

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Rome, 22-26 octobre 2007**

## **RESSOURCES, QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES**

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

*Pour examen*



Distribution: GÉNÉRALE  
**WFP/EB.2/2007/5-C/1**  
24 septembre 2007  
ORIGINAL: ANGLAIS

## **LA DÉCENTRALISATION A-T-ELLE RÉPONDU AUX BESOINS OPÉRATIONNELS DU PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL?**

**Rapport du Commissaire aux comptes**

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, Bureau du Commissaire aux comptes: M. G. Miller tél.: 0044 2077987136

Commissaire aux comptes: M. R. Clark tél.: 066513-2577

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



National Audit Office

# Rapport du Commissaire aux comptes

## Audit International

Le National Audit Office (NAO – Bureau national de vérification des comptes du Royaume-Uni) fournit des services de vérification extérieure au Programme alimentaire mondial. Le Commissaire aux comptes, Sir John Bourn, a été nommé par le Conseil d'administration conformément aux dispositions de l'Article XIV du Règlement financier. Il exprime une opinion sur les états financiers du PAM et a en outre la faculté, dans le cadre de son mandat, de faire rapport au Conseil d'administration sur l'efficacité des procédures financières et de l'administration et de la gestion générales du PAM.

Le NAO fournit des services de vérification extérieure aux organisations internationales en travaillant de façon absolument indépendante de son rôle d'organisme suprême de vérification des comptes du Royaume-Uni. Il a une équipe spécialisée de fonctionnaires dotés de qualifications professionnelles et d'une grande expérience de la vérification des organisations internationales.

Le présent rapport a pour objet de fournir une vue d'ensemble et des assurances indépendantes aux gouvernements et aux autres parties intéressées, de perfectionner la gestion financière et la gouvernance de l'Organisation et d'appuyer la réalisation de ses objectifs dans le cadre du processus de vérification.

## La décentralisation a-t-elle répondu aux besoins opérationnels du Programme alimentaire mondial?

Table des matières	Paragraphes
Résumé	1-12
Contexte et portée de l'examen	13-19
La décentralisation a-t-elle favorisé l'allocation appropriée, bien supervisée et en temps utile des ressources au niveau des pays et des régions?	20-49
La décentralisation a-t-elle permis d'allouer les ressources de façon à répondre aux besoins opérationnels?	50-71
La décentralisation a-t-elle abouti dans l'ensemble à une utilisation efficace et rationnelle des ressources?	72-76

## Résumé

***La décentralisation paraît-elle avoir répondu aux besoins opérationnels du Programme alimentaire mondial et avoir abouti à une affectation rationnelle des ressources: étude indépendante.***

1. En 1996 le Programme alimentaire mondial (PAM) a lancé une grande initiative visant à décentraliser les opérations sur le terrain. La décentralisation était conçue à l'origine comme un moyen de transférer les prises de décision et les responsabilités au plus près des opérations, ce qui permettrait en fait de fournir un appui et des ressources pour renforcer les bureaux de pays et améliorer les résultats, les comptes rendus et la souplesse des interventions. Le Secrétariat comptait que cette initiative se traduirait par une réduction des services d'appui centraux et un déplacement des compétences techniques vers le terrain. Depuis lors, la structure des organismes régionaux a été modifiée à plusieurs reprises et les nouvelles questions que soulève la décentralisation ont fait l'objet de bon nombre de commentaires et de rapports.
2. La décentralisation permet de déléguer la gestion des activités opérationnelles aux bureaux de pays de façon à pouvoir affecter rapidement des ressources pour faire face aux situations d'urgence. Cependant, elle peut augmenter les risques d'ordre opérationnel et financier à moins que le transfert des responsabilités et des contrôles ne corresponde aux délégations de pouvoir.
3. **Nous avons effectué un examen de la décentralisation afin d'apporter une contribution indépendante et objective aux délibérations du Conseil d'administration et de la direction de l'Organisation au moment où cette dernière passe en revue ses problèmes financiers et budgétaires et recherche le meilleur moyen d'atteindre ses objectifs dans les limites des ressources disponibles. Nous avons étudié trois questions:**
  - **La décentralisation a-t-elle favorisé l'allocation appropriée, bien supervisée et en temps utile des ressources au niveau des pays et des régions?**
  - **La décentralisation a-t-elle permis d'allouer les ressources de façon à répondre aux besoins opérationnels?**
  - **La décentralisation a-t-elle abouti dans l'ensemble à une utilisation efficiente et rationnelle des ressources?**
4. Nous examinons dans le rapport l'incidence de la décentralisation sur les organismes régionaux et les services du siège du Programme, et nous estimons en conclusion que les prises de décision de la direction sont maintenant plus proches des opérations mais qu'il y a encore des possibilités:
  - d'améliorer l'efficacité de l'allocation des ressources, de façon à réagir plus rapidement et avec plus de souplesse aux changements des besoins opérationnels;
  - de renforcer la supervision de la direction;

- d'établir plus clairement les responsabilités en matière de contrôle exercé par la direction;
- d'examiner les dispositifs opérationnels et l'appui aux opérations afin d'améliorer le rapport coût-efficacité.

### **Examen de la structure du PAM**

5. Le PAM est financé entièrement par des contributions volontaires des gouvernements donateurs et du secteur privé et opère dans un environnement qui change constamment pour faire face aux situations d'urgence et soutenir le développement. Le Secrétariat a mis en place un dispositif régional décentralisé pour transférer des fonctionnaires du siège de Rome sur le terrain, conformément à l'objectif qui consiste à renforcer les bureaux de pays et à mieux répondre aux besoins opérationnels. Les bureaux de pays ont dans l'ensemble bénéficié d'un meilleur appui et d'une meilleure gestion dans le cadre du dispositif régional qui répondait aux besoins opérationnels envisagés et se composait de sept bureaux régionaux au moment de notre examen.
6. Depuis le lancement de la décentralisation, plus de 40 études et directives ont été établies à propos de l'efficacité de la mise en place et des problèmes qui ont surgi. Selon nous, il faudrait maintenant que le Programme améliore suffisamment l'efficacité de son organisation pour répondre à ses exigences et aux limites des disponibilités budgétaires: si nécessaire, l'organisation des opérations de terrain pourrait être modifiée de façon à assurer une plus grande souplesse, redéfinir les rôles de la direction et ses responsabilités et renforcer son contrôle à tous les niveaux.

### **Adaptation de l'allocation des ressources aux besoins opérationnels**

7. Le Conseil d'administration approuve les travaux à exécuter dans le cadre de l'établissement du budget, mais le nombre de bureaux et les ressources qui leur sont affectées sont peut-être de moins en moins bien adaptés aux besoins opérationnels. Avant 2006, les travaux prévus avaient changé rapidement en raison de l'apparition de nouvelles situations d'urgence mais le fait qu'aucune nouvelle situation de ce genre ne soit apparue en 2007 a donné au Secrétariat la possibilité d'examiner de nouveau si l'affectation des ressources du Programme correspondait toujours aux charges de travail et aux besoins présents:
  - En 2002 la région Asie a représenté 25 pour cent du nombre total de bénéficiaires et a reçu 22 pour cent du volume de produits alimentaires disponible; en 2007 elle a représenté 30 pour cent des bénéficiaires mais n'a reçu que 21 pour cent du volume de vivres;
  - En revanche, l'Afrique orientale et centrale a représenté 25 pour cent des bénéficiaires en 2002 et 30 pour cent du volume de vivres; en 2007 le pourcentage de bénéficiaires est resté le même (25 pour cent) mais la part du volume total de vivres affectés à la région a atteint 35 pour cent.

À l'appui de ce nouvel examen, nous proposons une analyse de certaines des questions que le Secrétariat souhaitera peut-être explorer concernant l'adéquation des ressources et des besoins opérationnels.

8. Les effectifs de fonctionnaires et de consultants du siège augmentent depuis 2002. Le recours aux consultants permettait peut-être à l'origine de disposer des compétences spécialisées pour certaines activités du Secrétariat ou de combler les lacunes constatées à la suite de transferts de personnel qualifié sur le terrain. Nous avons trouvé des données indiquant qu'en fait certains consultants sont désormais employés régulièrement.

### **Gérer les coûts croissants des ressources en fonction des financements disponibles**

9. Les coûts des bureaux régionaux et des bureaux de pays continuent d'avoir tendance à augmenter en dépit des limites budgétaires. Dans les états financiers de 2004-2005 et les états financiers annuels non vérifiés de 2006, le Secrétariat a signalé au Conseil d'administration un dépassement des coûts standard de personnel qui étaient à l'origine en partie imputés au budget administratif et d'appui aux programmes (AAP) atteignant 114 millions de dollars, qui tient à de nombreuses raisons: modifications du barème des traitements; grades moyens du personnel, nombre et coût des réaffectations de fonctionnaires et fluctuations des taux de change<sup>1</sup>. Néanmoins, pour éviter de dégarnir les réserves qui sont nécessaires pour financer d'autres activités, le Programme doit de toute évidence travailler dans les limites des ressources disponibles.
10. Dans le présent rapport, nous tentons de dégager les possibilités pour le Programme de trouver de nouveaux moyens d'atteindre ses objectifs – par exemple en Afrique, il pourrait y avoir des occasions de partager des locaux et des services de soutien avec d'autres organismes des Nations Unies et au siège, l'allègement de la gestion et le regroupement de certaines fonctions d'appui pourraient permettre de réduire les coûts AAP sans entraîner un affaiblissement correspondant des capacités ou de l'autorité fondamentales.
11. Au moment de l'audit, la Directrice exécutive qui venait d'être nommée avait lancé une nouvelle évaluation des opérations qui avait pour but déclaré de mettre en place une structure de ressources souple permettant de répondre aux besoins opérationnels. Le 26 juillet, le Secrétariat a communiqué officiellement au Conseil d'administration les données les plus récentes concernant un projet de plan de gestion pour 2008-2009 qui était axé sur les principaux risques que court le PAM et les mesures requises pour faire face à ces risques, notamment:
  - Modification fondamentale des structures et de la gestion, outre les modifications d'activités, la restructuration de l'Organisation et les changements d'emplacement des activités;
  - Définition plus précise de la répartition des rôles entre le siège, les bureaux régionaux et les bureaux de pays;
  - Stratégie des ressources humaines permettant de réduire les coûts, notamment réduction du nombre de consultants et d'agents employés pour une courte durée.
12. Nous accueillons favorablement cette nouvelle évaluation fondée sur l'appréciation des risques principaux. **Dans le présent rapport, le Commissaire aux comptes formule des constatations et des commentaires indépendants destinés à faciliter l'examen auquel procédera le Conseil**

