

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 11-14 octobre 2004

RESSOURCES, QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES

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

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.3/2004/5-A/1
18 août 2004
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT DU COMMISSAIRE AUX COMPTES SUR LES QUESTIONS DE GESTION

Le présent document comprend trois rapports:

- Rapport du Commissaire aux comptes sur l'examen des opérations aériennes du Programme alimentaire mondial (pages 3–24);
- Rapport du Commissaire aux comptes sur l'examen du système d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité du Programme alimentaire mondial (pages 25–38);
- Rapport du Commissaire aux comptes sur l'examen de la gouvernance du Programme alimentaire mondial (pages 39–47).

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 le fonctionnaire du PAM mentionné ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directeur de la Division des finances M. S. Sharma tél.: 066513-2700
(FS):

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).



RAPPORT DU COMMISSAIRE AUX COMPTES SUR L'EXAMEN DES OPÉRATIONS AÉRIENNES DU PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL

Résumé	<i>(paragraphe 1 à 4)</i>
Introduction	<i>(paragraphe 5 à 8)</i>
Organisation et planification	<i>(paragraphe 9 à 17)</i>
Gestion financière	<i>(paragraphe 18 à 34)</i>
Gestion de l'exploitation	<i>(paragraphe 35 à 55)</i>
Conclusion	<i>(paragraphe 56 à 57)</i>
Remerciements	<i>(paragraphe 58)</i>



RESUME

1. La livraison de l'aide alimentaire se situe au centre même du mandat et des priorités stratégiques du Programme alimentaire mondial. Les services de transport aérien constituent un élément capital pour assurer la livraison de cette aide alimentaire dans les situations de crise et pour appuyer les opérations d'urgence, de secours et de redressement lorsque les autres modes de transport sont insuffisants ou difficilement utilisables.
2. Les services d'opérations aériennes du PAM assurent le transport des produits alimentaires et des passagers et apportent un appui aux missions humanitaires plus larges des Nations Unies et des organismes diplomatiques. La gestion de ces services entraîne des risques commerciaux et financiers considérables pour l'Organisation. Une gestion solide de l'exploitation, des finances et des risques —la gestion de la sécurité aérienne comprise— est indispensable pour assurer l'efficacité des services aériens et fournir des prestations d'une valeur correspondante aux fonds des donateurs. Mes collaborateurs ont donc effectué un examen de haut niveau de cette activité importante en s'attachant particulièrement aux questions de gestion financière et à l'évolution intervenue depuis l'accident d'avion qui s'est produit au Kosovo en 1999.
3. Au cours de cet examen, mes collaborateurs ont noté l'application peu cohérente et au cas par cas des contrôles en liaison avec les différentes opérations aériennes et ils ont dégagé des risques opérationnels et financiers et des risques de sécurité liés au mode de gestion des opérations aériennes. Suite à une demande du Comité de haut niveau sur la gestion, le PAM a étudié l'élargissement de ces services de transport aérien de façon à gérer lui-même toutes les opérations aériennes à des fins humanitaires des Nations Unies. Le PAM serait ainsi amené à prendre en charge quatre opérations qui sont actuellement gérées par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ainsi que les nouvelles opérations humanitaires que les Nations Unies ou leurs institutions pourraient juger nécessaires à l'avenir. Pour gérer un tel élargissement, il faut mettre en place des contrôles d'organisation fiables, garantir une bonne gestion financière et assurer la sécurité des opérations. Au moment de l'examen de mes collaborateurs, aucune infrastructure de ce genre n'avait encore été mise en place.
4. Sur la base des conclusions de la vérification, j'ai recommandé que le PAM:
 - améliore le contrôle budgétaire des opérations aériennes en général de façon que des fonds suffisants soient disponibles pour chaque opération et que des informations financières exactes et fiables soient fournies, afin de promouvoir une bonne gestion budgétaire au moyen d'un modèle normalisé approprié d'écritures financières pour toutes les opérations;
 - examine la politique et la pratique suivies en matière de tarifs pour améliorer le remboursement des dépenses et les mouvements de trésorerie liés aux opérations aériennes;
 - établisse des accords globaux avec les tierces parties pour identifier clairement les responsabilités financières respectives de toutes les parties intéressées avant d'élargir les opérations aériennes à un plus grand nombre d'organismes humanitaires;
 - prenne rapidement des dispositions pour mettre en œuvre les recommandations des rapports publiés par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) en 2000 et 2001 en vue d'améliorer la gestion de la sécurité des opérations aériennes de façon à renforcer les contrôles de sécurité aérienne comme le Programme s'y est engagé;



- adopte des normes, des procédures d'exploitation et des dispositifs d'application généraux répondant aux normes de l'OACI;
- examine les effectifs et les crédits budgétaires affectés aux opérations aériennes en rapport avec les besoins indiqués dans les recommandations de l'OACI;
- mette en place des procédures d'évaluation systématiques des risques pour les opérations aériennes;
- entreprenne un examen général des mémorandums d'accord avec les autorités gouvernementales afin de confirmer leur validité ou de les actualiser;
- renforce les systèmes internes de collecte de données et de comptes rendus d'incidents.

INTRODUCTION

5. Le Programme alimentaire mondial a recours aux opérations aériennes pour livrer l'aide alimentaire, en particulier pour fournir les secours d'urgence nécessaires aux réfugiés et les autres bénéficiaires conformément à son mandat et à ses priorités stratégiques; à cette fin, il doit acheminer des quantités importantes de produits alimentaires de base à des bénéficiaires dispersés dans le monde entier. En outre, le PAM fournit à d'autres organismes humanitaires des services de transport aérien de passagers et de volumes limités de marchandises.
6. Le transport aérien constitue un élément coûteux mais indispensable de la logistique des livraisons d'aide alimentaire surtout lorsqu'il s'agit de réagir rapidement à des crises d'opérations de secours d'urgence ou d'opérations spéciales ou encore d'appuyer des interventions prolongées de secours et de redressement lorsque les autres moyens de transport se révèlent insuffisants, dangereux ou difficilement utilisables. En 2002-2003, les opérations aériennes ont coûté plus de 55 millions de dollars et ont représenté 92 000 heures de vol pour transporter de plus de 200 000 passagers et 200 000 tonnes de marchandises.
7. La bonne gestion solide des opérations des finances et des risques, notamment de la sécurité aérienne, présente une grande importance pour que le programme atteigne ses objectifs et assure l'efficacité et la rentabilité financière des opérations aériennes. En conséquence, mes collaborateurs ont entrepris un examen à haut niveau de cet élément important des activités du PAM en travaillant au siège de l'Organisation et en effectuant une série de visites prolongées dans les pays pendant l'exercice biennal, tout en s'attachant particulièrement aux questions de gestion financière liées aux opérations aériennes. À cette fin, ils sont allés étudier sur place trois grandes opérations aériennes en cours en Afghanistan, au Soudan et en Angola et ont eu des entretiens avec les hauts fonctionnaires du siège associés à la gestion des opérations aériennes. Leur examen a porté sur les domaines suivants:
 - organisation et planification;
 - gestion financière des opérations aériennes;
 - gestion de l'exploitation.
8. La passation des marchés concernant les services de transport aérien —qui influent également sur la rentabilité des dépenses consacrées aux opérations aériennes— a fait l'objet d'une vérification du Bureau de la vérification interne du PAM. Cette vérification a été entreprise dans le cadre du programme de travail du Bureau pour 2003 et a porté sur les points suivants: processus de passation de contrats; paiement; comptes rendus et



coordination avec les bureaux de pays; enfin mesures prises pour donner suite aux recommandations formulées par l'Organisation de l'aviation civile internationale après l'accident d'avion du Kosovo. Les conclusions de cette vérification interne ne m'avaient pas été communiquées au moment où j'ai achevé mon rapport, mais mes collaborateurs en tiendront dûment compte et feront éventuellement rapport au Conseil d'administration, le cas échéant.

ORGANISATION ET PLANIFICATION

9. Pendant l'exercice 2002-2003, le Programme alimentaire mondial a géré des opérations aériennes humanitaires dans 12 endroits situés dans sept pays et en utilisant des flottes variant de 1 à 15 aéronefs, afin de faciliter des livraisons d'aide alimentaire dans des pays dotés d'infrastructures rudimentaires et d'appuyer des opérations de secours d'urgence beaucoup plus vastes dans certaines zones particulièrement peu accessibles du monde.
10. Les opérations aériennes gérées par le PAM comportent des mouvements de marchandises —principalement pour la livraison d'aide alimentaire— et des transports de passagers destinés au personnel du Programme lui-même et d'autres organismes humanitaires. Les services de fret aérien sont indispensables pour les activités du PAM; dans la plupart des cas, ils constituent un programme séparé organisé habituellement sous forme d'opération spéciale; dans un cas (livraison de produits alimentaires en Angola) le service aérien fait partie intégrante d'une intervention prolongée de secours et de redressement et dans le cas de l'Opération survie Soudan (sud du Soudan) l'opération est basée sur un fonds fiduciaire. On trouvera indiqué au Tableau 1 ci-après les pays et les programmes pour lesquels le PAM a exécuté des opérations aériennes pendant l'exercice 2002-2003.

