extérieur. Mes collaborateurs ont constaté que, parfois, c'était lorsqu'il lui avait été demandé des informations aux fins de leur vérification des rapports établis pendant l'exercice biennal que l'unité ACV du siège avait pour la première fois appris l'existence de certains des rapports et documents.



27. En l'absence de l'application de mesures concrètes de contrôle de la qualité par une unité établie du siège pour veiller à ce que les différentes études soient menées sur la base de méthodes appropriées et que l'évaluation des données soit fiable, il existe un risque accru que les efforts soient mal interprétés ou mal orientés. Un meilleur contrôle de la qualité garantirait l'application de normes cohérentes et de méthodologies appropriées au processus ACV.

Recommandation 3. Je recommande que le PAM renforce le rôle et la contribution de l'unité ACV du siège pour qu'elle puisse fournir des avis et assurer un contrôle de qualité pour toutes les études ACV.

Recommandation 4. Je recommande en outre que le PAM mette en place des arrangements pour veiller à ce que l'information en retour provenant des enquêtes locales soit communiquée à l'unité ACV du siège pour que celle-ci puisse identifier et promouvoir les pratiques optimales et les incorporer aux cours de formation, aux manuels et au site web concernant l'ACV.

PARTENARIATS

28. En septembre 2000, le PAM, de même que ses autres partenaires de la communauté humanitaire internationale, s'est engagé à promouvoir la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, lesquels consistent notamment, entre autres, à réduire la faim de moitié d'ici à 2015. Les indicateurs au regard desquels seront mesurés les résultats obtenus sont les suivants:
- la prévalence d'insuffisance pondérale chez les enfants de moins de 5 ans; et
 - la proportion de la population pour laquelle l'apport calorique journalier est inférieur au minimum.
29. Dans son rapport sur "L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2003", la FAO a indiqué dans quelles régions du monde vivent ceux qui ont faim, et plus de 60 pour cent d'entre eux vivent dans la région de l'Asie et du Pacifique. Cette appréciation est très différente de celle utilisée par le PAM pour cibler son aide alimentaire sur la base des critères de définition des pays les moins avancés étant donné qu'au cours des quatre dernières années, 30 pour cent seulement des opérations du PAM ont été axées sur l'Asie et le Pacifique. Ce manque de correspondance reflète la difficulté qu'éprouve le PAM à aligner son rôle, qui est d'utiliser l'aide alimentaire pour prévenir des crises chroniques, sur la réalisation de l'objectif du Millénaire pour le développement consistant à réduire de moitié le nombre de ceux qui ont faim d'ici à 2015. Cela met également en relief les régions sur lesquelles le PAM peut axer ses activités de plaidoyer et soulever le problème des pauvres qui ont faim auprès d'autres institutions ou partenaires et contribuer à orienter leurs opérations vers la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.
30. Les opérations du PAM tendent à être axées davantage sur les régions rurales et isolées, tandis que les autres partenaires du système des Nations Unies interviennent davantage dans les régions urbaines. Ces deux domaines de compétences se complètent pour établir un aperçu de la situation qui prévaut dans une région déterminée. Les avantages d'opérations conjointes sont notamment une meilleure couverture, une utilisation plus efficace et plus économique des ressources et une vision plus large des problèmes qui se posent. C'est ainsi par exemple qu'il a été réalisé en Afghanistan, entre juillet et septembre 2002, une enquête, dirigée par le PAM, à laquelle ont participé 19 institutions ou ONG, 2 facultés locales d'agronomie et le gouvernement national. Le nombre de parties associées à l'étude a permis d'analyser en détail, pour la première fois, la situation de la



sécurité alimentaire dans les 329 districts du pays. Regrettablement, cette enquête a également reflété l'un des points faibles des opérations conjointes, à savoir que le rapport a porté uniquement sur la détermination des besoins alimentaires et non sur le point de savoir si une intervention d'aide alimentaire s'imposait. Le rapport n'a pas tenu compte non plus des populations déplacées dans leur propre pays, des communautés nomades ou des rapatriés, qui sont les groupes dont l'analyse est la plus complexe et la plus difficile.

