

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Troisième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 21 - 25 octobre 2002

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 6 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.3/2002/6/2

23 août 2002

ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION THÉMATIQUE DES OPÉRATIONS SPÉCIALES

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

Note au Conseil d'administration

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

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

Directeur du Bureau de l'évaluation et du suivi (OEDE):	M. K. Tuinenburg	tél.: 066513-2252
---	------------------	-------------------

Fonctionnaire en chef de l'évaluation, OEDE:	M. J. Lefevre	tél.: 066513-2358
--	---------------	-------------------

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le Superviseur de l'Unité des réunions et de la distribution (tél.: 066513-2328).



Résumé

Bien que le PAM ait mené des interventions logistiques spéciales pratiquement tout au long de son existence, les opérations spéciales sont devenues une catégorie d'activités officielle et distincte à l'issue des débats sur les politiques du PAM de dotation en ressources et de financement à long terme qui ont eu lieu à la quarantième session du Comité des politiques et programmes d'aide alimentaire (CPA), en novembre 1995. Cette catégorie a été établie entre autres pour favoriser le financement par des donateurs ayant un intérêt particulier pour ce type d'opération liée à la logistique mais ne souhaitant pas ou ne pouvant pas financer des coûts opérationnels de base plus élevés (par exemple, une augmentation des coûts de transport terrestre, d'entreposage et de manutention [TTEM]).

D'avril à juin 2001, l'équipe d'évaluation composée de deux personnes (dont un consultant indépendant) a entrepris une étude documentaire de 24 opérations spéciales et, par le biais de visites sur le terrain, s'est intéressée à neuf opérations spéciales actives dans cinq pays différents (Djibouti, Éthiopie, Kenya, Mozambique et Sud du Soudan).

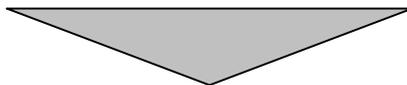
Les activités sous-tendant les opérations spéciales étaient dans la plupart des cas justifiées. La plupart des activités étaient efficaces au sens où elles permettaient d'atteindre les objectifs, même si certaines n'étaient pas menées comme prévu initialement, et la plupart d'entre elles étaient gérées avec efficacité. Elles étaient d'un bon rapport coût-efficacité, lorsque cela était applicable, mais aucune analyse coûts-avantages n'a été menée régulièrement ou entreprise avant le démarrage d'une opération. S'agissant des projets relatifs à l'infrastructure, le PAM a parfois entrepris des activités de remise en état à grande échelle qui allaient au-delà du but immédiat, à savoir améliorer la livraison des secours alimentaires.

Les procédures et directives applicables aux opérations spéciales sont en général inexistantes et il convient d'en élaborer sans tarder pour surmonter certains des points faibles actuels. Il conviendrait notamment d'élaborer des directives pour les opérations spéciales qui fournissent un appui à l'ensemble des organismes d'aide humanitaire. L'examen collégial des opérations spéciales au sein du Comité d'examen des programmes a permis d'améliorer les propositions de financement. Bien que certains budgets destinés aux opérations spéciales semblent avoir été mal gérés par le passé, la gestion budgétaire devrait s'améliorer grâce au Système mondial et réseau d'information du PAM (WINGS).

La mission est parvenue à la conclusion que les opérations spéciales étaient justifiées pour les travaux d'infrastructure liés à de graves obstacles logistiques entravant diverses opérations (par exemple ouvrages portuaires), ainsi que pour les opérations de coordination interinstitutions (telles que services aériens, télécommunications, services communs de gestion et de coordination logistiques). Elle s'est déclarée préoccupée par les difficultés posées par la gestion d'opérations spéciales aux multiples facettes et par la mise en place d'opérations spéciales pour un certain nombre d'interventions qui, à son avis, auraient pu être couvertes par l'opération d'urgence ou l'intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) de base. Elle a reconnu toutefois que les fonds obtenus pour les opérations spéciales étaient parfois essentiels pour le démarrage rapide de la première phase d'une nouvelle opération d'urgence ou en cas d'apparition de besoins nouveaux ou imprévus lors d'une intervention de secours.



Projet de décision



Le Conseil prend note des recommandations figurant dans le rapport d'évaluation (WFP/EB.3/2002/6/2) et note également les mesures administratives prises jusqu'ici ainsi qu'il est indiqué dans le document d'information correspondant (WFP/EB.3/2002/INF/12). Le Conseil encourage à continuer de donner suite à ces recommandations, en tenant compte des considérations émises durant les débats.