TABLEAU 1: OPÉRATIONS AÉRIENNES DU PAM PENDANT L'EXERCICE 2002-2003

No du projet	Description	Activité	Durée
10061.0	Afrique de l'Ouest (passagers)	Opération spéciale à l'appui de l'IPSR régionale	7.10.02-6.10.03, prolongée jusqu'au 6.10.04 au titre du projet 10061.1
10163.0	Afghanistan	Opération spéciale	1.04.02-30.06.03, prolongée jusqu'au 31.12.04
10146.0	Angola (passagers)	Opération spéciale	01.01.02-31.12.03, prolongée jusqu'au 31.12.04 au titre du projet 1046.1
10054.0	Angola (produits alimentaires)	Intervention prolongée de secours et de redressement	Juillet 2002-décembre 2003, prolongée jusqu'au 31.12.05 au titre du projet 10054.2
10149.0	Angola (produits non alimentaires)	Opération spéciale	1.01.02-31.12.03 prolongée jusqu'au 31.12.04 au titre du projet 10054.1
Sans objet	Opération Survie Soudan	Fonds fiduciaire	Permanent
10080.0	Soudan (passagers)	Opération spéciale	1.04.02-31.3.03, prolongée jusqu'au 31.3.04 au titre du projet 10080.1
10072.0	Iraq	Opération spéciale	25.03.03-25.09.03, prolongée jusqu'au 14.07.04
10248.0	RD Congo (Est)	Opération spéciale	10.11.02-30.07.03
10117.0	RD Congo (Nord)	Opération spéciale	14.09.01-30.06.03
10090.0	RD Congo (aide humanitaire)	Opération spéciale	13.06.01-31.12.02
10173.0	Burundi	Opération spéciale	13.06.01-31.12.02

Source: PAM-SAP



11. Les opérations aériennes sont planifiées et exécutées et les coûts sont calculés par les bureaux de pays intéressés qui bénéficient des conseils et des compétences spécialisées du Bureau du transport, de la planification préalable et des interventions (OTP) installé au siège du PAM à Rome, conformément aux modalités approuvées par le Directeur exécutif en 2003. Ainsi, les comptes rendus administratifs des diverses opérations relèvent de la responsabilité des directeurs de pays intéressés et les comptes rendus destinés à OTP doivent tous passer par une section unique des opérations aériennes qui comprend des unités chargées du transport aérien et de la sécurité (voir annexe I).
12. Au cours de leurs déplacements sur le terrain, mes collaborateurs ont constaté que le personnel des bureaux régionaux et des bureaux de pays sait parfaitement que les directeurs de pays sont seuls responsables de toutes les activités opérationnelles sur le territoire national des pays dont ils sont chargés et des comptes rendus correspondants. Les pouvoirs et les décisions concernant la gestion des opérations aériennes sont donc fortement décentralisés en pratique.

Lokichoggio, Kenya. L'Opération survie Soudan assure le transport aérien et des parachutages de produits alimentaires dans des zones isolées du sud du Soudan, région aux mains des forces rebelles. Le nord du pays, qui est sous le contrôle du Gouvernement soudanais, est desservi à partir de Khartoum.

L'opération aérienne est gérée depuis Lokichoggio, près de la frontière entre le Kenya et le Soudan, alors que le Bureau de pays pour le Kenya se trouve à Nairobi. Les responsabilités en matière de comptes rendus directs de gestion sont d'autant plus complexes qu'au Soudan le PAM travaille avec des entreprises sud-africaines sous contrat à partir d'une base installée au Kenya. Mes collaborateurs ont constaté que le PAM laisse l'entreprise gérer toutes les questions d'exploitation sans exiger de comptes rendus officiels, par exemple en cas d'accident ou d'incident. En outre, au moment de leur visite en avril 2003, mes collaborateurs n'ont trouvé aucune trace de rapport avec les autorités nationales de l'aviation civile ni avec les exploitations sous contrat, mais la situation s'est améliorée depuis lors. Ils ont appris que le Mémoire d'accord relatif à l'utilisation de la piste de Loki était conservée à Nairobi et que les questions de contrat et d'assurance étaient réglées par les services de Rome. Les arrangements de ce genre ne peuvent pas favoriser une bonne gestion au niveau local.

13. En vue de définir les buts et objectifs d'une opération d'aide alimentaire au cours des phases de planification initiales, le Directeur de pays et l'équipe chargée du pays évaluent les moyens de transport et les combinaisons de ces moyens qui peuvent être utilisés aux fins de l'opération. Les moyens les plus appropriés sont choisis en fonction d'un certain nombre de facteurs, par exemple l'environnement dans lequel l'activité doit se dérouler, le nombre des bénéficiaires et le lieu où ils se trouvent, le genre de produit figurant dans l'assortiment alimentaire, le volume de l'aide alimentaire à livrer/distribuer, le caractère urgent des livraisons (compte tenu des saisons et des crises) et les infrastructures existantes dont le PAM peut se servir. Lorsque le transport aérien est considéré comme le moyen de livraison approprié, le bureau compétent étudie ces facteurs en prenant l'avis de la Section des opérations aériennes d'OTP (Rome), afin de déterminer le type et le nombre d'aéronefs nécessaires.
14. Lorsque la nécessité d'un projet a été établie au niveau du pays, des groupes d'examen interne des projets examinent les propositions dans le pays même. Le comité d'examen au niveau national est placé sous la présidence du Directeur de pays qui est assisté par d'autres fonctionnaires internationaux du cadre organique (chargés de la logistique et des achats,



spécialistes principaux des programmes et directeurs adjoints ou hauts fonctionnaires administratifs). Le bureau chargé de la programmation présente une proposition et s'efforce de la faire approuver au niveau local avant de la soumettre à un groupe régional d'examen des projets qui se compose du Directeur régional, du fonctionnaire régional chargé de programmes, de spécialistes de la logistique et du fonctionnaire chargé des finances. Ce Comité régional étudie les propositions de projet préparées par le bureau de pays en tenant dûment compte des priorités stratégiques et des moyens financiers disponibles dans la région. Ensuite, la proposition de projet est soumise au Conseil d'administration du PAM à Rome pour examen et approbation définitive. Après cette approbation, le Secrétariat peut commencer à chercher des ressources pour le projet et à le mettre en œuvre.

15. Il existe plusieurs modes de financement différents des opérations aériennes. Celles-ci peuvent être financées au moyen d'appels directs aux donateurs qui sont invités à couvrir des dépenses spécifiques, ce qui entraîne l'approbation et l'organisation d'opérations spéciales; elles peuvent aussi être financées dans le cadre d'interventions d'urgence ou d'interventions de secours prolongées, enfin les coûts peuvent être entièrement recouverts en étant directement imputés aux utilisateurs des services aériens.
16. Le PAM conclut des contrats avec diverses entreprises de transport aérien pour louer des aéronefs et du personnel pour une durée déterminée, un nombre minimum garanti d'heures de vol étant habituellement prévu dans le contrat de façon à assurer à l'exploitant un prix fixé minimum pour la durée du contrat. L'exploitant sous contrat fournit les aéronefs, les pilotes et le personnel auxiliaire, tandis que le PAM recrute directement du personnel d'encadrement et d'exécution pour gérer l'opération.
17. Les principaux contrats de transport aérien sont complétés par des contrats d'annulation de services de courte durée qui sont destinés à atténuer les difficultés pendant les périodes de forte activité et à permettre de répondre à la demande avec souplesse; toutefois, la mise en œuvre de ces contrats entraîne des frais supplémentaires. Le PAM travaille actuellement dans de nombreux pays avec des entreprises sous contrat et fait appel à des entreprises différentes qui fournissent des types d'aéronefs particuliers pour répondre aux besoins. Eu égard aux modalités selon lesquelles les opérations aériennes ont été financées, organisées et gérées, le PAM n'a pu mettre en place un processus de passation de marchés plus vaste et plus unifié qui lui aurait permis de bénéficier d'économies d'échelle au niveau mondial.