31. Il existe en Angola un bureau de pays du PAM qui comporte une unité ACV bien développée et qui a établi avec les autres institutions intéressées et les ONG un solide partenariat qui se distingue cependant de la formule adoptée en Afghanistan. En Angola, le PAM dirige l'ensemble de l'opération, laquelle est orientée clairement vers les objectifs du Programme, et a recours aux ONG dans le but exprès de rassembler des données sur de vastes régions géographiques. Cette méthodologie a été soigneusement examinée et documentée et une formation a été dispensée au personnel sur le terrain des organismes associés pour qu'ils comprennent bien ce qu'exige le PAM. L'analyse est réalisée par des fonctionnaires du PAM et est périodiquement revue et mise à jour. Des rapports trimestriels ACV détaillés sont publiés par le bureau de pays à l'intention de tous les organismes d'aide humanitaire qui opèrent dans le pays. Mes collaborateurs ont relevé que le bureau de pays avait établi un programme de renforcement des capacités pour permettre au personnel de terrain et au personnel des agents d'exécution de bien comprendre et utiliser au mieux les informations au sujet de la sécurité alimentaire.
32. Du fait de l'envergure de la situation d'urgence en Afrique australe, la communauté des organismes humanitaires a dû adopter une approche différente, et il a été créé un Comité d'évaluation de la vulnérabilité composé de spécialistes nationaux travaillant ensemble au plan régional. En août 2001, les Ministres de l'agriculture des pays membres de la Communauté de développement de l'Afrique australe ont encouragé les États membres à créer des groupes intersectoriels et interorganisations d'évaluation de la vulnérabilité pour mieux comprendre les besoins et mieux cibler les interventions.
33. Les partenariats structurés autour d'un groupe cohérent d'organisations et de partenaires ayant des objectifs semblables peuvent avoir des avantages pour le PAM. Lorsqu'il existe beaucoup de partenaires ou en l'absence de méthodologies claires, les possibilités de tirer les informations utiles des études réalisées sont moindres.

Recommandation 5. Je recommande que le PAM veille à ce que des informations à jour, cohérentes et fiables soient rassemblées au moyen d'un système établi ACV pour que toutes les parties intéressées puissent les utiliser pour appuyer les opérations et suivre la nécessité d'interventions d'aide alimentaire.

FINANCEMENT

34. Les rapports ACV sont financés soit au titre d'un projet, auquel cas les coûts sont comptabilisés comme coûts d'appui directs, soit au moyen de subventions des donateurs ou de fonds fiduciaires. Le montant du financement dont dispose la direction générale pour couvrir des besoins qui ne sont pas directement identifiés ou spécifiés par les donateurs (contributions multilatérales) est demeuré relativement statique, à un niveau de quelque 360 millions par an, au cours des quatre années civiles écoulées. Pour une large part, le financement que reçoit le PAM a été destiné par les donateurs à des programmes de pays et à des appels spécifiques. Voir le tableau 2.



TABLEAU 2: DÉCOMPOSITION DU FINANCEMENT, PAR TYPE DE CONTRIBUTIONS				
	2000	2001	2002	2003
	En millions de dollars			
Bilatérales	N/D	57,3	45,6	1 193,5
Multilatérales à emploi spécifique	N/D	1 542,5	1 479,8	2 245,6
Multilatérales	359,9	371,0	381,0	367,0
Source: PAM, RMS, 12 janvier 2004.				

35. Les restrictions auxquelles est assortie l'utilisation de contributions bilatérales et de contributions multilatérales à emploi spécifique mettent en relief l'importance d'un ciblage efficace des ressources et l'utilité que présente l'ACV pour fournir les informations nécessaires aux décideurs aux niveaux global et national.
36. Des activités ACV sont financées principalement au moyen des ressources allouées aux programmes de pays existants, bien que certaines contributions bilatérales soient également disponibles. L'incorporation de l'ACV à un programme suscite dans une certaine mesure un conflit avec sa fonction, qui est de commencer par déterminer si une intervention appuyée par une aide alimentaire s'impose. Toutefois, s'il n'est pas fourni de financement séparé, cela est le seul moyen de financer des activités ACV. Les arguments qui militent en faveur de l'approche existante sont qu'elle permet également de rassembler des données de référence permettant de suivre l'impact des interventions et des indications s'il y a lieu de modifier l'orientation d'une opération pendant son exécution. Cette approche a également un avantage de faire apparaître une stratégie de retrait progressif de l'assistance en montrant le rôle changeant des interventions d'aide alimentaire.
37. Le programme de travail pour 2003 de l'unité ACV de Rome envisageait de mettre à jour de 8 à 10 évaluations de référence et d'appuyer 4 ou 5 évaluations des besoins de secours d'urgence, activités qui seraient financées au titre du budget des dépenses d'administration et d'appui aux programmes (AAP). Ce programme de travail n'était pas fondé sur une évaluation des risques et, étant donné le montant limité des ressources disponibles en dehors des budgets des programmes, ne prévoyait pas l'établissement d'une base de données sur la vulnérabilité qui permettrait d'évaluer les résultats obtenus.
38. Du point de vue financier, le principal problème, pour les analyses de la vulnérabilité, consiste à obtenir un financement pour pouvoir procéder à l'analyse avant qu'il ne soit décidé de mettre en route un programme. Cela est particulièrement le cas des analyses au niveau mondial, notamment dans le contexte de l'établissement d'une base de données de référence qui permette d'établir un ordre de priorité parmi les opérations et de mesurer les résultats. Le Plan de gestion du PAM pour l'exercice biennal 2004–2005 prévoit un appui financier en vue de renforcer la base de connaissances du Programme et d'améliorer les évaluations des besoins.