INTRODUCTION

1. Les opérations spéciales ont été lancées par la Division du transport et de la logistique (OT) du PAM en vue d'appuyer les opérations d'urgence et les IPSR. Ces opérations devaient remédier aux goulets d'étranglement spécifiques dans le domaine logistique qui entravaient la livraison régulière et efficace des secours alimentaires.
2. En 1995, les opérations spéciales sont devenues officiellement une catégorie d'activités distincte, les dépenses annuelles passant de 18 millions de dollars E.-U. au niveau record de 34 millions de dollars en 2000. Cependant, les opérations spéciales ne bénéficient pas toutes d'un financement adéquat, et un examen distinct mené par la Division du transport et de la logistique s'attachera plus en détail à la question des ressources consacrées aux opérations spéciales. L'évaluation faisant l'objet du présent rapport a été menée pour mieux faire comprendre la catégorie des opérations spéciales et par conséquent mieux identifier les facteurs qui contribuent peut-être au déficit de financement.
3. L'évaluation a eu lieu d'avril à juin 2001 et a comporté une étude documentaire de deux semaines suivie d'une semaine de consultations, de la révision des conclusions préliminaires et de la préparation des études de cas¹. Les neuf études de cas ont ensuite été menées sur le terrain, dans cinq pays d'Afrique, pendant trois semaines. Un consultant doté d'une vaste expérience des opérations de secours et de logistique du PAM a secondé le responsable de l'équipe.
4. La portée et la méthodologie de l'étude documentaire ont été révisées de façon à exclure les opérations achevées, faute de données et de documents suffisants. Par conséquent, l'étude documentaire s'est concentrée sur 24 opérations en cours, sur la trentaine d'opérations spéciales approuvées. Les opérations concernant les services de transport aérien de passagers n'ont pas fait l'objet d'un examen détaillé, la mission ayant été informée que OT entreprendrait une évaluation distincte.
5. L'étude documentaire a couvert autant d'opérations que le permettait la documentation disponible. Pour les études sur le terrain, il a été suggéré de s'intéresser aux opérations menées à Djibouti, au Timor oriental, en Éthiopie, au Kenya, au Kosovo, au Libéria, au Mozambique, au Rwanda, au Sierra Leone et dans le Sud du Soudan. Toutefois, les opérations au Rwanda, au Kosovo et dans le Timor oriental n'ont pas été retenues pour diverses raisons (par exemple, le Timor oriental venait de faire l'objet d'une évaluation distincte par le PAM). Les opérations spéciales au Libéria et au Sierra Leone, qui avaient été sélectionnées initialement, ont dû être abandonnées pour des raisons de sécurité. Par conséquent, seuls Djibouti, l'Éthiopie, le Kenya, le Mozambique et le Sud du Soudan ont été retenus. Les neuf opérations spéciales ci-après ont été évaluées lors de la mission sur le terrain:
 - 6191—Djibouti: remise en état et modernisation du port;
 - 6243—Djibouti: remise en état des routes;
 - 6247—Éthiopie: transport aérien léger;
 - 6248—Éthiopie: unité de coordination de la logistique;
 - 6282—Kenya: remise en état de la route Garissa-Dadaab;

¹ La présentation du rapport d'évaluation a été reportée afin de coïncider avec la préparation et la soumission de l'examen distinct mené par OTL sur les opérations spéciales, car ces deux documents sont complémentaires.



- 6277—Kenya: réparations urgentes de routes et de ponts;
 - 6230—Mozambique: secours aériens;
 - 6237—Mozambique: activités multiples à la suite des inondations; et
 - 6036—Sud du Soudan: secours d'urgence (catégorie infrastructure).
6. Sur les 31 opérations spéciales soumises pour examen à OT, 7 n'étaient pas opérationnelles par manque de fonds. Les budgets approuvés pour ces 31 opérations spéciales (y compris leur prolongation, si applicable) se montaient à quelque 151 millions de dollars. Les neuf opérations spéciales (et leur prolongation, si applicable) utilisées pour les études de cas sur le terrain dans le cadre de cette première évaluation étaient estimées à quelque 51 millions de dollars, soit 34 pour cent de la valeur totale de l'ensemble des opérations spéciales approuvées et en cours à l'époque (avril–juin 2001). Le financement des 31 opérations spéciales en cours s'élevait à quelque 74 millions de dollars, soit 49 pour cent des budgets approuvés, à l'époque de l'évaluation.