GESTION FINANCIERE DES OPERATIONS AERIENNES

18. Mes collaborateurs ont analysé les données disponibles dans le Système mondial et réseau d'information du PAM (WINGS) pour déterminer la situation financière des diverses opérations aériennes et notamment savoir si les fonds étaient suffisants. Le tableau 2 présente l'analyse des besoins de financement identifiés par le PAM pour des opérations précises et soumis pour approbation ainsi que les contributions effectivement annoncées et reçues pour chacune des opérations.



TABLEAU 2: OPÉRATIONS DE TRANSPORT AÉRIEN—COMPARAISON DES BUDGETS ET DES FONDS EFFECTIVEMENT REÇUS

Projet	Description	Budget de l'opération (milliers de dollars)	Annonces de contributions (milliers de dollars)	Contributions reçues (milliers de dollars)	Déficit (milliers de dollars)	Déficit en pourcentage (chiffres arrondis)
10061	Afrique de l'Ouest (passagers)	1 173	625	380	793	68 %
10061	Afrique de l'Ouest (opération régionale)	2 001	840	1 932	69	3 %
10163	Afghanistan	24 034	26 237	17 701	6 333	26 %
10146	Angola (passagers)	5 735	4 555	4 233	1 502	26 %
10054	Angola (produits alimentaires)	*	*	*	*	
10149	Angola (produits non alimentaires)	3 207	2 353	2 110	1 097	34 %
10181	Soudan (passagers) (Loki)	970	1 040	789	181	19 %
10181	Soudan (Khartoum)	987	1 031	672	315	32 %
10272	Iraq	18 866	14 342	11 403	7 463	40 %
10248	RD Congo (Est)	1 459	1 459	1 354	105	7 %
10117	RD Congo (Nord)	1 984	1 432	1 384	600	30 %
10090	RD Congo (aide humanitaire)	1 967	264	235	1 732	88 %
10173	Burundi	1 926	1 248	1 614	312	16 %
10061	Afrique de l'Ouest (opération régionale)	3 045	767	258	2 787	92 %

Budget de l'opération = budget établi au niveau du pays, puis approuvé par le Conseil d'administration.

Contributions annoncées = contributions annoncées par les donateurs en faveur de l'opération.

Contributions reçues = contributions annoncées reçues plus, le cas échéant, montants versés directement par les utilisateurs au titre des remboursements.

Déficit = différence entre le budget de l'opération et les montants reçus au 26 mars 2004 (date d'achèvement du rapport).

Tous les chiffres sont arrondis au millier de dollars le plus proche.

* Intervention prolongée de secours et de redressement en Angola (10054.0). Aucune analyse disponible au système SAP.

Source: Données SAP PAM, au 26 mars 2004; contributions annoncées communiquées par RMS.

19. Il ressort de l'analyse que toutes les opérations aériennes présentaient un déficit de financement variant de 3 à 92 pour cent des montants nécessaires correspondants au 26 mars 2004.

Ayant examiné les ressources reçues pour les opérations aériennes en cours, mes collaborateurs ont constaté qu'en moyenne les opérations spéciales accusent un déficit de financement représentant environ 35 pour cent des besoins prévus à une date déterminée. On peut donc se demander si le PAM est en mesure de fournir l'aide requise aux activités humanitaires de façon rationnelle et économique et en toute sécurité.

20. Mes collaborateurs ont étudié le calendrier de financement des opérations aériennes, ainsi que le niveau - suffisant ou non - des fonds. Un certain délai est inévitable entre les annonces de contribution et la réception des fonds correspondants. Le Tableau 3 indique pour l'opération en Afghanistan l'intervalle écoulé entre l'enregistrement des annonces de contribution et la réception des fonds. Mes collaborateurs ont calculé que, pour l'ensemble des opérations aériennes, l'intervalle entre les annonces de contribution et la réception des fonds s'établit à 3 mois en moyenne.



TABLEAU 3: INTERVALLE ENTRE LES ANNONCES DE CONTRIBUTION ET LA RÉCEPTION DES FONDS - EXEMPLE								
Donateurs	Annonces de contribution et <i>Fonds reçus</i> en 2002-2003							
	1er trimestre 2002	2ème trimestre 2002	3ème trimestre 2002	4ème trimestre 2002	1er trimestre 2003	2ème trimestre avril 03	3ème trimestre sept. 03	4ème trimestre déc. 03
UE	1 936 317	1 576 440						
UE		983 284		792 864				
UE		2 428 147			2 045 929			
Allemagne		451 264	492 126					
Royaume-Uni	1 428 571	1 426 703						
Royaume-Uni			74 769					Aucun fonds reçu
Royaume-Uni			420 659				420 693	
États-Unis d'Amérique	300 000			300 000				
États-Unis d'Amérique			2 400 000	2 230 155				
États-Unis d'Amérique		1 500 000	1 500 000					
États-Unis d'Amérique		5 362	5 362					
États-Unis d'Amérique			10 330*					
			* annonce de contribution et fonds reçus					

Date concernant le projet 10163 - Afghanistan

Source: Données du PAM.

21. Dans d'autres activités, le PAM dispose d'une certaine marge pour gérer l'insuffisance des fonds en modifiant le nombre de bénéficiaires ou le volume de l'assortiment alimentaire de façon à s'adapter aux difficultés budgétaires sans compromettre l'ensemble de l'intervention. Il n'a pas de marge de souplesse analogue dans le cas des services aériens et il examine actuellement les moyens de remédier aux retards de financement dans le cadre de l'examen de ses procédures.
22. Il n'y a guère de possibilités de réviser ou d'adapter les services de transport aérien dans les limites des facteurs variables de chaque opération: il s'agit essentiellement du nombre d'aéronefs utilisés, qui influent sur l'ampleur des prestations fournies, et de la réduction des coûts indépendants des vols. Compte tenu du niveau des coûts fixes qui doivent être couverts dans les contrats concernant les services aériens, l'insuffisance des fonds pour les opérations aériennes peut avoir un effet direct sur les ressources en personnel du PAM qui constituent le seul coût variable indépendant des vols dans le cas de la plupart des opérations. Cet effet peut compromettre l'efficacité et l'efficacité de la gestion et des contrôles de sécurité aérienne.



23. Lorsque les fonds sont insuffisants, les responsables doivent décider s'il convient de revoir le niveau de service aérien prévu pour une opération ou de réaffecter des fonds d'autres sources afin de compenser le déficit. Dans le cas des opérations où le transport aérien fait partie intégrante de l'intervention de secours, les directeurs de pays ont la possibilité d'affecter les fonds disponibles comme ils le jugent nécessaire. Lorsque les transports aériens font l'objet d'une opération spéciale séparée, les restrictions touchant la redistribution des fonds peuvent avoir un effet négatif sur les programmes de secours qui leur sont associés.
24. Le système de comptabilité WINGS ne permet pas de tirer des fonds dépassant les budgets approuvés et mes collaborateurs ont constaté qu'en fait les réaffectations de fonds avaient le plus souvent lieu au niveau des bureaux de terrain. Ainsi, les fonds d'une intervention prolongée de secours et de redressement en cours peuvent être utilisés pour financer des opérations aériennes et ces dépenses seront remboursées une fois que les contributions prévues seront parvenues. Ce mode pragmatique de financement croisé permet de sauvegarder l'efficacité des interventions d'aide alimentaire et de couvrir les engagements de dépenses d'exploitation, mais elle est aussi une source d'inexactitude dans les écritures financières qui risquent d'induire en erreur les utilisateurs des informations de gestion et d'introduire des erreurs dans les rapports adressés ultérieurement aux donateurs.
25. Les fonctionnaires du PAM n'ont pas été en mesure de déterminer l'ampleur de ces financements croisés, car dans de nombreux cas (à l'exception de l'Angola) les fonds d'autres sources utilisés n'étaient pas enregistrés.

Angola: Le Bureau de pays a l'habitude d'enregistrer avec exactitude les données concernant chaque opération sur WINGS et de tenir des dossiers de gestion séparés. La vérification externe des données de WINGS a confirmé que l'opération de transport aérien d'Angola recevait de l'intervention prolongée de secours et de redressement en faveur de ce même pays des fonds représentant approximativement 25 pour cent des coûts de l'opération aérienne. Ce financement croisé a abouti à inscrire les coûts trop bas pour l'opération spéciale et, en fin de compte, à présenter de façon inexacte les dépenses encourues par type d'activité dans les états financiers.