Recommandation 6. Je recommande que le PAM examine l'adéquation des mécanismes de financement des activités ACV à la lumière de sa priorité stratégique et de gestion consistant à renforcer la base de connaissances de l'Organisation et le plaidoyer en faveur des interventions appuyées par une aide alimentaire.



MESURES DES RESULTATS

39. Le Plan stratégique du PAM pour 2004–2007 comporte une matrice des résultats pour aider le Programme à centrer son attention sur les principaux résultats de ses activités. Cette matrice identifie les produits et les résultats à obtenir dans le contexte de chacune des cinq priorités stratégiques, ces résultats devant être évalués en fonction d'indicateurs de performance qualitatifs plutôt que quantitatifs. La décision qu'a prise l'Organisation d'introduire un système de gestion axée sur les résultats va dans le sens des priorités stratégiques en ce sens que ce système fera converger de chaque division vers la réalisation d'un objectif commun et permettra de mesurer l'impact obtenu. Le Guide d'orientation sur la gestion axée sur les résultats publié par le PAM en novembre 2003 reconnaît la nécessité de fixer des objectifs mesurables pour les projets ainsi que de définir pour chaque projet les produits mesurables et les résultats escomptés. Les indicateurs de performance publiés dans le plan de gestion du Programme font une large place à la rapidité d'intervention mais ne tiennent pas compte d'aspects comme la qualité des produits ou le point de savoir si c'est l'étude appropriée qui est entreprise.
40. Étant donné la grande diversité des facteurs échappant à la volonté du PAM qui peuvent influencer sur la vulnérabilité, il est difficile de mesurer l'impact de l'ACV sous forme de produits ou de résultats. Une mesure utile de l'ACV au niveau stratégique serait le degré de réalisation à moyen terme des objectifs de développement du Millénaire, ce qui démontrerait dans quelle mesure le PAM élabore et met en oeuvre ses interventions là où se trouvent ceux qui ont faim. L'environnement opérationnel dans lequel opère le PAM est extrêmement complexe et le fait qu'il n'est pas mis fin à une situation d'urgence dans un délai déterminé peut affecter de façon négative les indicateurs de performances. Cependant, les études ACV peuvent aider à comprendre les éléments qui contribuent à la nécessité de poursuivre une intervention d'aide alimentaire.
41. Au plan national, l'ACV est utilisée pour confirmer la validité des programmes en cours ou les réorienter. Dans ce cas également, le succès de l'ACV est difficile à mesurer et il n'a pas encore été défini, dans le contexte du nouveau système de gestion axée sur les résultats, quels sont les produits à attendre des activités ACV. Des indicateurs clés comme le taux de mortalité ou les taux de malnutrition ne refléteraient pas nécessairement l'impact de l'ACV, bien qu'ils puissent indirectement être liés à l'ACV ou influencés par celle-ci avec le temps. En outre, si une étude ACV débouche sur une recommandation contraire à une intervention d'aide alimentaire, elle pourra être considérée comme un succès s'il ne survient pas de crise dans un délai déterminé.

Recommandation 7. Je recommande que le PAM établisse des objectifs mesurables au regard desquels puissent être évalués les résultats des activités ACV de sorte que les données ainsi rassemblées puissent servir de référence pour pouvoir mesurer le succès des opérations du PAM.

CONCLUSION

42. À l'heure actuelle, le PAM n'a pas de stratégie efficace qui lui permette de tirer systématiquement parti des études ACV pour établir un ordre de priorité parmi les activités de l'Organisation ou mesurer leurs résultats. Au plan national, l'ACV sert essentiellement à réorienter les programmes existants (au titre desquels les activités ACV sont actuellement financées) ou pour appuyer les propositions de prolongation de tels programmes.



43. Lorsqu'il a été établi une analyse détaillée de la vulnérabilité, les données ainsi obtenues peuvent servir de référence pour mesurer les améliorations enregistrées dans le pays. Une base de données complète de ces études permettrait au PAM de comparer la vulnérabilité d'un pays à un autre et d'élaborer des propositions de programmes stratégiques. Cela faciliterait le processus de prise de décisions, renforcerait les orientations stratégiques et appuierait les efforts de mobilisation de ressources en les orientant vers des appels spécifiques.

REMERCIEMENTS

44. Je tiens à remercier le Directeur exécutif et le personnel du Programme de leur concours et de leur assistance pendant la vérification.



Sir John Bourn
Contrôleur et vérificateur général des comptes du Royaume-Uni
Commissaire aux comptes