---

<sup>1</sup> WFP/EB.A/2007/6-F/1/1

**d'administration et à indiquer les domaines dans lesquels les ressources pourraient être utilisées avec plus d'efficacité. Nous avons formulé cinq recommandations tendant à renforcer la gestion des opérations décentralisées afin:**

- **D'assurer l'efficacité constante des dispositifs d'appui régionaux;**
- **De renforcer et de mieux définir le contrôle exercé par la direction au siège et dans les régions;**
- **De favoriser l'alignement des ressources allouées au siège, aux régions et aux bureaux de pays sur la charge de travail et les opérations prévues;**
- **D'assurer la gestion rationnelle des contrats de fonctionnaires et des affectations de consultants;**
- **De rechercher si les structures opérationnelles et les dispositifs d'appui opérationnels existants pourraient acquérir davantage d'efficacité grâce à la rationalisation des infrastructures régionales conformément aux besoins et à des formules plus économiques.**

## **Contexte et portée de l'examen**

13. Le Conseil d'administration considère la décentralisation comme une initiative d'importance majeure du Secrétariat depuis 1996. Au bout de dix ans de mise en oeuvre, plus de 40 documents clés (rapports au Conseil d'administration, décisions exécutives et directives préparés par trois directeurs exécutifs, des partenaires extérieurs comme le Boston Consultancy Group, des consultants sous contrat et les commissaires aux comptes qui nous ont précédés témoignent de l'attention portée à la décentralisation et des analyses effectuées.
14. La directive du Directeur exécutif qui a établi initialement la stratégie de décentralisation<sup>2</sup> en 1997 visait à:
  - Réorganiser les pouvoirs et les capacités sur le terrain de façon à attribuer au siège un nouveau rôle primordial d'appui aux services de terrain. La gestion et l'appui devaient être distingués clairement tandis que les services du siège devaient conserver la responsabilité générale des activités de plaidoyer, des relations extérieures, de la gestion des ressources humaines et de l'élaboration des politiques;

---

<sup>2</sup> Changements de l'organisation au sein du PAM. ED 97/018

- Établir six bureaux régionaux ayant de larges responsabilités en matière de planification stratégique, de gestion au niveau régional et de planification, de mobilisation et de suivi des programmes.
15. En février 2007, le Vice-Directeur exécutif chargé des opérations a informé les directeurs régionaux que le plan de gestion 2008-2009 pourrait entraîner une réduction des fonds disponibles pour les opérations. Le PAM envisagerait de réexaminer son champ d'action géographique compte tenu des stratégies de retrait prévues dans sept pays d'Afrique et au Caucase en passant en revue:
- Les structures et les capacités du siège et des bureaux régionaux;
  - Les moyens de mieux gérer les services d'appui technique aux bureaux de pays et d'établir un ordre de priorité compte tenu de l'offre, de la demande et des coûts.
16. Au moment de la rédaction du présent rapport, le Secrétariat procédait à des consultations informelles avec le Conseil au sujet du projet de budget 2008-2009. Le budget administratif et d'appui aux programmes proposé à l'origine – 490 millions de dollars – a été ramené à 345 millions de dollars et le budget prévu pour les bureaux régionaux a été réduit de 60 à 45 millions de dollars.
17. **Nous avons pour principal objectif d'examiner l'incidence de la décentralisation sur l'utilisation des ressources en posant trois questions:**
- **La décentralisation a-t-elle favorisé l'allocation appropriée, bien supervisée et en temps utile des ressources au niveau des pays et des régions?**
  - **La décentralisation a-t-elle permis d'allouer les ressources de façon à répondre aux besoins opérationnels?**
  - **La décentralisation a-t-elle abouti dans l'ensemble à une utilisation efficiente et rationnelle des ressources?**
18. Nous avons étudié les résultats obtenus par la décentralisation par rapport aux cinq objectifs stratégiques du Plan stratégique du PAM pour 2006-2009, en particulier l'Objectif Cinq: renforcer les capacités des pays et des régions à lancer et gérer des programmes d'aide alimentaire et de lutte contre la faim.
19. Il convient de noter que notre examen a comporté l'analyse de données provenant du PAM, par exemple le nombre de bénéficiaires, qui n'ont peut-être pas été systématiquement contrôlées et validées et devraient donc être considérées comme indicatives plutôt que comme faisant autorité. Ces données sont tirées principalement des rapports annuels du Secrétariat au Conseil d'administration.

---

<sup>3</sup> WFP/EB.A/2005/5-A/Rev.1



## La décentralisation a-t-elle favorisé l'allocation appropriée, bien supervisée et en temps utile des ressources au niveau des pays et des régions?

20. Nous avons vérifié que les activités régionales et le nombre de bureaux correspondaient aux besoins opérationnels et nous nous sommes demandé s'il existait un cadre approprié de vérification, c'est-à-dire si la direction exerçait un contrôle là où cela était nécessaire et si l'on accordait suffisamment d'importance au contrôle et à la responsabilité.

### LES EMPLACEMENTS DES ORGANISMES RÉGIONAUX CORRESPONDENT-ILS BIEN AUX BESOINS OPÉRATIONNELS?

**Résumé:** Les organismes régionaux et leurs emplacements correspondaient peut-être bien aux besoins à l'origine mais ces besoins évoluent constamment et il peut s'écouler un certain délai avant que la structure des services par région et par pays soit modifiée en conséquence. Le PAM aurait intérêt à disposer d'une structure plus souple pour pouvoir réagir plus rapidement aux changements. Il pourrait notamment envisager d'installer ses bureaux dans les mêmes locaux que des organisations partenaires des Nations Unies ou de créer un bureau central unique pour chaque continent.

21. Le premier objectif stratégique du Plan stratégique du PAM pour 2006–2008 consiste à sauver des vies humaines dans les situations de crise et l'Organisation doit donc avoir accès à toutes les zones à risque où de nouvelles situations d'urgence apparaissent. Lorsqu'il a commencé à décentraliser les activités sur le terrain, le PAM a créé des groupes de bureaux afin de profiter des économies d'échelle lorsqu'il s'agissait de fournir des services à ces bureaux. Le PAM a renforcé la décentralisation jusqu'à ce qu'il crée le septième bureau régional (bureau régional du Soudan) en 2006 en raison de l'importance générale de ses opérations dans trois zones de ce pays.

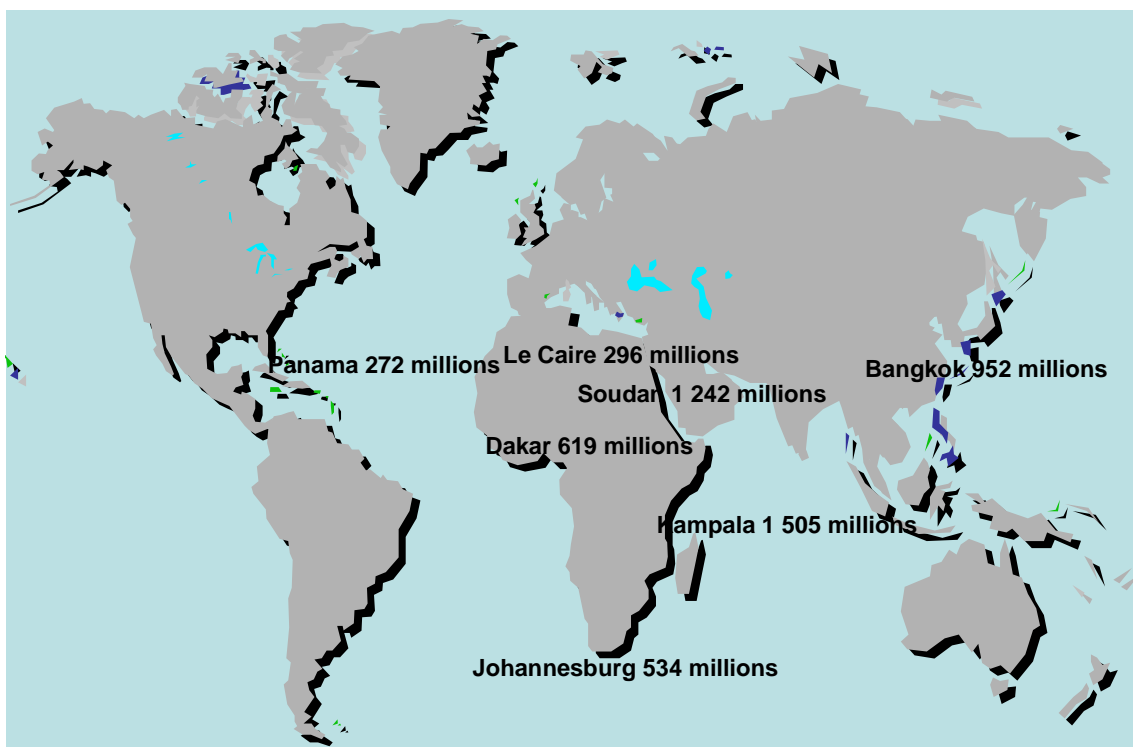
### Les charges de travail effectives et prévues au niveau régional ont enregistré de fortes variations au cours des dernières années

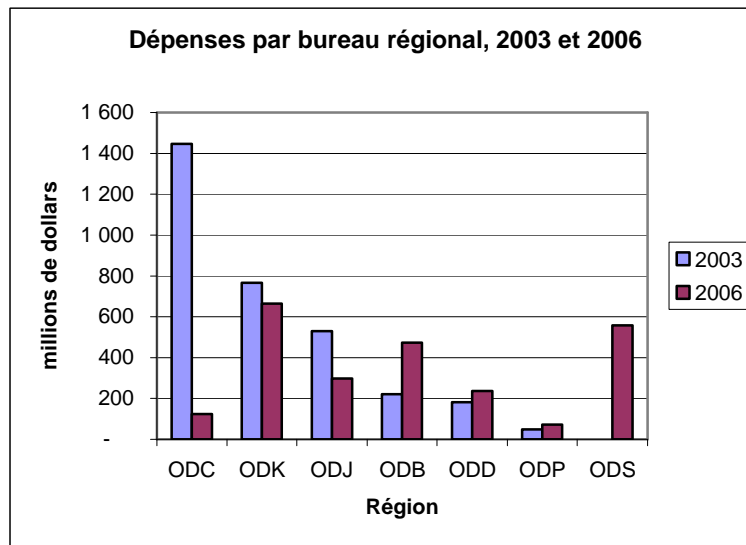
22. Pour savoir dans quelle mesure les emplacements des services régionaux correspondent aux besoins opérationnels, nous avons examiné la préparation du budget pour l'exercice 2008–2009 et les dépenses opérationnelles effectives pendant deux ans. La figure 1 ci-après présente la répartition du budget opérationnel pour 2008–2009 entre les différents bureaux régionaux (échanges de vues avec le Conseil d'administration en cours au moment de notre examen en juillet 2007). Outre ce tableau de la situation actuelle, la figure 2 indique l'évolution des dépenses opérationnelles

des différentes régions (y compris les coûts directs au titre de projets et autres mais non compris les dépenses AAP) entre 2003 et 2006.