CONCLUSIONS

Définition d'une opération spéciale

7. La mission d'évaluation a comparé les quatre définitions des opérations spéciales qui sont utilisées actuellement au PAM, présentées ici par ordre chronologique.

⇒ *Manuel des transports, 1998*

Une opération spéciale:

- complète une opération d'urgence;
- est d'une portée et d'une taille limitées;
- est de courte durée;
- vise à éliminer des goulets d'étranglement spécifiques qui entravent la livraison efficace et rentable des secours;
- comprend des activités non liées à l'aide alimentaire qui ne sont pas couvertes par les coûts TTEM ou les coûts d'appui directs (CAD) —telles que ponts aériens, télécommunications et remise en état ou modernisation de routes, de ponts et de ports— afin de permettre la livraison rapide et rentable des secours de manière durable.

⇒ *Guide du PAM sur les politiques de dotation en ressources et de financement à long terme, 1999*

Une opération spéciale:

- renforce l'infrastructure de manière à favoriser la livraison rapide et efficace de l'aide alimentaire;
- sert de catalyseur pour des activités futures de relèvement et de développement;
- n'inclut pas la fourniture de produits alimentaires.



⇒ *Statut, 2000*

Une opération spéciale:

- comprend les activités visant à remettre en état et à renforcer l'infrastructure de transport;
- n'est utilisée que si nécessaire et dans des cas exceptionnels;
- permet la livraison rapide et efficace de l'aide alimentaire; et
- répond aux besoins d'urgence et de secours prolongés.

⇒ *Manuel sur la conception des programmes, 2001*

Une opération spéciale:

- comprend des activités liées à la logistique et à l'infrastructure;
- facilite les mouvements des produits alimentaires du PAM et d'autres organismes;
- est par nature de courte durée;
- vient généralement en complément d'une opération d'urgence; et
- comprend des activités non liées à l'aide alimentaire qui ne sont pas couvertes par les coûts TTEM, les CAD ou les coûts opérationnels directs (COD), telles que ponts aériens, télécommunications, réparation de routes, de ponts et de ports.

8. La définition donnée dans le Manuel sur la conception des programmes calque celle du Manuel des transports, mais toutes deux s'écartent quelque peu de la définition donnée dans le Règlement général, qui est plus restrictive ("si nécessaire et dans des cas exceptionnels"). Sur le plan hiérarchique, le Règlement général et le Règlement financier et les politiques de dotation en ressources et de financement à long terme ont la prééminence sur les deux manuels. Le PAM a continué d'appliquer la définition plus large des opérations spéciales, et dans la gestion de ces opérations, le critère concernant la courte durée mentionné dans le Manuel des transports et le Manuel sur la conception des programmes n'est pas toujours respecté.
9. Les opérations menées à Madagascar (inondations), en Zambie (transport aérien de vivres) et au Kenya (infrastructure routière pour le transport de vivres) répondaient aux critères établis dans les quatre définitions applicables aux opérations spéciales: livraison de vivres, situation d'urgence et difficultés logistiques.
10. Certains observateurs ont estimé que des opérations, comme l'organisation de services de transport aérien de passagers pour les diverses institutions ou la reconstruction du réseau ferroviaire dans le Caucase, allaient bien au-delà des quatre définitions. Des opérations spéciales comme celle menée au Timor oriental, les secours aériens au Mozambique et les secours déployés en Inde à la suite du séisme, étaient destinées à appuyer des opérations complexes de secours en cas de catastrophe.

Justification

11. La mission d'évaluation a dû déterminer si une activité était justifiée à l'origine et s'il était de plus justifié que cette activité devienne une opération spéciale. Si les activités sous-tendant les opérations spéciales étaient dans la plupart voire dans la totalité des cas justifiées, cet exercice a conduit la mission d'évaluation à réfléchir au concept d'opération spéciale.