26. Lors de l'examen de la gestion financière des opérations aériennes en cours, mes collaborateurs ont constaté que le système WINGS n'était pas utilisé pour enregistrer de façon directe ou complète les détails des transactions financières en ce qui concerne les recettes et les dépenses. Au cours des visites de terrain, ils ont noté que les différents bureaux de pays utilisaient toute une gamme de programmes informatiques pour suivre et contrôler les opérations aériennes de leur ressort. Cette pratique ne traduit pas simplement l'autonomie et l'indépendance des bureaux de pays; elle pourrait aussi compromettre l'application cohérente des contrôles de gestion dans l'ensemble du PAM.
27. Les vérifications exécutées dans les bureaux de pays ont aussi mis en lumière l'utilisation de toute une gamme de systèmes pour enregistrer les informations financières; ces systèmes allaient des simples documents sur papier aux programmes informatiques spécialisés, qui étaient utilisés en dehors de WINGS pour enregistrer les transactions financières associées aux opérations aériennes. L'utilisation de systèmes différents peut comporter des risques. Ainsi, mes collaborateurs ont constaté que la passation en écritures des recettes provenant du partage des coûts et des ventes de billets n'était pas bien gérée ni suivie dans certains bureaux. Comme ces transactions ont lieu dans les bureaux et bureaux auxiliaires de terrain et se font toujours en espèces, le PAM pourrait courir des risques financiers si des contrôles internes appropriés n'étaient pas mis en place pour assurer l'inscription et la comptabilisation complètes des fonds reçus.



Mes collaborateurs ont constaté que le Bureau de pays pour le Kenya percevait environ 500 000 dollars par mois de recettes versées par les autres institutions des Nations Unies et les organisations non gouvernementales au titre des vols partant de Lokichoggio. Les factures et les recettes des ventes concernant l'opération aérienne étaient enregistrées et traitées en dehors du système WINGS au moyen d'un tableur Excel.

L'enregistrement et la gestion des recettes constituaient donc un point faible, car il n'existait pas de contrôle approprié sur l'entrée, le traitement et la sécurité des données. Les tableurs Excel n'offrent pas les mêmes contrôles permettant des vérifications efficaces que WINGS. Il existait donc un risque relativement élevé que les recettes ne soient pas complètes, faute de contrôle des écritures comptables de base aux aéroports desservis. On n'essaie pas d'apurer les comptes pour aligner les recettes perçues et les montants versés aux banques sur les états bancaires.

En Afghanistan, des paiements en espèces de 50-100 dollars par passager étaient perçus à divers endroits, soit au bureau principal des opérations aériennes du PAM d'Islamabad ou de Kaboul, soit à un des bureaux auxiliaires desservis par l'opération en Afghanistan même. En 2002-2003, plus de 80 000 passagers ont été transportés.

L'examen a montré que les contrôles sur la réception des espèces étaient extrêmement médiocres; par exemple, aucun billet n'était délivré dans certains cas; les dépôts à la banque des recettes étaient tardifs et on ne tentait pas de confronter les recettes et le nombre de passagers.

Mes collaborateurs ont noté qu'il n'existait pas de manuel d'opérations financières indiquant les procédures pertinentes à suivre pour assurer un contrôle efficace; il n'y avait aucune procédure de recouvrement des dettes établie ni aucune procédure appropriée d'apurement lorsque les organisations versaient des montants forfaitaires à l'avance.

28. L'application de pratiques locales variées non normalisées peut faire penser soit que le système WINGS devrait être adapté pour répondre aux besoins des opérations aériennes, soit qu'il faudrait envisager d'élaborer un logiciel unique de remplacement pour remédier à l'enregistrement non uniformisé des données variant selon les endroits.

Recommandation 1. Je recommande que le PAM améliore le contrôle budgétaire des opérations aériennes en général de façon à assurer la mise à disposition de fonds suffisants pour les diverses opérations et à assurer l'exactitude et le bien-fondé des informations financières destinées à favoriser une bonne gestion budgétaire grâce à l'adoption d'une forme normalisée appropriée d'écritures financières pour toutes les opérations aériennes.

29. Dans toutes les opérations aériennes examinées sur le terrain dans le cadre de la vérification, on pratiquait une forme de paiement anticipé des vols pour faire rembourser les frais par les tiers. En ce qui concerne l'Opération Survie Soudan, les coûts étaient recouverts intégralement; en Afghanistan et en Angola, des versements forfaitaires étaient exigés pour la réservation des places de façon à éviter d'utiliser inutilement des avions vides de passagers. En dépit de ces mesures, mes collaborateurs ont constaté en examinant les registres financiers – lorsqu'il en existait – que des dettes considérables sont accumulées.
30. Par exemple, le service de l'Opération Survie Soudan qui dispose d'un budget de 17 millions de dollars enregistrait plus de 1,2 million de dollars de dettes non réglées, dont 0,5 million de dollars concernaient des organisations extérieures aux Nations Unies au 30 juin 2003, date de la visite de l'équipe de vérification. Ces dettes s'étaient accumulées bien que les utilisateurs aient eu l'obligation de payer à l'avance. Les informations fournies par le PAM n'étaient pas suffisantes pour permettre d'effectuer facilement une analyse complète des dettes les plus anciennes aux fins de la vérification; toutefois, les dettes



accumulées depuis le dernier paiement anticipé de chaque client en cause ont pu être calculées comme suit (Tableau 4).

	Dollars	
Dettes datant de moins de 3 mois	(1 108 123)	88 %
Dettes datant de 3 à 12 mois	(69 884)	5 %
Dettes datant de plus de 12 mois	(39 369)	3 %
	(1 217 376)	
Dettes de date inconnue	(47 879)	4 %
	(1 265 255)	100 %

Source: Données rassemblées pour la vérification extérieure des comptes au cours de la visite sur place.

31. En l'absence de gestion des dettes, la trésorerie des diverses opérations aériennes est évidemment menacée. Dans ces conditions, le PAM devra avoir recours à ses ressources liquides pour financer cette dette intérieure, tout en couvrant en permanence les coûts d'exploitation des services aériens.

Recommandation 2. Je recommande que le PAM réexamine l'efficacité des politiques et pratiques actuelles de perception des paiements, pour améliorer le recouvrement des coûts et les mouvements de trésorerie des opérations aériennes et réduire au minimum le risque que les dettes compromettent la fourniture des prestations.

32. Le PAM, étant un des plus grands organismes humanitaires présents dans le monde entier, est devenu tête de file dans de nombreux pays et a été ainsi chargé de fournir des services de transport aérien à l'ensemble des organismes humanitaires travaillant dans ces pays. Le PAM est convenu avec les Nations Unies d'assumer la responsabilité principale de la fourniture de services aériens à l'ensemble des organismes humanitaires des Nations Unies. Cet élargissement des opérations aériennes entraîne une augmentation des risques en même temps que des possibilités et donne encore plus d'importance à la bonne gestion financière et aux contrôles financiers et autres.
33. Quatre opérations aériennes dirigées à l'heure actuelle par un autre organisme humanitaire des Nations Unies, le HCR, doivent être prises en charge par le PAM; ce sont celles d'Afrique de l'Ouest, de Tanzanie, de la République démocratique du Congo et du nord Kenya. Une autre opération est actuellement organisée au Tchad. On envisage que la gestion des opérations aériennes pour le compte d'autres organismes des Nations Unies soit fondée sur des accords techniques comportant des clauses relatives aux spécifications et aux coûts des services.
34. Les coûts seront déterminés à l'avance sur la base des tarifs de vol horaires et engloberont toutes les dépenses de sécurité et de gestion opérationnelle. Lorsqu'un avion sera exploité pour appuyer plusieurs projets, les heures de vol seront enregistrées et les versements des utilisateurs seront calculés en conséquence. Aucun accord de ce genre n'a encore été établi entre le PAM et les autres parties. Afin d'appliquer un tel dispositif, il



faudra mettre en place un système et des infrastructures d'information complets et sûrs pour assurer l'enregistrement et l'attribution exacts des coûts. Il n'existe à l'heure actuelle aucun système de ce genre.

Recommandation 3. Je recommande qu'avant de se charger de la gestion d'opérations aériennes supplémentaires, le PAM établisse des accords clairs et complets avec les tierces parties intéressées, en particulier pour identifier clairement les responsabilités financières de chacune des parties en cause.

GESTION DE L'EXPLOITATION

35. La gestion des opérations aériennes incombe aux directeurs de pays concernés qui ont pour responsabilité et pour tâche principales de mettre en oeuvre leur propre mandat d'action humanitaire. Les prestations de services, le nombre et le type d'aéronefs sont déterminés au niveau du bureau de pays en fonction des hypothèses sur lesquelles repose la proposition de projet, du lieu où se trouvent les bénéficiaires et de leur nombre, ainsi que de l'environnement dans lequel les aéronefs seront utilisés.

36. Le tableau 5 ci-après indique le nombre de passagers et le volume de marchandises transportés par les services aériens au cours de l'exercice biennal.