23. Ces deux figures montrent clairement qu'il est nécessaire de ménager une marge de souplesse des ressources et des structures régionales pour pouvoir répondre à l'évolution des besoins opérationnels – ainsi, les dépenses opérationnelles régionales au Caire ont fléchi sensiblement tandis que le budget du Bureau du Soudan a augmenté et est devenu le deuxième budget régional.

**Figure 1: Budget opérationnel (en millions de dollars) pour l'exercice 2008–2009 (juillet 2007)  
par bureau régional**



**Figure 2: Dépenses opérationnelles par bureau régional en 2003 et 2006**

La figure 2 fait apparaître les variations des ressources utilisées par région en 2003 et 2006, dépenses AAP non comprises.

ODC: Moyen-Orient, Asie centrale et Europe orientale

ODK: Afrique orientale et centrale

ODJ: Afrique australe

ODB: Asie

ODD: Afrique de l'Ouest

ODP: Amérique latine et Caraïbes

ODS: Soudan

Source: Rapport annuel du PAM 2006

24. La figure 3 ci-après présente les variations du nombre de bénéficiaires et du volume de vivres distribué au cours des dernières années. Il arrive que certains bénéficiaires reçoivent des prêts de micro-financement destinés à favoriser le développement durable à la place de l'aide alimentaire, principalement en Amérique latine.

**Figure 3: Nombre de bénéficiaires et quantité de produits alimentaires distribués par an entre 2002 et 2006 et prévisions pour 2007**

Année	Bénéficiaires (en millions)	Produits alimentaires distribués (en millions de tonnes)
2002	71,9	3,7
2003	104,2	5,7
2004	86,8	3,7
2005	96,7	4,2
2006	87,8	4,0
2007	78,0	4,6

Source: Rapports annuels du PAM 2002-2006

(les chiffres de 2007 sont les prévisions à la date de juin 2007)

25. Il est ressorti de l'examen des dépenses opérationnelles de 2003 et 2006 et de l'examen des bénéficiaires et des quantités de produits alimentaires distribués entre 2002 et 2007 que la charge de travail liée aux opérations des bureaux régionaux avait enregistré des variations importantes, principalement pour deux raisons:

- **Changement de nature des nouveaux besoins.** Par exemple en 2006, le Secrétariat a dû répondre aux besoins des trois zones d'intervention du Soudan (Darfour, Sud-Soudan et zones de transition centre-est), en particulier à la crise du Darfour en transformant le bureau de pays en bureau régional pour le Soudan, qui rend compte directement au Secrétariat de Rome. Jusqu'alors le bureau du Soudan recevait l'appui du bureau régional de Kampala.
- **Décisions du Secrétariat concernant le transfert de la responsabilité de bureaux de pays d'un bureau régional à un autre.** Ainsi, en 2003, la responsabilité du bureau pour la République unie de Tanzanie a été transférée de Johannesburg à Kampala parce que ce bureau national se trouvait à proximité de l'Ouganda et de la région des Grands Lacs. En 2005, la responsabilité des bureaux pour l'Afghanistan et le Pakistan est passée du bureau régional du Caire à celui de Bangkok. Ce changement a facilité la logistique car les vivres et autres produits destinés à l'Afghanistan transitaient généralement par le Pakistan et a amélioré la cohérence avec l'organisation des services des autres organismes des Nations Unies en Asie. Ce déplacement et l'évolution de la situation en Iraq ont permis de faire tomber les dépenses opérationnelles dans la région organisées par l'intermédiaire du bureau régional du Caire, de 1 447 millions de dollars en 2003 à 124 millions de dollars en 2006.

### **L'adaptation de la structure régionale à l'évolution de la charge de travail liée aux opérations peut prendre un certain temps**

26. Notre examen des variations de la charge de travail régionale a fait apparaître qu'il faut un certain temps pour adapter la structure des services du PAM à l'évolution des besoins opérationnels et transférer la responsabilité d'un pays d'un bureau régional à un autre. Même si les changements de structure requièrent inévitablement certains délais qui sont en fait nécessaires dans une certaine mesure pour prendre des décisions mesurées et rationnelles, il serait peut-être possible d'accroître la souplesse des dispositifs pour faire face à l'évolution constante des charges de travail liées aux opérations qui tiennent à la nature même des activités du Programme alimentaire mondial. Il peut être possible de renforcer la marge de souplesse en ayant recours à de nouvelles modalités d'appui au niveau des pays et des opérations.

### **Les opérations décentralisées requièrent des structures souples et les organisations analogues au PAM peuvent fournir des exemples utiles**

27. L'étude de cas numéro un ci-après concerne une initiative des Nations Unies qui pourrait avoir une influence sur l'emplacement des bureaux de pays et des bureaux régionaux à l'avenir. La participation à des dispositifs pilotes dans le cadre du Groupe des Nations Unies pour le développement pourrait permettre de créer une présence commune des Nations Unies dans chaque pays et ainsi d'adapter rapidement les opérations en fonction des nouveaux besoins de ressources. Cette formule permet de réaliser des économies d'échelle, de renforcer l'efficacité et d'obtenir d'autres avantages, à condition toutefois que les cadres de responsabilité et de comptes rendus du PAM prévus dans le Statut et le Règlement financier approuvés par le Conseil d'administration soient respectés.

Au moment de l'établissement du présent rapport, le Secrétariat poursuivait des échanges de vues avec d'autres organismes des Nations Unies conformément aux objectifs du Groupe des Nations Unies pour le développement. Ce Groupe vise à renforcer la coordination et la réalisation d'opérations de développement efficaces afin d'atteindre plus rapidement les objectifs du Millénaire pour le développement. En 2007, il lance des programmes pilotes dans huit pays en vue de mettre en place une présence commune des Nations Unies dans chaque pays tout en exploitant les points forts que présentent les diverses organisations de la famille des Nations Unies. L'organisation d'une présence commune pourrait permettre d'améliorer l'efficacité et de réduire les coûts en mettant des services en commun; cependant, la responsabilité des services fournis par le PAM et l'obligation de rendre des comptes incombent toujours au Directeur exécutif qui doit faire rapport au Conseil d'administration conformément aux règles en vigueur.

**Étude de cas numéro un: utilisation pilote de locaux communs au niveau des pays par les Nations Unies.**

28. À des fins de comparaison, nous avons examiné les dispositifs d'appui régionaux en Afrique d'autres organismes des Nations Unies. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a un bureau régional appuyé par des pôles techniques locaux en Afrique, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture conservent deux bureaux et l'Organisation internationale du travail dispose d'une seule base pour appuyer toutes les opérations en Afrique. Il serait peut-être possible de réduire le nombre de bureaux régionaux du PAM en Afrique ou de les installer dans des locaux communs. Selon une autre formule, un bureau central unique pour l'Afrique pourrait fournir un appui à des bureaux sous-régionaux semi-permanents plus nombreux qui offriraient eux-mêmes un appui souple au niveau des pays. Nous avons également consulté l'examen de la décentralisation<sup>4</sup> réalisé par les Commissaires aux comptes du PAM qui nous ont précédés et qui avaient envisagé la création de nouveaux bureaux régionaux en 2002 et recommandé que l'emplacement des bureaux régionaux soit choisi à l'avenir sur la base d'une étude régionale approfondie.

## LE NOMBRE DE BUREAUX CORRESPOND-IL AUX BESOINS OPÉRATIONNELS?

**Résumé:** Nous n'avons pas été en mesure de confirmer que le nombre de bureaux et les effectifs du personnel sont toujours adaptés aux besoins opérationnels actuels étant donné que l'allocation de produits alimentaires aux régions peut ne pas correspondre au nombre de bénéficiaires.

29. Le nombre de bureaux de pays dont un bureau régional peut s'occuper de façon rentable est limité et varie en fonction des ressources humaines allouées à ce bureau, des problèmes logistiques et des besoins opérationnels de la région. Un examen complet des besoins opérationnels des bureaux de pays dépasserait le champ de notre étude, mais le nombre de bénéficiaires – personnes souffrant de la faim qui reçoivent une aide – et le volume de produits alimentaires distribués constituent de bons indicateurs des besoins opérationnels de l'organisation. En fait, comme on le voit dans les rapports annuels du Secrétariat au Conseil d'administration à partir de 2002, les principaux indicateurs figurant dans la section "Chiffres clés" sont le nombre de bénéficiaires et la quantité d'aide alimentaire distribuée. Ces indicateurs sont un élément primordial pour suivre la réalisation de l'Objectif numéro un du Millénaire pour le développement – éliminer la pauvreté extrême et la faim.

---

<sup>4</sup> WFP/EB.3/2002/5-A/1/3

30. Dans son rapport sur la couverture géographique des trois bureaux régionaux en Afrique, les Commissaires aux comptes qui nous ont précédés notaient en 2002<sup>5</sup>, que le Programme s'était fixé pour objectif de confier 12 pays à chaque bureau, chiffre qui, selon eux, permettait d'assurer une couverture appropriée tout en favorisant une gestion efficace. La figure 4 ci-après indique le nombre de bureaux de pays et d'agents dont les postes sont financés par le budget AAP dans les régions en 2002–2003 et pendant l'exercice biennal en cours.

**Figure 4: Comparaison du nombre de bureaux de pays et du nombre prévu de fonctionnaires internationaux par bureau régional entre 2002-2003 et 2006-2007**

Région	2002-2003		2006-2007	
	Nombre de bureaux de pays	Nombre de postes de fonctionnaires internationaux financés par le budget AAP	Nombre de bureaux de pays	Nombre de postes de fonctionnaires internationaux financés par le budget AAP
Moyen-Orient, Asie centrale et Europe orientale (ODC)	9	15	16	19
Afrique orientale et centrale (ODK)	15	13	11	21
Afrique australe (ODJ)	5	18	9	16
Asie (ODB)	13	15	14	22
Afrique de l'Ouest (ODD)	25	21	25	24
Amérique latine et Caraïbes (ODP)	11	14	11	14

La figure 4 présente les variations du nombre de bureaux de pays et du nombre de fonctionnaires internationaux entre 2002-2003 et 2006-2007. Ces chiffres peuvent varier en fonction du financement et des besoins opérationnels de chaque période.