12. La capacité du personnel de terrain du PAM à identifier les goulets d'étranglement dans le domaine logistique et l'appui positif fourni par le siège au personnel de terrain, ont été des facteurs essentiels qui ont permis au PAM de parvenir à livrer des vivres en temps voulu aux nécessiteux.
13. Depuis le tout début, la priorité du PAM est de livrer des vivres aux bénéficiaires en temps voulu et de façon rentable. Pour remplir sa mission, le PAM exécute des interventions logistiques spéciales depuis plus de 25 ans. De fait, ces interventions "spéciales" ont joué un rôle prépondérant dans l'histoire du Programme. Dans de nombreux cas, les vivres n'auraient pas été livrés à temps ou pas livrés du tout sans elles, et elles ont permis régulièrement de faire des économies considérables.
14. En 1995, pour officialiser les arrangements ponctuels existants, les opérations spéciales sont devenues une catégorie d'activités distincte. Cela a permis également de répondre aux préoccupations de certains donateurs quant au financement des coûts non alimentaires des opérations de base, en particulier ceux de transport terrestre, d'entreposage et de manutention, qui ne cessaient d'augmenter.
15. Certaines opérations spéciales, principalement celles concernant l'infrastructure, étant une composante logistique prévisible d'une opération d'urgence ou d'une IPSR, on pourrait avancer qu'elles auraient dû continuer à faire partie des opérations d'urgence ou des IPSR et être intégrées dans les documents et budgets lorsqu'elles étaient soumises pour approbation, notamment quand les activités requises étaient relativement mineures par rapport à la taille et au budget de l'opération de secours globale du PAM. Dans ces cas, il est possible qu'une meilleure planification prévisionnelle et une évaluation détaillée des besoins et des contraintes logistiques auraient pu réduire le nombre d'opérations spéciales. (Plusieurs fonctionnaires de OT ont répliqué à la mission que les opérations spéciales ont peut-être permis un meilleur financement prévisionnel et que certains besoins logistiques étaient impossibles à prévoir au début d'une opération de secours.)
16. L'équipe d'évaluation a reconnu toutefois que certains des travaux d'infrastructure entrepris au titre de plusieurs opérations de secours différentes étaient, comme il se doit, gérées comme des opérations distinctes, car elles n'étaient pas liées à une activité particulière. L'amélioration de l'infrastructure portuaire, par exemple, a été bénéfique pour de nombreuses opérations du PAM, ainsi que pour d'autres organismes de secours, et a facilité la livraison des vivres dans plusieurs pays d'une même région.
17. Le transport aérien de passagers et de marchandises est un élément de la coordination interinstitutions et de la prestation de services. Le PAM assure cette coordination à l'occasion de diverses interventions de secours en cas de catastrophe, à la demande de ses partenaires, depuis plus d'une décennie. Au fil des années, d'autres aspects de cette coordination, tels que la mise en place de réseaux de radiocommunications et la création de cellules de coordination communes, ont été inclus.
18. Il convient de s'attarder plus longuement sur les travaux routiers, qui sont les plus fréquents parmi les opérations spéciales concernant l'infrastructure sur les 24 opérations spéciales examinées. De l'avis de la mission, certains travaux routiers examinés lors des études de cas sur le terrain auraient pu être évités par une meilleure planification prévisionnelle, notamment en limitant l'utilisation des routes de latérite et des pistes pendant la saison des pluies. Pour emprunter ces routes non asphaltées pendant la saison des pluies, il faut utiliser des camions à quatre ou six roues motrices qui abîment la route beaucoup plus que pendant la saison sèche, ce qui entraîne non seulement une augmentation des coûts de livraison mais aussi une augmentation des coûts de réparation des routes pendant ou après la saison des pluies. Le stockage préalable de quantités



supérieures de produits alimentaires, quand les ressources et les filières le permettent, peut contribuer à éviter ou à atténuer ces problèmes.

19. La mission a noté que le PAM avait tendance à remédier aux problèmes de transport routier par des réparations importantes et une remise en état à grande échelle au lieu de procéder à des réparations ponctuelles. La remise en état² peut coûter des millions de dollars, prend beaucoup de temps et n'a pas forcément des résultats durables. Le facteur décisif doit rester celui-ci: est-il nécessaire et suffisant d'entreprendre des réparations, et non cela est-il opportun ou utile? Si des vivres doivent être livrés de toute urgence, et si l'état des routes empêche les livraisons, le PAM doit alors prendre des dispositions pour entreprendre les réparations nécessaires et suffisantes.

Efficacité et efficience³

20. La plupart des opérations ont atteint leurs objectifs et ont donc été efficaces, même si certaines n'ont pas été menées comme prévu à l'origine ou s'il a fallu abandonner ou réduire certaines composantes faute d'un financement suffisant. L'étude de terrain a confirmé les conclusions de l'étude documentaire.
21. L'efficience ou non de la gestion des opérations ne ressort pas directement des rapports ou des demandes de prolongation, mais apparaît indirectement dans les résultats obtenus. Des problèmes se sont posés, inévitablement, mais la combinaison de l'étude documentaire et de l'étude de terrain permet de conclure que la plupart des opérations ont de fait été gérées avec efficience. Le rapport technique complet donne des détails sur les neuf études de cas.