TABEAU 5: ACTIVITÉS EN 2002-2003						
	2002			2003		
Pays	Nombre de passagers	Marchandises (kg)	Heures de vol	Nombre de passagers	Marchandises (kg)	Heures de vol
AFGHANISTAN	57 586	38 126	6 444	23 351	392 179	1 562
ANGOLA	26 132	75 659 000	16 722	19 777	24 864 867	9 404
BURUNDI	12 650	92 320	929	8 311	43 000	587
RD CONGO	*	*	271	*	*	*
GUINÉE	4 840	14 900	858	2 840	5 950	883
IRAQ	*	*	*	5 617	1 946 177	2 330
SIERRA LEONE	3 259	37 300	571	*	*	*
SOMALIE	7 070	747	2 116	6 001	63 880	2 170
SOUDAN	21 857	58 653 000	26 855	16 502	42 150 210	20 672
Total général	133 394	134 495 393	54 766	82 399	69 466 263	37 608

* = Données non disponibles

Source: Tableau fondé sur des données fournies par OTL, Rome

37. Au cours de leurs déplacements sur le terrain, mes collaborateurs n'ont réussi nulle part à rassembler des données suffisantes pour se faire une opinion des variations de l'utilisation dans le temps d'après le nombre d'aéronefs et la capacité disponible. Toutefois, la vérification des opérations a indiqué que les estimations préalables du nombre et du type d'aéronefs établies par les bureaux de pays semblaient raisonnables puisque les véhicules disponibles étaient exploités pratiquement à pleine capacité de fret. À titre



d'exemple, les taux d'utilisation des avions reliant Lokichoggio au Soudan sont présentés au Tableau 6 ci-après.

Type d'avion	Caravans	Buffalo	Twin Otter	C130's	Dakota	Total
Nombre d'avions	5	2	1	2	1	11
Nombre de vols par an	1 115	796	300	1 513	356	4 080
Nombre de passagers par an	9 327	1 167	2 893	0	3 186	16 573
Marchandises (tonnes) par an	628	6 142	298	25 018	1 035	33 121

Nombre moyen de passagers	8,37	1,47	9,64	0,00	8,95
Capacité de transport de passagers	9	36	16	0	33
Taux d'utilisation	93%	4%	60%	0%	27%

Volume moyen de marchandises transporté (tonnes)	0,56	7,72	0,99	16,54	2,91
Capacité (tonnes)	0,8	7,5	1,1	16,2	3,2
Taux d'utilisation	70%	103%	90%	102%	91%

38. L'environnement dans lequel le PAM exécute ses opérations aériennes entraîne pour l'Organisation toute une série de risques commerciaux et financiers importants, notamment en matière de sécurité. En novembre 1999, l'accident survenu au Kosovo a causé la perte de 24 vies humaines et a coûté des millions de dollars d'indemnités financées par un accord de liquidation entre plusieurs parties que le PAM a couvert partiellement en prélevant des fonds sur ses réserves financières. Depuis lors, les opérations aériennes du PAM ont connu un certain nombre d'accidents, mais sans perte de vie humaine.

39. Comme le montre l'accident du Kosovo, la nature même des opérations aériennes entraîne d'importants risques pour la réputation et les finances du PAM et celui-ci doit les gérer convenablement s'il veut atteindre ses objectifs opérationnels et garder la confiance des donateurs. Une mauvaise gestion de ces risques, notamment des problèmes de sécurité aérienne, aurait un effet direct sur la gestion financière des opérations aériennes et sur l'ensemble du Programme. Pour cette raison, mes collaborateurs ont étudié la façon dont le PAM a abordé les questions de sécurité aérienne et a cherché de tirer des leçons des examens indépendants entrepris après l'accident du Kosovo.



40. Une enquête sur cet accident a été effectuée par l'Inspecteur général de l'aviation civile (France). Dans son rapport, le Bureau Enquêtes-Accidents a ensuite estimé que les facteurs ci-après figuraient parmi les causes de l'accident:
- l'équipe manquait de discipline en matière de procédures;
 - l'avion avait été surveillé puis "oublié" par un contrôleur militaire;
 - l'exploitant, nouvelle société pour laquelle le contrat de location présentait une importance primordiale, se trouvait dans une situation critique favorisant le non-respect des procédures établies;
 - l'équipage était épuisé;
 - le vol a eu lieu avec un dispositif GPWS hors de service ou non branché.
41. À l'issue d'un examen ultérieur de la sécurité des opérations de transport aérien du PAM, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a noté en novembre 2000 que ces opérations se déroulaient dans un environnement où les risques étaient plus grands que ceux que connaissent normalement la plupart des opérations aériennes commerciales. Dans son rapport, l'OACI a recommandé d'apporter diverses modifications aux procédures et à l'organisation en vue de renforcer les contrôles de sécurité, notamment:
- la mise en place d'une fonction spécialisée de sécurité aérienne;
 - l'adoption d'un manuel du transport aérien;
 - l'établissement d'une base de données sur les exploitants de transport aérien au Siège du PAM pour contrôler les certificats des différents exploitants et accélérer leur approbation;
 - enfin, l'examen de la couverture d'assurance des opérations aériennes, de façon à assurer une couverture financière appropriée.
42. En février 2001, le Directeur exécutif a confirmé que le PAM était décidé à améliorer la sécurité de ses opérations aériennes du PAM. Toutefois, l'examen effectué par mes collaborateurs au cours des visites sur le terrain et au Siège a confirmé qu'au moment de la vérification, les mesures prises pour donner suite aux recommandations de l'OACI étaient limitées (voir annexe II). En particulier, les recommandations concernant l'assurance des opérations aériennes et la bonne gestion des entreprises sous contrat sont restées sans suite.
43. Eu égard à la nature des opérations aériennes, le PAM doit procéder à une analyse systématique des risques pour évaluer les risques associés à sa responsabilité potentielle si la couverture de l'assurance se révélait insuffisante. Mes collaborateurs n'ont pas réussi à déterminer si la viabilité de l'assurance avait fait l'objet d'une évaluation; ils ont constaté que la direction de l'organisation ne cherchait pas officiellement, pièces justificatives à l'appui, si les assurances prises par les entreprises sous contrat étaient assez larges et fiables pour couvrir les responsabilités et transférer les risques du PAM à l'entreprise.
44. En 2003, à la suite d'une démarche du Comité de haut niveau des Nations Unies sur la gestion qui souhaitait que le PAM encadre toutes les opérations de transport aérien à des fins humanitaires, la Division du transport, de la planification préalable et des interventions a établi un bilan interne des résultats obtenus depuis 2001. En juin 2003, la Division a fait savoir au Directeur exécutif que le PAM n'avait pas encore mis en place un système efficace de gestion des opérations aériennes ni une culture de la sécurité car les recommandations formulées par l'OACI n'avaient pas été mises en application.



Recommandation 4. Je recommande que le PAM prenne des mesures plus efficaces et plus rapides pour assurer la mise en œuvre des recommandations du rapport de l'OACI tendant à améliorer la gestion de la sécurité des opérations aériennes, plus particulièrement pour traiter les questions concernant le recrutement sous contrat de fournisseurs de services aériens qualifiés et l'établissement de dispositifs appropriés d'assurance ou de couverture des responsabilités.

45. En août 2001, l'OACI a complété le rapport de novembre 2000 en procédant à un examen des neuf entreprises de transport employées sous contrat par le PAM. L'Organisation est ainsi parvenue à la conclusion que ces entreprises étaient à un niveau inférieur, dans une mesure plus ou moins grande, aux normes minimums exigées par elle. Après cet examen, le PAM a continué à avoir recours à ces neuf entreprises en attendant la conclusion de nouveaux contrats. Les fonctionnaires du PAM ont étudié les normes de chacune des nouvelles entreprises sous contrat en visitant leurs bureaux au cours de l'année suivant l'examen de l'OACI. Le PAM a fait savoir à ses collaborateurs qu'il a maintenant mis en place un programme de surveillance de la sécurité qui suit l'application des mesures d'amélioration. Toutefois, au moment où le présent rapport a été achevé, les neuf entreprises continuaient de fournir des services sous contrat au Programme.
46. Bien que les exploitants commerciaux doivent se conformer aux statuts et réglementations de l'autorité compétente de leur pays et, de ce fait, aux normes de l'OACI, il peut exister entre les réglementations et les pratiques nationales des différences susceptibles d'être à l'origine de niveaux d'application différents. Pour éviter cette éventualité, les spécialistes du transport du PAM, en collaboration avec le Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies (DPKO), ont établi un projet de normes pour les opérations aériennes destinées aux services spécialisés des deux organisations. Ces normes n'ont pas été officiellement adoptées par le PAM et sont considérées par les exploitants comme des orientations plutôt que des règles obligatoires.