Yaoundé est un bureau sous-régional d'Afrique de l'Ouest qui relève du bureau régional installé au Sénégal (ODD). Le bureau régional pour l'Afrique australe a été ouvert à Johannesburg en 2003 après la fermeture du bureau de Maputo. Le bureau régional de Rome a été fermé en 2003 et ses services ont été transférés à la région Moyen-Orient, Asie centrale et Europe orientale. Le bureau du Soudan est devenu un bureau régional en 2006 et fait partie de la région Afrique orientale et centrale (changements figurant dans les plans de gestion dont sont extraites ces informations). Les effectifs d'ODD sont passés de 21 à 26 entre 2002 et 2003.

Source: Archive du Secrétariat. Rapports annuels et plans de gestion 2002–2003 (septembre 2001) et 2006–2007 (novembre 2005).

<sup>5</sup> WFP/EB.3/2002/5-A/1/3

### **Le rapport logique et le lien entre le nombre de bureaux de pays/d'agents d'appui et les bureaux régionaux sont peu clairs.**

31. En 2006-2007, le nombre de bureaux de pays par région (Soudan non compris) variait de 9 à 25 unités, la moyenne s'établissant à 14 bureaux de pays par bureau régional. La figure 4 fait ressortir l'absence de corrélation claire entre le nombre de bureaux de pays appuyés et encadrés par chaque bureau régional et le nombre de fonctionnaires internationaux financés par le budget AAP qui travaillent dans ce bureau régional. Pendant la période analysée, le nombre de postes de fonctionnaires internationaux financés par le budget AAP par bureau régional a augmenté dans les bureaux pour l'Afrique de l'Ouest et pour l'Afrique orientale et centrale, passant respectivement de 21 à 24 et de 13 à 21 agents, alors qu'il se maintenait à 25 en Afrique de l'Ouest et était passé de 15 à 11 en Afrique orientale et centrale. Pendant la même période, le nombre de postes de cette catégorie est tombé de 18 à 16 au bureau régional pour l'Afrique australe alors que le nombre de bureaux de pays à gérer est passé de cinq à neuf.
32. La direction nous a fait savoir que les effectifs du personnel financés par les montants recouvrés au titre des coûts d'appui directs sont liés aux quantités de produits alimentaires distribués et que le nombre de postes financés par le budget AAP dans les bureaux régionaux et les bureaux de pays ne dépend pas uniquement de la taille des opérations mais aussi d'autres facteurs tels que les fonctions, la complexité, le nombre et la taille du bureau de pays. Il ressort des chiffres relatifs au pourcentage du volume de vivres livré par les bureaux régionaux (figure 5 ci-après) qu'entre 2002 et 2007 (prévision) une augmentation du nombre de postes de fonctionnaires internationaux financés par le budget AAP a effectivement été accompagnée par un accroissement de la part du volume de vivres acheminée par les bureaux régionaux pour l'Afrique de l'Ouest (ODD) et pour l'Afrique orientale et centrale (ODK). En revanche, le bureau régional pour le Moyen-Orient, l'Asie centrale et l'Europe orientale (ODC) a enregistré une augmentation du personnel de cette catégorie, qui est passé de 15 à 19 agents bien que la part du volume total acheminé soit tombée de 20 à 8 pour cent du total.

### **Il pourrait y avoir avantage à fournir des services d'appui couvrant une zone plus vaste que les régions existant actuellement**

33. Lorsque les régions sont proches géographiquement, il peut exister des possibilités d'appui interrégional pour des raisons de logistique et de coût. Il peut y avoir avantage à organiser des services de soutien couvrant une zone plus vaste que les régions comme le montre l'exemple de services de soutien en situation d'urgence présenté dans l'étude de cas numéro deux ci-après.



En novembre 2005, nous avons estimé dans notre rapport au Conseil d'administration<sup>6</sup> concernant le bureau d'appui de Doubaï, qu'il serait possible d'élargir aux situations d'urgence nouvellement apparues les compétences spécialisées acquises en matière de mise en place rapide de services d'appui, notamment d'achats et de télécommunications. Le PAM a alors décidé d'élargir les services d'achats et d'appui aux interventions d'urgence basées à Doubaï: le Bureau d'appui sur le terrain et en situation d'urgence (FESO) a ainsi été créé.

Le FESO, créé à l'origine en 2001 comme base temporaire pour l'intervention d'urgence humanitaire en Asie centrale, est devenu une des plus grandes bases d'appui et d'intervention rapide pour les situations d'urgence humanitaires. Il a pour tâche d'assurer des services d'appui appropriés au Programme et à ses partenaires d'action humanitaire de façon rapide, sûre et peu coûteuse tout en offrant un niveau élevé de services et de qualité.

En 2006, le bureau FESO a fourni au total 45 millions de dollars de biens et de services aux opérations du PAM et d'autres partenaires d'action humanitaire intervenant dans plus de 60 pays.

#### **Étude de cas numéro deux: bureau d'appui de Doubaï sur le terrain et en situation d'urgence**

### **L'allocation de produits alimentaires au niveau régional correspond peut-être de moins en moins bien au nombre de bénéficiaires**

34. Nous avons analysé les informations présentées dans les rapports annuels depuis 2002 en ce qui concerne les bénéficiaires et le volume de vivres distribués afin d'évaluer un aspect des besoins opérationnels du PAM: depuis lors, les pays où des programmes sont en cours pour venir en aide aux personnes souffrant de la faim sont toujours au nombre d'environ 80 (ce nombre est toutefois tombé à 78 en 2006). Les effectifs de bénéficiaires et le volume de vivres distribué ont généralement tendance à augmenter (voir la figure 3): le nombre de bénéficiaires s'est accru de 8 pour cent et le volume de vivres de 23 pour cent depuis 2002. Ces variations du nombre de bénéficiaires et de la quantité des produits distribués représentent une augmentation du nombre moyen de bénéficiaires nourris par tonne de vivres, ce chiffre étant passé de 19 en 2002 à 22 en 2006. Selon les prévisions à la date de juin 2007, le nombre de bénéficiaires nourris par tonne de vivres devait tomber à 17 en 2007.
35. La figure 5 montre l'évolution au fil du temps des allocations, en pourcentage, entre les bureaux régionaux au début de notre mandat de Commissaire aux comptes, en 2002, la dernière année de l'exercice biennal 2004-2005 et pour l'année 2007 les prévisions au mois de juin 2007. Il ressort de l'analyse du volume de vivres distribué par rapport au nombre de bénéficiaires que l'allocation de vivres semble correspondre de moins en moins bien au nombre de bénéficiaires dans trois bureaux régionaux.

---

<sup>6</sup> WFP/EB.2/2005/5-G/1

**Figure 5: Pourcentage de bénéficiaires et pourcentage du volume de vivres par bureau régional pendant certaines années (2002, 2005 et prévisions pour 2007)**

	2002		2005		2007	
	Bénéficiaires (%)	Volume (%)	Bénéficiaires (%)	Volume (%)	Bénéficiaires (%)	Volume (%)
<b>ODC</b>	19	20	18	11	9	8
<b>ODR*</b>	2	4	0	0	0	0
<b>ODK</b>	25	30	21	33	25	35
<b>ODJ</b>	15	17	11	12	9	10
<b>ODB**</b>	25	22	25	19	30	21
<b>ODD</b>	8	4	11	8	13	9
<b>ODP</b>	6	3	7	2	6	3
<b>ODS***</b>	0	0	7	15	8	14
<b>Total</b>	100	100	100	100	100	100

ODC: Moyen-Orient, Asie centrale et Europe orientale

ODK: Afrique orientale et centrale

ODJ: Afrique australe

ODB: Asie-

ODD: Afrique de l'Ouest

ODP: Amérique latine et Caraïbes

ODS: Soudan

**Les variations importantes du rapport entre le volume de produits et les bénéficiaires enregistrées entre 2002 et 2007 sont indiquées sur fond grisé.**

\* en 2003, ODR (Rome) a été converti en ODC

\*\*Les bureaux de pays Afghanistan et Pakistan relevaient de ODB en 2006 et de ODC en 2002 et 2005.

\*\*\* Avant 2005, ODS relevait de ODK

Source: Rapports annuels du PAM 2002-2006

36. Alors qu'en 2002 le pourcentage de bénéficiaires par région correspondait dans l'ensemble au pourcentage de vivres distribués, en 2007 le pourcentage de vivres distribués est nettement différent de la proportion de bénéficiaires dans trois régions: ODB enregistre 30 pour cent des bénéficiaires du PAM mais distribue 21 pour cent du volume total de vivres; ODK enregistre 25 pour cent des bénéficiaires mais distribue 35 pour cent des vivres et ODS enregistre huit pour cent des bénéficiaires, mais distribue 14 pour cent des vivres.

## LE PAM A-T-IL MAINTENU UN DISPOSITIF APPROPRIÉ ET EFFICACE DE SUPERVISION DANS LE CADRE DE LA DÉCENTRALISATION?

### La direction mène-t-elle des contrôles là où il faut?

**Résumé:** Les bureaux régionaux ont des conceptions différentes du contrôle exercé par la direction de la région. Certains bureaux estiment qu'ils ont pour rôle de suivre la supervision des finances au niveau des pays, d'autres, d'apporter simplement un appui aux bureaux de pays. Bien que ces deux conceptions puissent paraître justifiées, le manque de cohérence des messages peut accentuer le risque que ni les bureaux de pays, ni les bureaux régionaux n'acceptent entièrement la responsabilité du contrôle et, en conséquence, des obligations redditionnelles. Des cadres de contrôle clairs devraient être adoptés d'un commun accord par les bureaux régionaux, les bureaux de pays et le siège et la division des services de contrôle du PAM devraient examiner leur bien-fondé et leur efficacité. Le contrôle des projets régionaux par la direction devrait être indépendant des bureaux régionaux.

### Malgré l'amélioration de la supervision, la clarté a manqué en ce qui concerne la responsabilité du contrôle

37. Au cours des deux premières années de notre mandat, nos visites dans sept bureaux régionaux ont permis de constater que les fonctionnaires régionaux s'occupaient principalement de fournir un appui administratif et financier à leurs bureaux régionaux et non un appui et un contrôle financier aux bureaux de pays. Bien que les bureaux de pays qui n'étaient pas reliés au système WINGS à cette époque aient adressé des états financiers mensuels au bureau régional compétent et au siège, nous n'avons guère trouvé de traces d'examens effectués au siège ou au bureau compétent. Dans le rapport sur la vérification des états financiers pour 2002-2003<sup>7</sup> que nous avons présenté à la session d'avril 2004 du Conseil d'administration, nous avons recommandé que les bureaux régionaux soient clairement chargés de contrôler et de suivre les résultats financiers des bureaux de pays de leur région afin d'assurer la bonne application des systèmes de supervision budgétaire et financière du Programme.
38. Au cours des visites effectuées dans 19 pays en vue de la vérification des comptes 2004–2005, nous avons constaté une amélioration de l'engagement et de la formation du personnel en matière de finances. Cependant, aucun cadre redditionnel formel n'a encore été accepté ni appliqué constamment au niveau des régions ni des pays et certains bureaux font appel au siège pour des questions qui devraient être résolues au niveau régional.