Coût-efficacité⁴

22. Bien que les opérations aient souvent été choisies sur la base de prévisions concernant les économies globales, aucun calcul détaillé sur le coût-efficacité n'a été effectué régulièrement. Ces calculs sont difficiles à effectuer, toutefois, et peuvent se fonder sur des hypothèses. Pour la plupart des opérations spéciales étudiées, les avantages découlant de l'opération étaient évidents et les coûts justifiés.
23. Ce qui était généralement fait de façon inadéquate, dans le cas des ouvrages routiers, était l'estimation du montant des économies qui seraient réalisées sur les coûts de transport si les travaux étaient effectués. Il n'est pas toujours possible de donner une estimation exacte de ce montant, mais il devrait être possible de fournir une estimation raisonnable des économies prévues. Certains fonctionnaires du PAM sur le terrain ont indiqué qu'une meilleure formation en matière de calcul du coût du transport routier était nécessaire.
24. La question du coût-efficacité n'est pas la principale considération s'agissant d'opérations lancées pour assurer la sécurité des fonctionnaires dans des situations dangereuses. Certaines situations peuvent ne pas être d'un bon rapport coût-efficacité tout en restant nécessaires, par exemple quand un avion à six places est utilisé pour évacuer un seul passager pour des raisons de sécurité ou de santé. Le rapport coût-efficacité, s'agissant par exemple de l'amélioration des télécommunications, n'est pas facile à quantifier.

² ou parfois la construction de routes à grande échelle, comme au Libéria et au Mozambique.

³ L'efficacité est la mesure dans laquelle les objectifs de l'opération sont atteints, ou doivent être atteints, compte tenu de leur importance relative. L'efficience indique dans quelle mesure les intrants sont convertis de façon économique en produits.

⁴ L'analyse du coût-efficacité associe les coûts et les effets du programme (impacts); toutefois, les impacts ne sont pas forcément convertis en avantages (ou inconvénients) sur le plan monétaire.



Qualité de la rédaction des propositions relatives aux opérations spéciales

25. Certaines propositions relatives aux opérations spéciales soumises pour approbation — exposant les objectifs, les indicateurs, le plan d'action proposé — étaient bien rédigées, claires, concises et bien documentées. Ce n'était toutefois pas le cas de beaucoup d'autres. Dans ces rapports, les évaluations n'étaient pas toujours expliquées clairement ni les objectifs détaillés. Fréquemment, les propositions ne faisaient pas état des études de faisabilité ou des évaluations effectuées précédemment. Les auteurs de ces propositions ne gardaient pas toujours à l'esprit qu'ils s'adressaient à des lecteurs qui n'avaient pas forcément une bonne connaissance de l'opération en question. D'autres, en revanche, s'attardaient trop en détail sur le contexte de l'opération. En outre, la même explication était redonnée inutilement dans les demandes de prolongation ou d'élargissement suivantes. Toutefois, il convient de souligner que plusieurs opérations spéciales ont suivi une procédure accélérée d'élaboration et d'approbation, compte tenu de l'urgence de la situation, ce qui pourrait expliquer certaines insuffisances concernant la conception et la rédaction.

Absence de systèmes et de procédures

26. Les recommandations relatives aux opérations spéciales font l'objet d'une section limitée du Manuel des transports, qui contient des renvois aux recommandations concernant d'autres types d'opérations. Bien que certaines des procédures et directives applicables aux opérations d'urgence ou aux IPSR puissent être aussi valables pour certains aspects des opérations spéciales, l'importance de cette catégorie d'activités et ses caractéristiques et besoins spécifiques exigent de mettre en place un ensemble complet de procédures opérationnelles et de directives. (Comme le Groupe de travail sur les opérations spéciales interne au PAM l'a justement souligné, l'absence de systèmes opérationnels, de procédures et de directives explique bon nombre des insuffisances mentionnées plus haut).
27. Il a été intéressant de constater que l'intervention du Comité interdivisions d'examen des programmes et l'introduction d'un modèle de présentation des rapports ont permis d'améliorer considérablement la rédaction des propositions, l'exposition des arguments, la spécification des paramètres d'évaluation et des critères de performance et la notification. De l'avis de la mission, cet examen collégial était un élément important du processus d'approbation et ne devrait pas être omis, car il assurait un supplément de contrôle de la qualité et de rigueur.