Recommandation 5. Je recommande que le PAM adopte en priorité des normes et des procédures d'exploitation pour les opérations aériennes cohérentes et complètes qui répondent aux normes de l'OACI et qu'il mette en place des dispositions appropriées pour assurer le respect de ces normes en permanence.

47. En ce qui concerne le personnel, le Plan de gestion approuvé par le Conseil d'administration en octobre 2003 donnait au PAM mandat d'améliorer les capacités des agents au niveau régional. À cette fin, la Division des ressources humaines a récemment entrepris d'établir des profils de compétences pour les divers postes. Toutefois, elle n'a pas pris en compte les qualifications spécialisées requises pour certains postes, par exemple ceux des fonctionnaires chargés des opérations aériennes, et a groupé ces postes dans le profil générique des spécialistes de la logistique. Si les postes de spécialistes sont pourvus de façon à répondre à un profil de compétences générique, les qualifications techniques et l'expérience requise pour ces postes pourraient ne pas être assurées.
48. D'après les informations dont disposaient mes collaborateurs, au minimum huit spécialistes des opérations aériennes supplémentaires pourraient être nécessaires pour mettre en œuvre les recommandations de l'OACI dans les opérations en cours. Or, le dernier budget administratif et d'appui aux programmes (AAP) approuvé par le Conseil d'administration en octobre 2003 prévoyait le financement d'un seul poste supplémentaire. Le crédit ainsi prévu est nettement inférieur au montant de 426 000 dollars proposé dans le budget pour financer quatre postes à Rome et au montant supplémentaire de 450 600 dollars proposé pour financer trois postes de fonctionnaires régionaux spécialistes de la sécurité aérienne, prévisions qui étaient elles-mêmes inférieures aux créations de postes recommandées par l'OACI.



Recommandation 6. Je recommande que le PAM réexamine les effectifs et les crédits budgétaires actuellement prévus pour les opérations aériennes en rapport avec les exigences correspondant aux recommandations de l'OACI pour faire en sorte que le Programme bénéficie d'un niveau approprié de qualifications techniques qui lui permettent d'assurer la gestion des opérations aériennes en toute sécurité.

49. Mes collaborateurs n'ont découvert aucune indication qui fasse penser qu'une analyse systématique des risques était effectuée avant ou pendant les opérations. Aucune liste des risques précis que le PAM doit affronter dans chaque endroit n'est établie ni au début ni au cours d'une opération, de sorte que des mesures de contrôle précises ne sont ni identifiées ni mises en place pour atténuer ces risques. Si une liste complète et pertinente des risques n'est pas établie par des agents qualifiés et expérimentés, la sécurité des opérations aériennes est compromise dans une mesure variable et les responsables n'ont pas toujours une idée claire des problèmes effectifs et potentiels.

Recommandation 7. Je recommande que le PAM établisse des procédures d'évaluation systématique des risques applicables à chaque opération aérienne, afin d'identifier les domaines où il existe des risques d'exploitation et de sécurité et de prendre des mesures pour y remédier de façon à ce que toute l'Organisation travaille dans un environnement plus sûr.

50. Les opérations aériennes du PAM comportent le franchissement de nombreuses frontières nationales et l'emploi d'entreprises sous contrat de différents pays. Ces conditions de travail ne facilitent pas l'établissement précis des responsabilités des autorités chargées de l'aviation civile en ce qui concerne ces opérations. Dans la plupart des pays, le Programme adopte un Mémorandum d'Accord avec le gouvernement hôte et les autorités locales chargées des activités aériennes, afin de définir clairement les responsabilités de toutes les parties intéressées. Le PAM est ainsi légalement autorisé à voler dans la zone d'intervention prévue et à utiliser les pistes d'atterrissage locales de façon à assurer au personnel, aux passagers et aux marchandises une protection juridique minimum.
51. Au cours des déplacements et des examens liés à la vérification, mes collaborateurs ont noté que, dans certains cas, le mémorandum d'accord était périmé (Afghanistan) ou n'avait jamais été signé (Angola), de sorte que la bonne volonté des parties remplaçait les accords écrits. Le PAM estime que le dispositif existant en Angola fonctionne bien et devrait rester en place jusqu'à ce que le gouvernement hôte ait adopté officiellement un cadre institutionnel national pour les opérations aériennes en général.

Pendant leur voyage en Afghanistan et au Pakistan, mes collaborateurs ont constaté que le service des opérations aériennes avait été obligé de réorganiser le transport des passagers entre Dubaï, Kaboul et Islamabad, parce que le mémorandum d'accord avec les autorités pakistanaises n'était plus appliqué.

À l'origine, un vol était organisé chaque jour d'Islamabad à Dubaï via Kaboul avec retour suivant le même itinéraire. Lorsque le mémorandum a cessé d'être appliqué, les avions n'ont plus été autorisés à stationner la nuit à l'aéroport international d'Islamabad et ont donc dû rester à l'aéroport de Kaboul. Les coûts d'exploitation ont alors augmenté, parce qu'il était nécessaire de prévoir chaque jour des vols supplémentaires à destination et au départ de Kaboul en début et en fin de journée, et de renforcer la couverture d'assurance pour le stationnement des avions à Kaboul en raison des risques de sécurité supplémentaires.

Ces augmentations de coûts auraient pu être évitées si le mémorandum d'accord avec les autorités pakistanaises des transports aériens avait été réexaminé et prorogé en temps voulu.



52. L'absence d'un mémorandum d'accord en cours de validité dans des situations de ce genre n'empêche pas toujours directement de fournir des services de transport aérien mais peut exposer le PAM à des risques opérationnels et juridiques (par exemple, en ce qui concerne la validité de l'assurance) et compromettre l'accès permanent aux installations nécessaires pour les opérations.

Recommandation 8. Je recommande que le PAM entreprenne un examen général de la situation de tous les mémorandums d'accord avec les autorités gouvernementales chargées des opérations aériennes, afin de s'assurer qu'ils sont bien adaptés aux activités des diverses opérations en cours.

53. La collecte de données sur les opérations aériennes au niveau local est indispensable pour maintenir un bon régime de contrôle. Par exemple, l'OACI recommande d'établir des comptes rendus sur les événements et les incidents, ainsi que sur les accidents n'entraînant pas de pertes de vies humaines qui ont lieu au cours des opérations habituelles. En l'absence d'une bonne analyse des informations et de mesures consécutives appropriées, il est moins utile de rassembler des données pour renforcer la sécurité au sein de l'organisation.
54. Au cours de leurs visites dans les bureaux de terrain, mes collaborateurs ont relevé des incohérences dans la collecte des données et ont constaté que la qualité des comptes rendus locaux des accidents et autres événements variait très fortement selon les opérations examinées. Au Soudan, où une documentation complète est tenue à jour, plus de 90 incidents et autres événements ont été enregistrés pendant l'année 2002 (toutefois, mes collaborateurs n'ont pas trouvé trace d'examen régulier des données par les responsables). En revanche, huit incidents seulement avaient été notés en Angola pendant la période de 17 mois comprise entre janvier 2002 et mai 2003, avant l'arrivée d'un spécialiste de la sécurité aérienne; après son arrivée, le nombre d'incidents enregistrés s'est établi à 20 par mois en moyenne.
55. Mes collaborateurs ont constaté que l'Unité des transports et de la logistique (OTL), de Rome ne rassemble ni ne reçoit systématiquement des données des bureaux de terrain, afin de lui permettre d'effectuer utilement des analyses complètes ou régulières au niveau de l'organisation. Faute de collecte et d'analyse de données pertinentes à ce niveau, il est difficile de savoir comment les risques d'exploitation et de intervention et la sécurité peuvent être gérés autrement que pour répondre simplement aux événements, à mesure qu'ils se produisent.

Recommandation 9. Je recommande que le PAM renforce ses systèmes internes de collecte de données, de comptes rendus d'incidents et de partage de données, afin de faciliter l'évaluation appropriée de la situation par des fonctionnaires capables d'interpréter et d'appliquer efficacement des contrôles d'exploitation et de sécurité.

CONCLUSION

56. Le PAM assure actuellement des services de transport aérien importants dans des conditions très difficiles, mais il n'a pas mis systématiquement en place des contrôles appropriés pour gérer les risques associés à ces opérations. Les recommandations formulées à la suite du rapport de l'OACI en novembre 2000 n'avaient pas reçu de suite au moment de la vérification externe. Dans ces conditions, j'estime que le PAM accepte des risques non négligeables en matière de la sécurité aérienne qui pourraient avoir une incidence considérable sur sa crédibilité si un autre accident entraînant des pertes de vies se produisait.