---

<sup>7</sup> WFP/EB.A/2004/6-B/1/3

## Le contrôle des projets régionaux devrait être indépendant de la participation du bureau régional compétent au projet

39. Dans les rapports adressés à la direction à la suite de visites à deux bureaux régionaux en 2006, nous avons exprimé notre préoccupation concernant l'absence de contrôle par la direction et de contrôle financier, notamment dans le cas des projets régionaux. L'étude de cas numéro trois qui suit traite d'un projet régional; l'autre région avait prévu des visites de contrôle mais avait été bloquée par la nécessité de mettre à disposition des spécialistes des finances afin d'appuyer une intervention d'urgence.
40. Même si ces deux cas font peut-être ressortir une insuffisance du contrôle au niveau régional, l'étude de cas numéro trois démontre que le contrôle par la direction s'est amélioré à mesure que le projet régional se déroulait. La mise au point de cadres de contrôle par la direction qui précisent les responsabilités en matière de vérification de la supervision des projets contribuerait à atténuer les problèmes que pourraient poser des projets de ce genre à l'avenir.

En mai 2006, un groupe de gestion d'un bureau régional a découvert un déficit budgétaire enregistré par un projet régional, déficit supérieur à 17 millions de dollars alors que le budget du projet atteignait au total 700 millions de dollars pour 2005-2007. Le budget prévu pour les transports terrestres et l'entreposage avait été dépassé par cinq des huit bureaux de pays participant au projet régional.

À la suite d'un audit spécial réalisé par des fonctionnaires locaux chargés des finances, le Secrétariat a pris immédiatement des mesures pour corriger les insuffisances identifiées et rassembler des fonds suffisants pour couvrir le déficit au moyen de soldes disponibles au titre de projets récemment clos, d'économies de ressources et de correction des erreurs de classement des dépenses entre les interventions d'urgence et le projet régional.

Les faiblesses de la supervision étaient principalement liées aux négligences qui avaient empêché de repérer les dépenses excessives en temps utile ou de les prévenir, à savoir:

- Absence de suivi efficace des dépenses des projets par rapport au budget au niveau régional;
- Absence de communication et de coordination efficaces entre les unités régionales chargées de la logistique, de l'analyse financière et des finances et les bureaux de pays;
- Absence de toute révision du budget lorsque les coûts de transport du fournisseur sous contrat sont passés de 50 à 120 dollars par tonne, ce qui a entraîné une augmentation totale de coûts de 5,6 millions de dollars;
- Établissement peu rapide des commandes pour les achats de sorte que des fonds n'ont pas été réservés pour couvrir les dépenses et que les dépenses ont eu lieu avant la réception des fonds;
- Manque de confirmation, par les bureaux de pays, de la disponibilité des fonds au moment de la certification des dépenses.

**Étude de cas numéro trois: Contrôle des projets au niveau régional**

41. En 2006, le Secrétariat a publié de nouvelles directives concernant les délégations de pouvoirs qui ont précisé les responsabilités en matière de dépassement des budgets et ont contribué à renforcer les contrôles. Nos visites ont néanmoins confirmé qu'on peut tirer des leçons importantes pour la bonne gestion des projets régionaux des effets de la supervision insuffisante des budgets. Les dépenses effectuées avant la réception des fonds et l'insuffisance de la supervision affaiblissent l'autorité financière de la direction et empêchent cette dernière de prendre des décisions bien fondées. Lorsque les bureaux régionaux autorisent eux-mêmes les dépenses au titre de projets régionaux, l'absence de contrôle indépendant peut aggraver les risques à moins que le siège ne surveille efficacement l'encadrement régional.
42. Au moment de l'établissement du présent rapport d'audit, le Secrétariat recherchait s'il était opportun de poursuivre ou d'élargir les projets régionaux, bien qu'il existe des exemples de projets régionaux réussis, par exemple, l'intervention à la suite du tsunami du 26 décembre 2004 qui est présentée dans l'étude de cas numéro quatre ci-après.

Dans le rapport financier<sup>8</sup> présenté au Conseil d'administration à la session de juin 2006, nous évoquons l'approche régionale appliquée lorsque le tsunami a déclenché une des interventions de secours d'urgence les plus complexes et les plus vastes organisées par le Programme alimentaire mondial. Cette intervention était dotée d'un budget de plus de 200 millions de dollars visant à fournir plus de 260 000 tonnes d'aide alimentaire aux zones sinistrées.

Ayant examiné l'intervention, nous avons conclu que la réponse du PAM à cette catastrophe avait été bien gérée. Les opérations ont été réalisées rapidement et des volumes importants de vivres ont été mobilisés et livrés dans les meilleurs délais. L'intervention semble avoir été bien coordonnée.

Toutefois, dans de telles circonstances, il est inévitable que le contrôle interne, la répartition des tâches, les procédures d'achats, les comptes rendus et les processus de certification soient gérés en fonction de la nécessité d'accélérer l'action humanitaire au moment où des vies humaines étaient en danger. Notre examen des dispositifs de supervision a fait apparaître des faiblesses à divers stades de l'intervention. La supervision a été particulièrement faible pendant les phases initiales dans les bureaux de terrain concernés même si des contrôles internes ont été mis en place ou renforcés à mesure que l'intervention progressait.

**Étude de cas numéro quatre: Approche régionale des opérations lancées à la suite du tsunami**

43. Nous avons constaté en examinant les rapports de la Division des services de contrôle (OSD) présentés pendant la période 2003–2006 que plus de 40 rapports évoquaient des préoccupations concernant le contrôle régional et mentionnaient des cas dans lesquels la division considérait que certains bureaux régionaux n'avaient pas une connaissance suffisante des procédures et des dispositifs financiers pour fournir des orientations et des contrôles appropriés aux pays de la région de leur ressort.

<sup>8</sup> WFP/EB.A/2006/6-A/1/3

## **Des orientations suffisantes sont-elles données au sujet des responsabilités de contrôle et de gestion?**

44. Le site Intranet accessible aux bureaux du monde entier met à disposition un Guide d'élaboration des programmes qui fixe les responsabilités en matière de préparation aux situations d'urgence des bureaux de pays, des bureaux régionaux et des services du siège.
45. En 2006, suite à des rapports antérieurs sur la décentralisation qui faisaient ressortir l'absence de mandat clair pour les directeurs régionaux et de directives concernant les responsabilités des bureaux régionaux, le Secrétariat a actualisé la définition des responsabilités (obligations redditionnelles) des directeurs régionaux qui font rapport au Vice-Directeur exécutif chargé des opérations. Il s'agit d'une liste générale de 18 tâches qui vont de la fourniture d'une contribution à la gestion de l'institution et aux questions importantes de politique stratégique et d'opérations, à l'exécution d'autres tâches connexes selon les besoins. Tous les directeurs régionaux n'étaient pas tenus d'exécuter ces tâches générales qui variaient selon les besoins opérationnels.

### **Il y a encore des possibilités de définir plus clairement les responsabilités**

46. Nous avons constaté, lors de l'audit qu'il y a encore des possibilités de définir plus clairement les responsabilités, compte tenu, le cas échéant, de la nature variable des activités en cours dans les régions. À Panama, il n'y a aucun projet en cours au niveau national et la région met principalement en oeuvre des projets de développement et des projets de secours et de redressement prolongés. En revanche la région Afrique orientale et centrale a entrepris de vastes opérations d'urgence appuyées par le bureau régional de Kampala ainsi que d'autres projets gérés par le bureau de pays installé en Ouganda. L'élaboration de cadres de contrôle par la direction, compte tenu des besoins particuliers des régions et des pays, pourrait contribuer à définir plus clairement les rôles et les responsabilités.

## **CONCLUSION**

47. La décentralisation a été lancée en 1996 et continue d'évoluer. Elle visait à l'origine à assurer un appui plus efficace à la livraison de l'aide sur le terrain. Alors que les budgets doivent être révisés et qu'il est nécessaire de faire des économies grâce à la rationalisation le Secrétariat se préoccupe de plus en plus d'améliorer le contrôle et les comptes rendus. La situation s'est visiblement améliorée mais il serait encore possible de resserrer les contrôles et d'affecter les ressources de façon plus rationnelle pour réagir en temps utile aux changements des besoins des opérations.
48. À l'origine, le Secrétariat a créé des bureaux régionaux correspondant aux besoins opérationnels. Il pourrait maintenant être nécessaire, pour atteindre les objectifs stratégiques du Programme et renforcer la cohésion des organismes des Nations Unies, de déplacer des bureaux régionaux ou de réduire leur nombre et aussi de transférer certains bureaux de pays d'un bureau régional à un autre, le cas échéant.

49. Il est ressorti aussi de notre analyse que le nombre de bureaux et les ressources qui leur sont allouées ne correspondent peut-être plus bien aux besoins opérationnels et devraient peut-être être réexaminés. Enfin, il existe des possibilités de préciser les responsabilités en matière de contrôle par la direction, à tous les niveaux, et d'assurer l'indépendance des vérifications aux différents niveaux de gestion compétents.

**Recommandation 1:** *Nous encourageons le Secrétariat à chercher, dans le cadre de son examen de la restructuration de l'Organisation, s'il est réellement justifié de maintenir le dispositif régional existant, en particulier:*

- *i) En examinant la marge de souplesse que les conditions actuelles offrent pour répondre à des besoins opérationnels changeants et en étudiant le nombre approprié de bureaux de pays auxquels chaque bureau régional doit apporter son appui;*
- *ii) En étudiant la nécessité d'adapter les allocations de vivres au niveau régional sur le nombre de bénéficiaires en temps utile;*
- *iii) En examinant les possibilités pour les services de soutien d'exploiter plus rationnellement la proximité géographique des bureaux de pays qui se trouvent dans d'autres régions ou ont été créés par d'autres organismes des Nations Unies.*

**Recommandation 2:** *Nous recommandons que le Secrétariat mette au point des cadres améliorés de contrôle de la direction approuvés d'un commun accord par les bureaux régionaux et les bureaux de pays et examinés par la Division des services de contrôle, qui:*

- *i) Établissent plus clairement les responsabilités cohérentes de contrôle par la direction des opérations au niveau des régions et des pays;*
- *ii) Assurent un contrôle approprié et indépendant des projets régionaux par la direction.*

## **La décentralisation a-t-elle permis d'allouer les ressources de façon à répondre aux besoins opérationnels?**

50. Nous avons examiné la correspondance entre l'affectation des ressources et la charge de travail liée aux opérations dans le cadre de la décentralisation et cherché dans quelle mesure les compétences et les ressources de gestion ont été transférées du siège au terrain.