Documentation et présentation des rapports

28. Les fichiers soumis par les bureaux de pays à la mission d'évaluation étaient systématiquement mieux documentés et plus complets que ceux auxquels elle avait eu accès au siège pour son étude documentaire. Cela peut s'expliquer par la toute récente décentralisation.
29. De nombreux rapports ont été rédigés récemment afin de combler les insuffisances en matière de présentation de rapports aux donateurs entre 1996 et 1999. Au cours des visites de terrain, la mission d'évaluation a découvert que l'établissement de rapports sur le terrain était beaucoup plus régulière qu'elle ne s'y attendait⁵.

⁵ quelquefois bi-hebdomadaire, ce qui semblait excessif.



30. Certains rapports finals étaient bons, d'autres non. Certains étaient assez brefs. D'autres soulevaient des questions qui restaient sans réponse. La présentation de rapports à l'intention des donateurs est essentielle non seulement pour justifier les contributions mais aussi pour mobiliser ultérieurement un financement pour la même opération ou pour d'autres; il conviendrait donc d'accorder la plus grande importance à la présentation régulière de rapports contenant des renseignements exacts et complets. Les rapports devraient être intéressants et d'une lecture agréable.
31. De façon générale, les rapports ne mettaient pas suffisamment en évidence les avantages découlant des opérations. De nombreux rapports n'étaient qu'une répétition de l'historique qui avait conduit à l'intervention du PAM. Si de nombreux rapports décrivaient bien les activités menées, plusieurs omettaient des points importants et n'insistaient pas assez sur les avantages obtenus, directement ou indirectement. Il serait encourageant pour les donateurs de lire en détail, par exemple, comment les opérations spéciales concernant des réparations de routes ou de ponts ont permis de faire des économies considérables sur les coûts de transport en réduisant les tarifs de camionnage.

Budgets

32. Les documents soumis à la mission par la Division des finances ont montré qu'il existait parfois une certaine confusion en ce qui concerne les contributions. L'étude de ces documents, associée à des entretiens avec les fonctionnaires, a révélé que quelquefois les contributions étaient affectées de façon erronée, bien que, heureusement, ce ne soit pas fréquent. Il s'agit là d'une des conclusions également notée dans le rapport du Groupe de travail sur les opérations spéciales interne au PAM. La mission a toutefois été informée que la gestion budgétaire enregistrait actuellement une amélioration considérable grâce à l'introduction de WINGS.
33. Dans certains cas, les budgets semblent avoir été surestimés⁶. On peut avancer que cela est préférable à l'inverse, mais il ne faudrait pas négliger l'impression ainsi donnée aux donateurs, surtout si l'on considère que le PAM doit rester compétitif par rapport aux autres organismes d'aide. Pour commencer, des procédures opérationnelles, assorties de directives indiquant comment estimer les coûts par domaine⁷, serait utile. La mission reconnaît qu'il n'est pas toujours facile d'estimer les budgets. Toutefois, si l'on mène à bien une opération en dépensant moins que le budget total prévu, cela prouve que le budget initial était faux. Dans le cas de l'infrastructure routière en particulier, les différences de budget peuvent s'expliquer, car les prix varient en fonction des régions, de la période, de l'entrepreneur⁸, et bien sûr du type de travaux. Les budgets prévus pour les travaux sont souvent revus en fonction des déficits de financement, et au lieu de procéder aux vastes réparations prévues à l'origine, on se contente de combler les nids de poule ou de faire des réparations ponctuelles.
34. Si le PAM parvient à mener à bien les opérations prévues avec un moindre financement, il ne devrait pas se contenter de déduire les fonds obtenus des fonds requis et de qualifier le solde de déficit. Les rapports soumis aux donateurs devraient expliquer comment les objectifs ont été revus à la baisse en fonction du financement disponible.

⁶ Cellule de conseil en logistique dans le Caucase, routes du Libéria, routes du Mozambique et port de Djibouti.

⁷ sur le modèle des tarifs existants pour le transport aérien, le transport par mer, les taxes portuaires et les frais de manutention.

⁸ public ou privé.