57. Alors que ses opérations et ses responsabilités augmentent, le PAM doit veiller à ce que des systèmes appropriés de contrôle et de suivi soient organisés pour mieux assurer le déroulement et la gestion efficaces de l'ensemble de ses opérations aériennes.

REMERCIEMENTS

58. Je tiens à adresser mes remerciements au Directeur exécutif et au personnel du Programme alimentaire mondial qui nous ont apporté leur coopération et leur aide précieuses pendant les travaux de vérification.

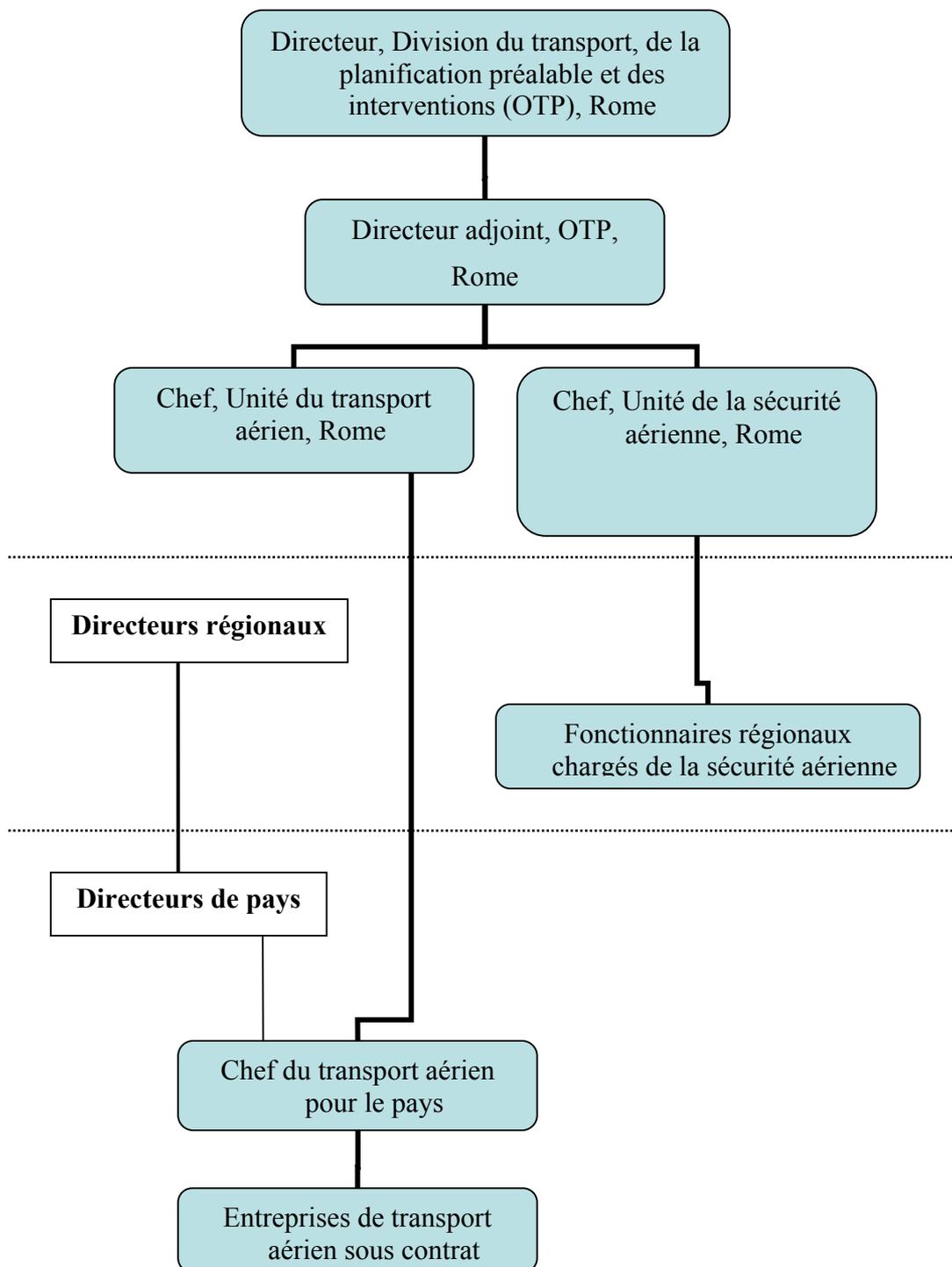


Sir John Bourn
Contrôleur et vérificateur général des comptes du Royaume-Uni
Commissaire aux comptes



ANNEXE I

Cadre de gestion des opérations aériennes du PAM



ANNEXE II

Recommandations de l'Organisation de l'aviation civile internationale, novembre 2000

Recommandations de l'OACI	Mesures prises par le PAM	Constatation de la vérification
<p>1. Afin de gérer les risques de sécurité qu'entraîne l'élargissement des opérations aériennes, il est recommandé que le PAM reconnaisse la nécessité de mettre en place une fonction spécialisée de la sécurité des transports aériens</p>	<p>Le PAM a nommé un fonctionnaire chargé de la sécurité aérienne et le Directeur exécutif a décidé de renforcer encore l'unité des opérations aériennes. Quatre fonctionnaires ont obtenu un certificat d'inspecteur de la sécurité en décembre 2003</p>	<p>La fonction de sécurité aérienne n'est pas indépendante du fonctionnaire chargé des transports ou des directeurs de pays.</p>
<p>2. Pour mettre en place une fonction de la sécurité aérienne, il est recommandé que le PAM:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ détermine rapidement le cadre le mieux adapté à ses besoins pour assurer une fonction de la sécurité aérienne; ▪ veille à ce que la chaîne d'autorité de la fonction de sécurité aérienne soit extérieure à la chaîne de comptes rendus des services de transport aérien; ▪ nomme des agents possédant les qualifications requises aux postes intéressant la sécurité aérienne; ▪ fasse en sorte que le service assure une liaison fonctionnelle complète et permanente entre le Siège, les régions et les bases d'opérations 	<p>Un mémorandum de décision a été signé en juillet 2003</p> <p>Cette fonction continuera de relever du fonctionnaire spécialiste du transport aérien</p> <p>Les fonctionnaires chargés du transport aérien à Rome possèdent maintenant les qualifications requises</p> <p>Un mémorandum de décision a été signé en juillet 2003</p>	<p>Le mémorandum de décision n'a pas encore été mis en application</p> <p>Dans un proche avenir, cette fonction continuera de relever de la chaîne de comptes rendus du service du transport aérien</p> <p>Pendant la majeure partie de l'exercice biennal, les fonctionnaires des bureaux de pays ne possédaient pas les qualifications requises.</p> <p>Le mémorandum de décision n'a pas encore été mis en application</p>
<p>3. Pour mettre en place une fonction de sécurité aérienne, il est recommandé qu':</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ un Manuel de la sécurité aérienne soit élaboré, approuvé et communiqué à tous les fonctionnaires chargés du transport aérien et de la sécurité aérienne au Siège, dans les bureaux régionaux et dans les bases; ▪ un plan d'intervention d'urgence soit élaboré et mis à l'essai au niveau de l'institution 	<p>Un projet de Manuel a été préparé en 2002, mais il n'a été ni approuvé ni communiqué</p> <p>Un plan a été élaboré, mais il n'a été ni approuvé ni communiqué</p>	<p>Le Manuel n'a été ni approuvé ni distribué</p>



Recommandations de l'OACI	Mesures prises par le PAM	Constatation de la vérification
4. Dans le cadre du programme de sécurité des opérations aériennes, il est recommandé que le PAM étudie les moyens d'instaurer des synergies avec d'autres institutions dans des domaines comme la sécurité aérienne et l'évaluation des sociétés de transport aérien avant autorisation	Constitution du Groupe ATAG	Le Groupe doit être renforcé et tenir régulièrement des réunions
5. Pour bien gérer les contrats avec ses fournisseurs de transport aérien et assurer un contrôle approprié de ces fournisseurs, il est recommandé que le PAM reconnaisse la nécessité de créer un service spécialisé du transport aérien au sein du Service de la logistique au Siège, dans les bureaux régionaux et dans les bases	Il est prévu d'affecter des fonctionnaires spécialistes de la sécurité dans les bureaux régionaux	Le financement de ces postes et les modifications à apporter à l'organisation n'ont pas encore été convenus
6. Pour créer le service spécialisé du transport aérien, il est recommandé que le PAM: <ul style="list-style-type: none"> ▪ désigne des fonctionnaires possédant les qualifications appropriées pour pourvoir les postes concernant le transport aérien/la sécurité aérienne; ▪ veille à ce que le service assure une liaison fonctionnelle complète et continue entre le Siège, les régions et les bases d'opérations 	Question couverte par le mémorandum de décision du Directeur exécutif Un plan de formation a été établi	La directive n'a pas encore été publiée Le plan de formation n'a pas encore été établi officiellement
7. Il est recommandé que le Manuel du transport aérien du PAM en cours d'élaboration soit terminé et approuvé rapidement. Les normes d'exploitation génériques qui doivent figurer dans ce Manuel devraient être complétées par des instructions d'exploitation régionales et locales.	Manuel élaboré mais pas encore approuvé/communiqué	Manuel pas encore publié
8. Il est recommandé que le Programme existant de surveillance permanente de la sécurité à titre préventif soit renforcé pour assurer l'évaluation opérationnelle et technique complète des entreprises de transport aérien. Les entreprises seraient tenues de subir avec succès une évaluation de ce genre pour obtenir ou conserver un contrat avec le PAM	Le Programme de surveillance est en application et toutes les entreprises sous contrat doivent obtenir une approbation préalable avant d'obtenir un contrat	Recommandation mise en application