## LES NIVEAUX DES RESSOURCES CORRESPONDENT-ILS À LA CHARGE DE TRAVAIL?

**Résumé:** Les effectifs ont augmenté au siège en raison du recours croissant aux contrats de consultants qui offrent une certaine souplesse; le nombre de ces contrats a nettement augmenté. La charge de travail s'est accrue en raison des nouvelles situations d'urgence apparues jusqu'en 2006, mais de 2006 à juillet 2007, les situations d'urgence nouvellement apparues ont été sensiblement moins nombreuses.

51. Les chiffres des dépenses, le nombre de bénéficiaires et le volume de produits alimentaires acheminés qui ont été mentionnés plus haut donnent une idée de la charge de travail du Programme par région et de sa charge de travail totale. Ainsi, il ressort des figures 4 et 5 que, dans le cas du Bureau régional pour le Moyen-Orient, l'Asie centrale et l'Europe orientale, l'augmentation du nombre d'agents financés par le budget AAP s'est accompagnée d'une réduction du nombre de bénéficiaires et du volume de produits alimentaires alloué. Afin de mieux évaluer dans quelle mesure le Secrétariat a alloué les ressources de façon à répondre à l'évolution de la charge de travail, nous avons étudié les ressources allouées aux régions, aux bureaux de pays et au siège.
52. Le recours aux services de consultants dans le monde a constitué un moyen important de disposer de ressources avec une certaine souplesse. Nous avons donc examiné l'emploi de consultants par région et au siège en comparant le nombre de consultants affectés aux divers services dans les cas où la charge de travail requise pouvait être évaluée par rapport aux livraisons de produits alimentaires ou au nombre de bénéficiaires.
53. Les rapports antérieurs concernant la décentralisation<sup>9</sup> avaient fait état de l'effet des nouvelles initiatives prises par le Secrétariat qui avaient augmenté la charge de travail et, en conséquence, les effectifs des fonctionnaires et des consultants au siège. Nous avons étudié l'allocation de ressources financées par le budget AAP au siège afin d'évaluer l'effet net d'une réduction éventuelle des effectifs de fonctionnaires du siège découlant de la décentralisation qui aurait pu être compensée par une augmentation d'effectifs nécessaires pour les nouvelles initiatives.

---

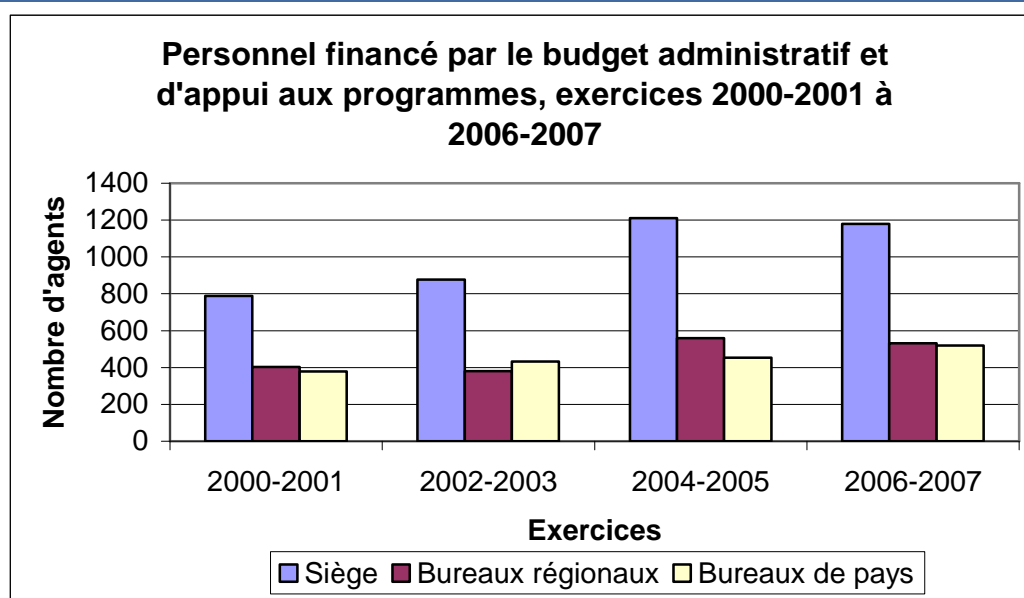
<sup>9</sup> Rapport sur les conclusions de l'examen des opérations, avril 2005.



## Le recours aux consultants a augmenté pour exécuter les travaux requis

54. La figure 6 ci-après présente le nombre de consultants, de fonctionnaires internationaux et de postes des services généraux inscrits au budget qui ont été financés par le budget AAP de 2000-2001 à 2006-2007. Le personnel du siège comprend tous les agents affectés à Rome. Les agents supplémentaires chargés de l'appui aux bureaux de pays sont financés principalement au titre de projets. Il est prévu, dans la section relative au budget du PAM, qu'en moyenne, environ 5 pour cent des postes sont vacants à tout moment.

**Figure 6: Consultants et fonctionnaires du siège, des bureaux régionaux et des bureaux de pays inscrits au budget**



La figure 6 présente le nombre de consultants et de fonctionnaires financés par le budget AAP qui étaient inscrits au budget des exercices 2000-2001 à 2006-2007, et comprend le personnel sous contrat et le personnel des services généraux

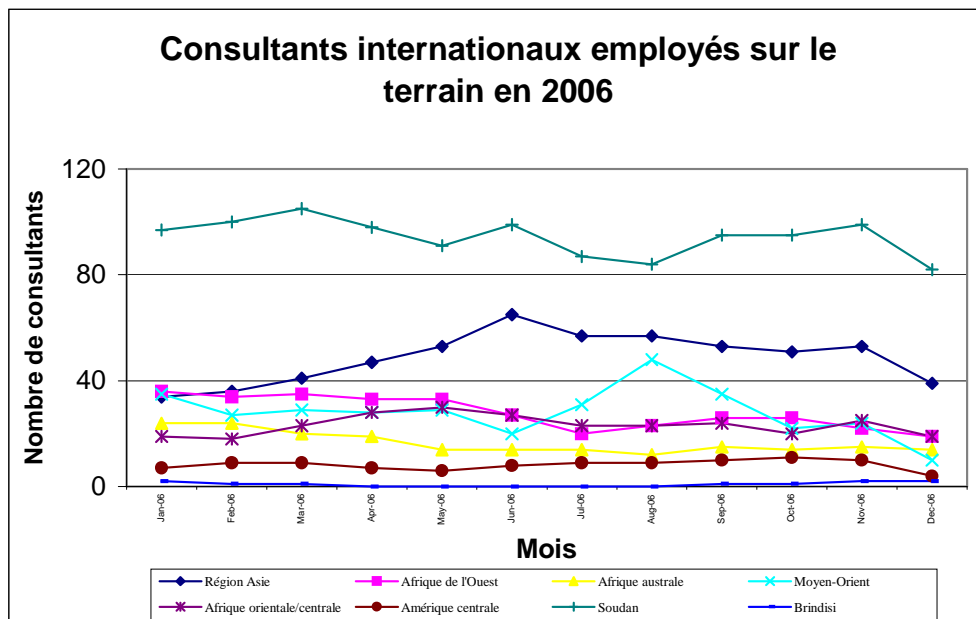
Source: dossiers de la section du budget du PAM

55. Il ressort de la figure 6 que le nombre de postes alloués aux bureaux de pays a augmenté régulièrement tandis que celui des postes des bureaux régionaux avait aussi tendance à s'accroître. Pour chaque exercice, le budget AAP prévoyait approximativement deux fois plus de postes au siège que dans les bureaux régionaux; le nombre de ces agents est passé de 788 en 2000-2001 à 1 180 en 2006-2007, soit une augmentation de 50 pour cent.

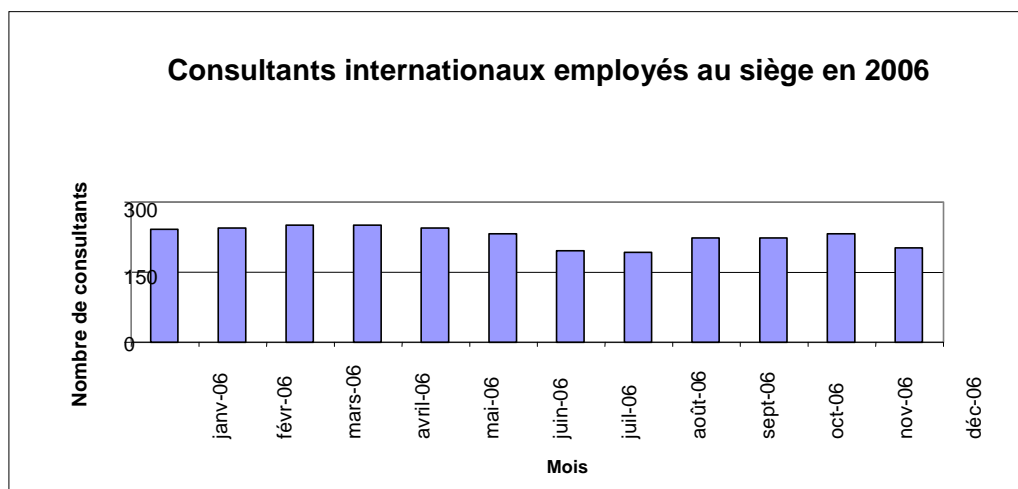
## Emploi de consultants

56. Pour évaluer plus précisément l'importance de l'emploi de consultants, nous avons analysé les tableaux d'effectifs mensuels de la Division des ressources humaines concernant les consultants internationaux en 2006. Il ressort de la figure 7 ci-après que les consultants sont employés assez régulièrement pour appuyer les activités des bureaux régionaux aussi bien que celles du siège. En 2006, les régions ont employé en moyenne 248 consultants pour l'ensemble du monde et 228 consultants pour le siège.