35. Bon nombre des fonctionnaires interrogés par l'équipe d'évaluation ont insisté sur la nécessité de mettre en place des opérations spéciales pour mobiliser un financement suffisant pour les coûts logistiques, alors que les donateurs ne souhaitent ou ne peuvent pas verser de contribution pour couvrir l'accroissement des coûts TTEM au titre d'une opération d'urgence ou d'une IPSR. Les opérations spéciales permettent aux donateurs de se rendre compte des activités logistiques et de leurs coûts. Pour certains donateurs, les restrictions imposées par leurs sources budgétaires et leurs différentes réglementations financières font qu'il est plus facile de financer une opération spéciale que de couvrir un relèvement des coûts TTEM.
36. Toutefois, le déficit de financement persistant qui affecte les opérations spéciales semble indiquer que tous les donateurs ne mettent pas en pratique ce qu'ils disent préférer en termes de financement. Cette question doit être examinée plus avant par OTL dans le cadre de son examen distinct des opérations spéciales.

PRINCIPALES CONCLUSIONS

37. Une bonne partie des 24 opérations spéciales étudiées concernaient des travaux d'infrastructure directement liés à la priorité absolue du PAM, à savoir la livraison de l'aide alimentaire en temps voulu aux bénéficiaires. La capacité des fonctionnaires du PAM sur le terrain à identifier les goulets d'étranglement logistiques et à y remédier explique en grande partie pourquoi le PAM est devenue l'institution des Nations Unies chef de file en matière de transport et de logistique. Les succès du PAM ont servi de catalyseur au développement des services logistiques —non seulement pour le transport de vivres mais aussi pour d'autres aspects des opérations d'aide humanitaire— en des opérations plus complètes dans l'intérêt de tous. Quelquefois, les opérations spéciales ont abouti à de vastes projets de développement de l'infrastructure ou à la fourniture de services multimodal interinstitutions. Si, par essence, les opérations spéciales doivent être de courte durée et complémentaires, certaines deviennent liées au développement à long terme.
38. Certaines opérations spéciales sont une composante prévisible d'une opération d'urgence ou d'une IPSR, et on peut avancer qu'elles devraient de ce fait continuer de faire partie de l'opération de secours et du budget de base. La planification prévisionnelle⁹ aurait pu réduire le besoin de mettre en place des opérations spéciales. S'agissant en particulier des travaux routiers, les critères utilisés pour choisir les travaux à effectuer devraient rester leur nécessité et leur suffisance, et non pas seulement l'opportunité ou l'utilité des travaux.
39. Les opérations spéciales ont été lancées par OT. Les règles et systèmes régissant les opérations spéciales ont été élaborés plus tard, ce qui explique plusieurs des faiblesses constatées. L'absence de procédures opérationnelles intégrées et de directives est une lacune majeure à laquelle il convient de s'attaquer à titre prioritaire. L'introduction de certaines procédures normalisées —telles que la soumission de la proposition au Comité d'examen des programmes et le modèle standard de présentation des rapports— a entraîné récemment des améliorations.

⁹ par exemple l'entreposage préalable de vivres avant la saison des pluies.



40. Les budgets nécessaires aux opérations ont parfois été surestimés. À d'autres occasions, les opérations ont été revues à la baisse faute d'un financement suffisant, mais ont toutefois été exécutées avec une portée et des moyens réduits, sans que l'opération sous-jacente soit indûment compromise. La différence entre le budget initial et les fonds reçus ne devrait pas toujours être présentée comme un déficit, dans les cas où la composante essentielle du programme de travail proposé a été menée à bien.