**Figures 7a et 7b: Nombre de consultants employés au siège, dans les bureaux régionaux et dans les bureaux de pays pendant l'année 2006**



La figure 7a présente sous forme de graphiques les variations du nombre de consultants employés par région pendant l'année 2006; le nombre (ou volume) de consultants employés dans chaque région est resté assez stable



La figure 7b présente le nombre de consultants employés pendant l'année 2006, soit en moyenne 228 par mois, principalement pour apporter un appui à la Division des opérations (84 en moyenne), l'Administration (56), la Division des fonds (32) et celle des politiques et des affaires extérieures (32)

57. Le recours constant aux consultants permet de disposer de ressources humaines plus souples que l'emploi de fonctionnaires permanents et faciliter l'utilisation de compétences ou de spécialisations particulières pour les opérations. Cependant, il peut aussi compromettre la rentabilité et le rapport qualité-coût et rendre l'organisation tributaire d'experts spécialisés importants qui cessent d'être disponibles à la fin de leur contrat.
58. Les consultants et la plupart des fonctionnaires du PAM travaillent sous des contrats de durée déterminée qui sont réexaminés et prolongés en fonction des fonds disponibles et de la charge de travail. Nous avons estimé, à l'issue de notre examen que la nomination d'agents internationaux pourrait entraîner des problèmes d'efficience: il ressort en effet des dossiers de la Division des ressources humaines que celle-ci a traité en 2006, la nomination pour la première fois de 463 agents, la nomination renouvelée de 977 agents et 1 390 cas de cessation de service. Sur 977 agents titulaires d'un nouveau contrat, 409 agents basés à Rome ont été recrutés plus d'une fois pendant l'année, à savoir:
- 304 individus: deux nominations;
  - 88 individus: trois nominations;
  - 14 individus: quatre nominations;
  - 3 individus plus de quatre nominations.
59. Étant donné que la procédure établie doit être appliquée pour chaque nomination successive, il serait peut-être possible d'accélérer le processus ou de planifier les périodes de travail de façon à les regrouper et à recruter le candidat retenu pour une plus longue durée de façon à réduire les coûts de nominations répétées.
60. En 2003, le Directeur exécutif a autorisé par délégation les bureaux régionaux et les bureaux de pays à nommer des fonctionnaires et des consultants internationaux du cadre organique<sup>10</sup>. Pour évaluer les effets de cette mesure sur les ressources, nous avons divisé le nombre total de contrats de consultants établis dans le monde pendant la période 2002-2006 en deux catégories:
- Contrats ordinaires: les consultants sont nommés pour la durée d'une affectation spécifique couvrant une période de moins d'un an et sont généralement rémunérés sur une base mensuelle;
  - Contrats pour la période d'emploi effectif: ces contrats couvrent une série d'affectations comprises dans un délai déterminé, l'agent sous contrat n'étant rémunéré que pour les jours de travail effectif.

---

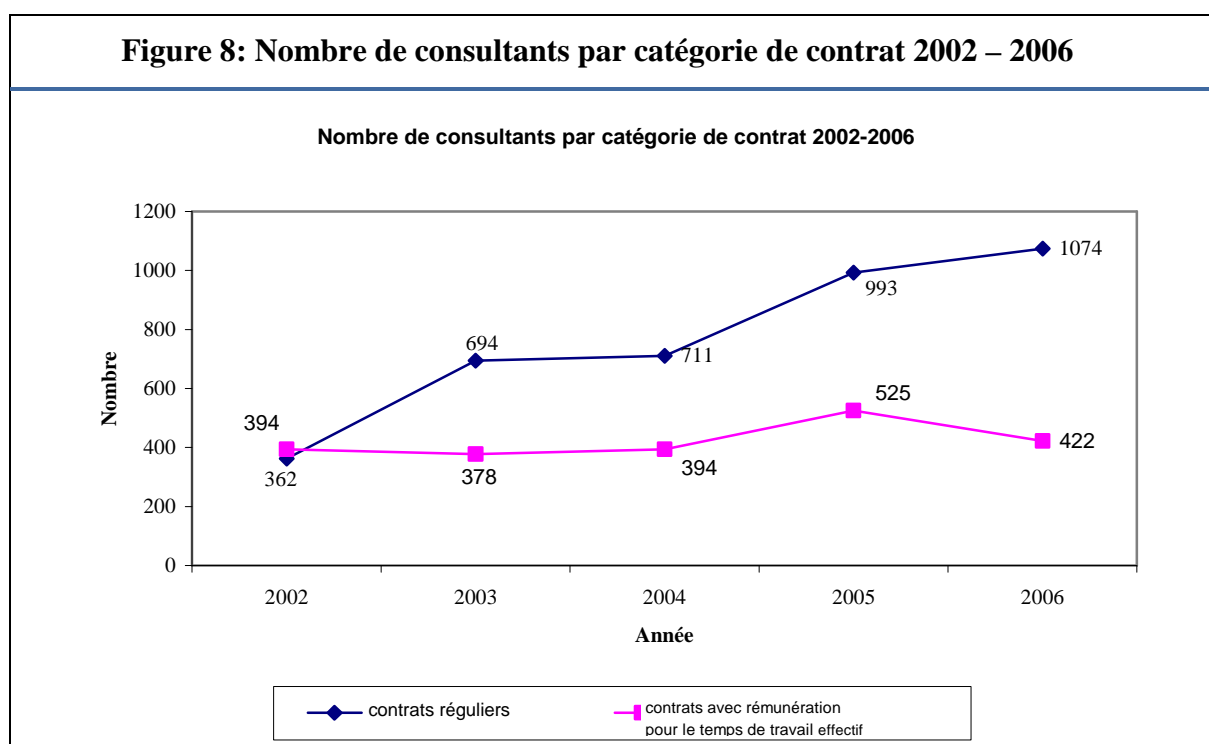
<sup>10</sup> Procédures administratives applicables au personnel international du cadre organique, 2003.

### De nombreux consultants sont employés pendant des périodes ininterrompues de longue durée

61. Les contrats couvrant les périodes d'emploi effectif permettent au Secrétariat d'obtenir avec souplesse les services de spécialistes nécessaires aux opérations pour des périodes brèves. Les contrats ordinaires concernent généralement des affectations de plus longue durée à des fonctions qui peuvent être normalement confiées à des membres du personnel. Il ressort de la figure 8 que le nombre de contrats de ce genre est resté relativement constant pendant la période de cinq ans 2002-2006 et que la durée moyenne des affectations est tombée de 45 à 35 jours. Le nombre de contrats ordinaires a eu tendance à augmenter, passant de 362 à 1 074 (il a presque triplé) mais la durée moyenne des contrats est tombée de 125 à 115 jours.

### Augmentation du recours aux consultants sous contrat pour de longues durées et incidences sur les ressources

**Figure 8: Nombre de consultants par catégorie de contrat 2002 – 2006**



Source: Dossiers de la Division des ressources humaines

Les contrats ordinaires prévoient que les consultants sont rémunérés pour des périodes déterminées d'activités, généralement sur une base mensuelle.

Les contrats "temps de travail effectif" prévoient la rémunération des jours d'emploi effectif uniquement.

Nombre moyen de jours de durée des contrats	2002	2006
Contrats ordinaires	125	115
Contrats temps de travail effectif	45	35

62. Dans les situations d'urgence, les responsables peuvent, pour des raisons d'ordre opérationnel, prolonger la durée de service de consultants qui se sont révélés fiables. Toutefois, l'emploi de consultants pour une longue durée par opposition à l'affectation souple de fonctionnaires permanents peut avoir des incidences sur les ressources et notre étude a montré que l'emploi ininterrompu d'un individu pendant une longue période présente des risques pour l'Organisation. Conformément aux directives des Nations Unies, les individus employés pendant plus de 44 mois sur une période continue de 48 mois peuvent demander et obtenir le statut de membre du personnel. Au moment de notre étude, nous avons recensé dans une des régions examinées, 16 contrats de consultants susceptibles de répondre au critère des 44 mois d'emploi en 2008.
63. Notre analyse ne nous a pas donné la certitude que la décentralisation avait abouti à une réduction du nombre de fonctionnaires et de consultants employés au siège comme prévu lors du lancement de l'opération. Les réductions potentielles ont été compensées par une augmentation du nombre de fonctionnaires en poste au siège dont Rome est le lieu d'affectation et l'accroissement sensible du nombre de consultants dont 743 étaient affectés à Rome en 2006.

## UN TRANSFERT APPROPRIÉ DE COMPÉTENCES ET DE RESSOURCES DU SIÈGE AU TERRAIN A-T-IL EU LIEU?

**Résumé:** À l'origine, les transferts de cadres vers le terrain répondaient bien aux objectifs de la décentralisation. Il est possible que des augmentations modestes du nombre de postes d'encadrement au siège traduisent le renforcement de la capacité du PAM de gérer des opérations plus vastes, plus complexes et plus difficiles; elles peuvent aussi correspondre à diverses initiatives pour lesquelles l'emploi d'agents du cadre organique est nécessaire au siège. Cependant, les augmentations ultérieures ne paraissent pas cadrer dans l'ensemble avec les objectifs de la décentralisation.

### À l'origine, les transferts d'agents sur le terrain cadraient bien avec la décentralisation

64. En 2003, le Commissaire aux comptes qui nous a précédé a déclaré<sup>11</sup> au Conseil d'administration que, pendant la période comprise entre les exercices 1996–1997 et 2002-2003, le nombre total d'agents du siège a diminué de 42 pour cent, tandis que celui des agents travaillant sur le terrain augmentait de 58 pour cent. Ce mouvement concernait aussi bien le personnel du cadre organique que celui des services généraux, ce qui montrait que des compétences avaient été transférées vers le terrain. Notre prédécesseur a également indiqué que, pendant cette même période, les coûts liés ou non au personnel avaient diminué de

---

<sup>11</sup> WFP/EB.3/2002/5-A/1/3

55 pour cent au siège et augmenté de 49 pour cent sur le terrain<sup>12</sup>.

### Les augmentations ultérieures des effectifs au siège ne cadraient peut-être plus avec les objectifs de la décentralisation

65. Nous avons étudié l'évolution des effectifs employés depuis le début de notre mandat de Commissaires aux comptes (2002-2007). La figure 9 ci-après indique le nombre d'agents en poste à la fin de chacune des années comprises entre 2002 et 2006 et en avril 2007, les postes du cadre organique, des services généraux et de directeurs et de niveaux supérieurs étant classés séparément.

**Figure 9: Postes du cadre organique et des services généraux occupés à la fin de chaque année, 2002 – 2007**

Fonctionnaires internationaux du cadre organique - siège	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
<b>Grades supérieurs à celui de directeur</b>	3	4	5	5	5	5
<b>Directeurs</b>	40	50	54	63	64	63
<b>Cadre organique</b>	269	291	423	399	428	435
<b>Total partiel</b>	312	345	482	467	497	503
<b>Services généraux</b>	310	319	352	376	376	385
<b>Total personnel</b>	622	664	834	843	873	888

Ces chiffres comprennent le personnel des bureaux de liaison, de mobilisation de fonds et de communication, les agents en congé sans solde ou prêtés à d'autres organisations.

\* Pour 2007, effectifs en poste en avril 2007

Source: Division des ressources humaines.

66. Il ressort de la figure 9 que les effectifs de personnel du cadre organique ont augmenté de 191 individus, passant de 312 en 2002 à 503 en 2007 (soit plus de 60 pour cent d'augmentation); et que ceux des services généraux se sont accrus de 75 unités, passant de 310 individus en 2002 à 385 en 2007 (augmentation de 24 pour cent). Ces augmentations d'effectifs ne paraissent pas cadrer avec la politique de transfert des compétences aux régions bien que certaines mesures comme l'accélération de la clôture des comptes d'exercice biennal aient entraîné une augmentation des effectifs du cadre organique requis au siège.

<sup>12</sup> Les budgets du terrain ne comprenaient pas les dépenses de réaménagement à cette époque.

### **Les augmentations modestes du nombre de postes de direction du siège cadrent avec les décisions du Conseil d'administration**

67. La décentralisation a eu pour effet de renforcer les pouvoirs délégués des directeurs des bureaux régionaux et des bureaux de pays. Le Secrétariat a affecté un directeur adjoint aux plus grands bureaux de ces deux catégories afin d'assurer la continuité de la gestion et de maintenir des moyens suffisants pour exécuter des opérations de plus en plus complexes dans le contexte de la décentralisation.
68. En outre, les augmentations modestes du nombre de postes d'encadrement répondent à la décision du Conseil d'administration qui a voulu, en octobre 2000, renforcer la capacité de gestion du PAM conformément aux propositions du Directeur exécutif<sup>13</sup>; celui-ci estimait en effet que la gestion d'un programme de plus en plus complexe et politiquement délicat exigeait davantage de directeurs expérimentés de haut niveau, sachant gérer des opérations plus complexes et difficiles.
69. La figure 9 fait ressortir une augmentation du pourcentage de personnel au niveau de directeur et de niveaux supérieurs qui est relativement modeste par rapport aux augmentations des effectifs du cadre organique et des services généraux: les effectifs de cette catégorie sont passés de 43 postes sur 622 au total (soit 6,9 pour cent), en 2002 à 68 postes sur 888 (soit 7,7 pour cent), en 2007.

### **CONCLUSION**

70. La décentralisation ne paraît pas avoir abouti à une réduction des effectifs du personnel au siège comme elle était initialement destinée à le faire. En outre, il apparaît que les consultants recrutés à l'origine pour aider le PAM à faire face à des situations d'urgence ou pour fournir des services spécialisés sont restés en service pendant des périodes relativement longues, peut-être pour compenser des déficits constatés de personnel, particulièrement au siège où le transfert de fonctionnaires compétents et expérimentés vers le terrain pourrait avoir entraîné un manque de compétences spécialisées.
71. Depuis 2002, les augmentations des effectifs au siège ne paraissent pas cadrer avec les objectifs de la décentralisation, mais elles pourraient correspondre aux nombreuses initiatives pour lesquelles des fonctionnaires du cadre organique étaient nécessaires à Rome.

---

<sup>13</sup> WFP/EB.3/2000/4-D/1

**Recommandation 3:** *Nous encourageons le Secrétariat à faire en sorte que les ressources allouées au siège, aux régions et aux bureaux de pays correspondent à la charge de travail de chaque niveau et chaque unité de l'Organisation.*

**Recommandation 4:** *Nous recommandons que le Secrétariat fasse en sorte que des processus efficaces et améliorés soient appliqués en matière de nominations nouvelles ou renouvelées de personnel en fixant des durées appropriées et financièrement rationnelles pour les contrats de fonctionnaires et les affectations de consultants.*

## La décentralisation a-t-elle abouti dans l'ensemble à une utilisation efficace et rationnelle des ressources?

**Résumé:** Il existe des bases de référence ou des hypothèses qui permettent de déterminer les coûts des opérations habituelles et des procédures permettant de procéder à l'évaluation critique des augmentations budgétaires, mais un ordre de priorité doit être fixé strictement pour tenir compte des augmentations de coûts et des exigences des opérations en période de ressources financières limitées.

### DES BASES DE RÉFÉRENCE ONT-ELLES ÉTÉ IDENTIFIÉES POUR ORIENTER LA STRUCTURE DE L'ORGANISATION?

72. Il existe pour chaque bureau de pays une structure de base composée au minimum d'un poste de directeur, de deux postes du cadre organique et de trois agents nationaux. Les bureaux régionaux et les bureaux de pays les plus importants sont généralement dotés d'un poste de directeur adjoint supplémentaire. La direction nous a indiqué que l'affectation de ressources directes supplémentaires est liée au volume de vivres distribués. Des fonctionnaires du cadre organique possédant des compétences spécialisées dans des domaines comme la logistique, les finances, les opérations, la liaison et l'évaluation de la vulnérabilité, apportent leur concours à chaque bureau de pays. Cependant, il n'existe pas de base de référence ni de modèle d'effectifs comportant des paramètres indicatifs pour orienter l'affectation des ressources en fonction d'opérations spécifiques dans chaque bureau. Dans la région Amérique latine et

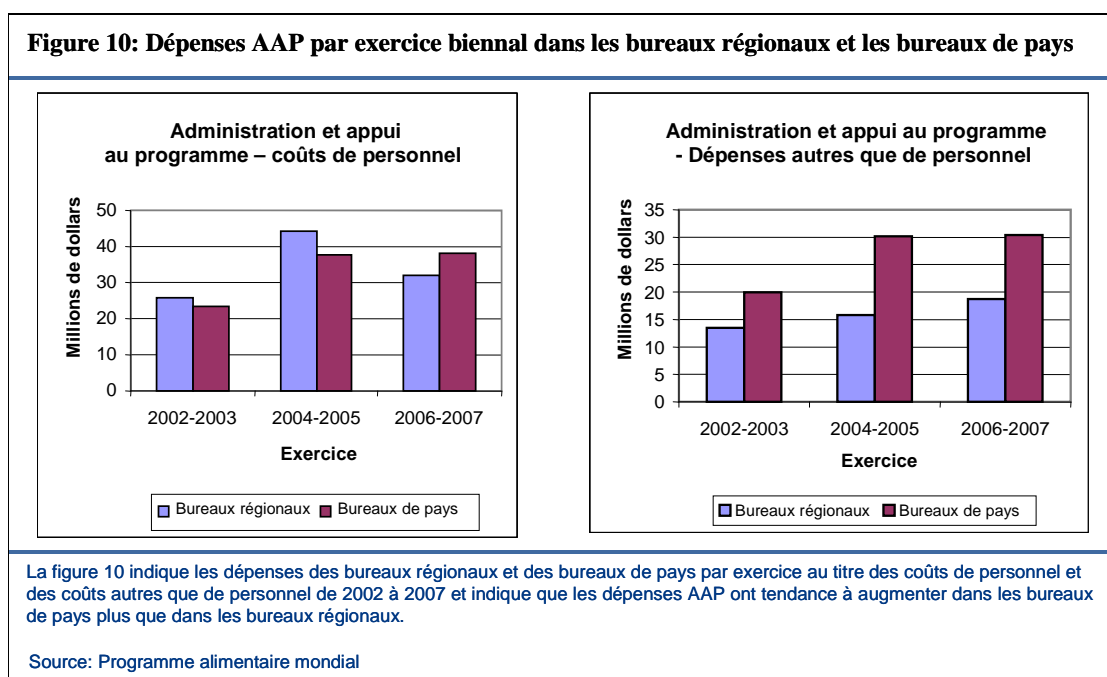


Caraïbes, les projets en cours sont principalement des projets de développement qui n'ont naturellement pas besoin des mêmes ressources que les régions qui sont responsables surtout d'opérations d'urgence.

## COMMENT LES AUGMENTATIONS DE COÛTS PAR RAPPORT AUX BASES DE RÉFÉRENCE SONT-ELLES JUSTIFIÉES?

**Les responsables des budgets doivent faire un arbitrage entre ce qui est souhaitable et ce qui est possible financièrement**

73. Le Secrétariat procède à une évaluation critique des besoins de ressources supplémentaires par rapport au budget de référence. La figure 10 présente les dépenses administratives et d'appui aux programmes (AAP) des bureaux régionaux et des bureaux de pays au titre des coûts de personnel et des autres coûts de 2002 à 2007 et indique que les dépenses de personnel AAP ont tendance à augmenter dans les bureaux de pays plus que dans les bureaux régionaux. Les coûts AAP des bureaux régionaux ne concernant pas le personnel se sont accrus régulièrement pendant toute la période considérée alors que ceux des bureaux de pays ont enregistré une forte hausse en 2004–2005, et sont restés stables en 2006–2007; cette hausse s'explique peut-être en partie par la situation d'urgence en Iraq et les opérations qui ont suivi en 2006.



74. Les coûts des bureaux régionaux et des bureaux de pays ont augmenté en dépit des limites budgétaires. Dans les états financiers de 2004-2005 et les états financiers annuels non vérifiés de 2006, le Secrétariat a signalé un dépassement des coûts standard de personnel qui étaient à l'origine en partie imputés au budget administratif et d'appui aux programmes (AAP) atteignant plus de 114 millions. Ce dépassement est dû à de nombreux facteurs dont les

modifications des barèmes de traitement, les grades moyens du personnel, le nombre et le coût de réaffectations de fonctionnaires et les fluctuations des taux de change<sup>14</sup>. Néanmoins, pour éviter d'épuiser des réserves qui pourraient être utilisées pour soutenir d'autres activités, le Secrétariat doit de toute évidence veiller à ce que le PAM opère dans les limites des fonds disponibles.

## CONCLUSION

75. L'augmentation du nombre de bureaux et de fonctionnaires sur le terrain s'ajoutant à des augmentations relativement plus fortes du nombre de fonctionnaires au siège et le recours persistant aux consultants ne témoignent pas au total d'un accroissement de l'efficacité ni peut-être même de l'efficacité avec laquelle les ressources sont utilisées. Selon nous, le maintien d'un tel dispositif alors que les opérations liées à des situations d'urgence de grande ampleur sont moins nombreuses pourrait indiquer qu'il serait possible d'améliorer l'efficacité de l'organisation et qu'il serait aussi possible ou tout au moins souhaitable de trouver des formules dans les domaines du personnel et des interventions offrant une plus grande marge de souplesse que le dispositif de terrain autonome que le Programme utilise à l'heure actuelle.
76. Les restrictions pesant sur les ressources disponibles imposent une gestion rigoureuse qui exige un effort constant de la part du Secrétariat et permet de tirer de meilleurs résultats de l'examen des dispositifs décentralisés qui était en cours au moment de notre audit, au milieu de l'année 2007.

**Recommandation 5: *Nous recommandons qu'en examinant les moyens de réduire les coûts de façon à les adapter aux fonds disponibles, le Secrétariat étudie s'il serait possible d'accroître l'efficacité des structures opérationnelles et des dispositifs de soutien existants grâce à la rationalisation des infrastructures régionales en fonction des besoins et à des formules plus économiques.***

---

<sup>14</sup> WFP/EB.A/2007/6-F/1/1