RECOMMANDATIONS

41. Il conviendrait d'envisager de maintenir seulement deux types d'opérations spéciales, à savoir:
- **Les opérations concernant l'infrastructure** visant à remédier à des obstacles logistiques importants entravant de multiples activités: cette catégorie pourrait couvrir les vastes activités liées à l'infrastructure qui vont au-delà de la composante logistique d'une opération sous-jacente, qui intéressent toute une région et un grand nombre d'opérations qui y trouveront avantage, et qui peuvent être considérées comme un projet à part étant donné que leur incidence se fera encore sentir bien des années après l'achèvement de l'opération spéciale. Citons comme exemple les travaux dans le port de Djibouti.
 - **Les opérations concernant la coordination interinstitutions** (transport aérien de passagers, télécommunications, services communs de gestion ou de coordination logistiques). Cette catégorie devrait inclure la gestion de tous les services offerts aux opérations de secours complexes.
42. Il peut être possible parfois d'inclure des besoins logistiques spécifiques à petite échelle dans le plan et le budget (par exemple dans la rubrique Autres COD) de l'opération de secours de base, plutôt que de mettre en place une opération spéciale distincte. Cette possibilité devrait être étudiée au cas par cas.
43. Bien qu'il existe quelques indications, (par exemple dans le Manuel sur la conception des programmes), la mission d'évaluation recommande que des procédures opérationnelles et des directives exhaustives soient diffusées. Ces procédures pourraient notamment inclure les renseignements suivants:
- une définition officielle plus précise sur ce qu'est une opération spéciale ou sur ce qui peut en devenir une, y compris les critères exigés pour entrer dans cette catégorie;
 - des paramètres d'évaluation plus rigoureux;
 - l'identification, la définition et l'utilisation d'indicateurs de performance, en établissant une distinction entre les indicateurs de performance au niveau de l'administration et les indicateurs de performance tactiques sur le terrain;
 - des directives comprenant des définitions applicables aux besoins, aux coût-efficacité/coûts-avantages et au calcul du budget;
 - des modèles pour la rédaction des propositions, le calcul du budget, le calcul des coûts, la présentation de rapports intérimaires, de rapports finals et d'états financiers; et
 - des directives sur le suivi et l'évaluation sur le terrain des opérations spéciales.



44. On devrait envisager des cours de formation pour l'application des procédures.
45. Les moyens de communication modernes devraient être utilisés, par exemple des images et des cartes numériques. La création de pages web comprenant de nombreuses illustrations¹⁰ et mises à jour régulièrement pour chaque opération faciliterait l'établissement des rapports et améliorerait la présentation aux donateurs, ce qui susciterait un plus grand intérêt des donateurs tout en évitant la soumission de rapports arides après les faits. L'intérêt des donateurs pourrait être contrôlé en enregistrant le nombre de fois où la page web est ouverte.

¹⁰ avec par exemple, des photographies d'une piste après les inondations et le même endroit après la remise en état de la route.



ANNEXE

LISTE DES DOCUMENTS EXAMINÉS

- 5857 Angola: transport aérien de passagers
- 5970 Angola: transport aérien d'articles non alimentaires (catégorie infrastructure)
- 5887* Angola: déminage
- 10027* Angola: réseau intégré de téléphonie et de transmission de données
- 6289* Bhoutan: réparations urgente de ponts
- 6325* Burundi: opérations aériennes
- 10029 République populaire démocratique de Corée: activités multiples de production d'aliments composés locaux/logistique
- 6191 Djibouti: remise en état et modernisation du port
- 6243 Djibouti: remise en état des routes
- PA* Djibouti: fourniture de moyens de transport pour la distribution de l'aide alimentaire
- 6178 Timor oriental: activités logistiques multiples
- 6247 Éthiopie: transport aérien léger
- 6248 Éthiopie: unité de coordination de la logistique (catégorie transport aérien)
- 6261 Éthiopie/Somalie: remise en état urgente du couloir de Berbera
- 6262 Érythrée: renforcement des capacités logistiques
- 6320 Géorgie: transport aérien de passagers au Caucase—transport aérien léger
- 10061 Guinée: transport aérien de passagers
- 10024 Inde: renforcement des capacités logistiques à la suite du tremblement de terre dans le Gujarat
- 6031 Italie: entrepôt/stocks stratégiques du PAM—Dépôt de fournitures destinées aux interventions humanitaires des Nations Unies
- 6277 Kenya: réparations urgente de routes et de ponts
- 6282* Kenya: remise en état de la route Garissa-Dadaab
- 6133 Kosovo: activités multiples de transport
- 6004 Libéria: remise en état de routes et de ponts
- 6238* Madagascar: logistique à la suite des inondations
- 6237 Mozambique: activités multiples à la suite des inondations
- 6230 Mozambique: secours aériens
- 6071 Sierra Leone: soutien par hélicoptère



- 6229 Sierra Leone: appui logistique
- 5866 Somalie: service commun de transport aérien
- 6036 Sud du Soudan: secours d'urgence (catégorie infrastructure)
- 6219 Zambie: transport aérien de vivres

* Non opérationnel à l'époque de la mission, faute de financement.

PA: Pour approbation.



LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

CAD	Coûts d'appui directs
COD	Coûts opérationnels directs
CPA	Comité des politiques et programmes d'aide alimentaire
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
OT	Division du transport et de la logistique du PAM
OTL	Service de la logistique du PAM
TTEM	Transport terrestre, entreposage et manutention
WINGS	Système mondial et réseau d'information du PAM