Recommandations de l'OACI	Mesures prises par le PAM	Constatation de la vérification
9. Il est recommandé que le PAM établisse une base de données sur les entreprises de transport aérien au Siège, afin de gérer le processus d'approbation de ces entreprises	La base de données n'a pas encore été établie	Base de données pas encore établie
10. Il est recommandé que le contrat type pour les entreprises de transport aérien soit mis au point dès que possible. Ce document, complété par des spécifications techniques précises, constituera le contrat	Un accord normalisé d'affrètement pour les transports aériens est utilisé actuellement	Un accord type pour les contrats de courte durée doit être approuvé
11. Il est recommandé que le PAM examine, de concert avec son courtier d'assurance, les contrats en vigueur, afin d'être sûr qu'ils couvrent toutes les éventualités probables	Aucune mesure prise.	Question restant à examiner
12. Pour veiller à ce que les aéronefs et les équipages fournis par l'exploitant soient conformes à toutes les spécifications du contrat, il est recommandé que le fonctionnaire du PAM, chargé du transport aérien et de la sécurité, procède à une inspection officielle avant d'autoriser officiellement l'entrée en service	Tous les avions doivent maintenant faire l'objet d'une autorisation officielle d'entrée en service	L'autorisation officielle de mise en service a commencé à être appliquée en 2003



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

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



RESUME

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

INTRODUCTION

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

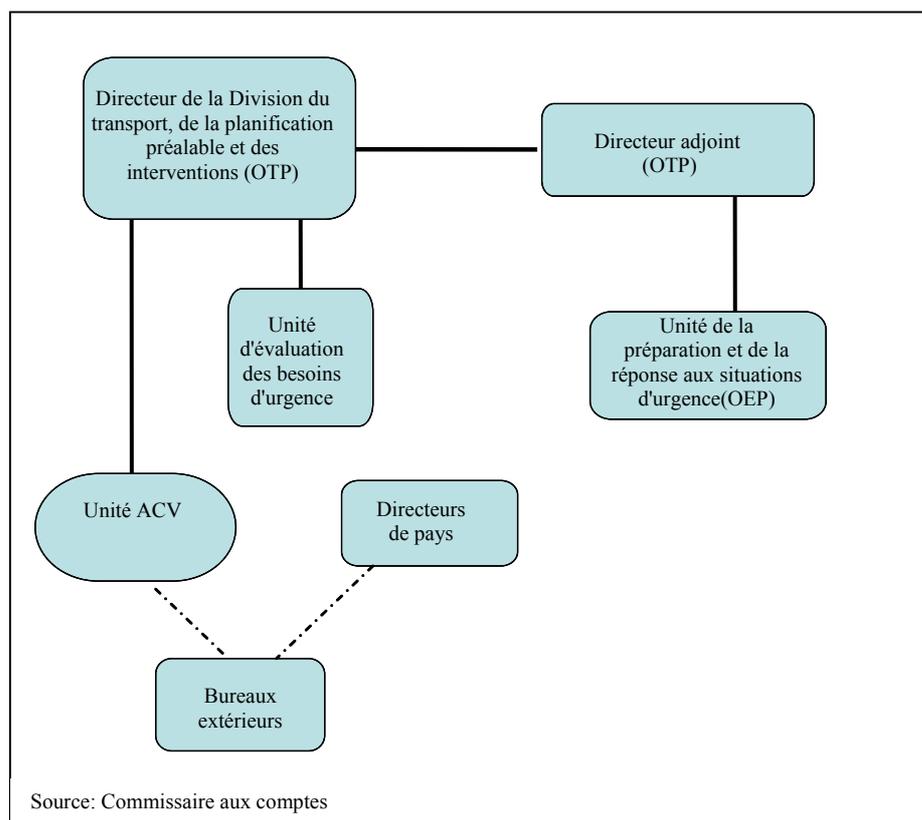


- analyse des bénéficiaires: déterminer les caractéristiques de l'insécurité alimentaire parmi les populations vulnérables et si une aide alimentaire pourrait améliorer leur situation;
 - ciblage géographique: évaluation du degré d'insécurité alimentaire dans des régions géographiques spécifiques de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

STRUCTURE ORGANISATIONNELLE

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





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

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

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



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

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

La préparation en prévision du conflit en Iraq

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

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

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

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

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

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

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



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

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

Source: réponses des bureaux régionaux

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



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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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



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

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

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

PARTENARIATS

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



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

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

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

FINANCEMENT

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



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

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

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



MESURES DES RESULTATS

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

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

CONCLUSION

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



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

REMERCIEMENTS

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



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



RAPPORT DU COMMISSAIRE AUX COMPTES SUR L'EXAMEN DE LA GOUVERNANCE DU PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL

Résumé	<i>(paragraphe 1 à 3)</i>
Introduction	<i>(paragraphe 4 à 11)</i>
Comité de vérification des comptes	<i>(paragraphe 12 à 17)</i>
Suivi des états financiers	<i>(paragraphe 18 à 21)</i>
Examen des systèmes de contrôle interne	<i>(paragraphe 22 à 28)</i>
Gestion des risques	<i>(paragraphe 29 à 33)</i>
Dispositions en matière de contrôle	<i>(paragraphe 34 à 38)</i>
Remerciements	<i>(paragraphe 39)</i>



RESUME

1. Une bonne gouvernance associée à des systèmes efficaces de contrôle interne est indispensable pour assurer une gestion financière efficace, le respect de l'obligation redditionnelle et la transparence. Elle est nécessaire pour aider l'Organisation à atteindre les objectifs fixés ainsi qu'à obtenir et à conserver la confiance des donateurs dont elle a besoin pour y parvenir.
2. La gouvernance des organisations des secteurs public et privé a beaucoup évolué ces dernières années. Le secrétariat du PAM a lui aussi mis l'accent sur la qualité de la gouvernance et cherche à améliorer les dispositions prises dans cet important domaine. Compte tenu de cette évolution, et s'agissant de la première période de mon mandat, mes collaborateurs ont procédé à un examen initial des dispositions prises en matière de gouvernance qui fournira des informations précieuses sur les développements à venir.
3. Le PAM connaît une dynamique de changement et d'amélioration dont témoignent les délibérations du Conseil d'administration et les mesures introduites par le Directeur exécutif. Mes recommandations se proposent d'appuyer cette évolution. Il s'agit d'un processus continu, mais dans l'immédiat le PAM peut renforcer ses dispositions en matière de gouvernance et pour cela:
 - Renforcer le comité de vérification interne des comptes en faisant appel à des membres indépendants n'appartenant pas à la direction et redéfinir les rapports au Directeur exécutif et, à mesure des dispositions prises, au Conseil d'administration;
 - Définir plus clairement les rôles et les responsabilités de la gouvernance dans la structure décentralisée du terrain; et
 - Faire un meilleur usage des mécanismes de contrôle interne, en renforçant l'obligation redditionnelle des services compétents et faire en sorte qu'il soit tenu compte des recommandations de l'audit.

INTRODUCTION

4. Des normes élevées et une bonne gouvernance sont importantes pour toutes les organisations, qu'elles appartiennent au secteur privé ou public. Les organisations qui réussissent ont des objectifs clairs, mettent l'accent sur la gestion des risques, mettent en œuvre des systèmes de contrôle interne efficaces et établissent des rapports d'activité fiables et crédibles. La confiance en une bonne gouvernance est nécessaire à la réalisation des objectifs et à la réussite.
5. La bonne gouvernance d'une organisation respecte les principes fondamentaux d'une gestion comptable et financière saine, d'une administration avisée, de l'obligation redditionnelle et de l'intégrité assurée par des contrôles internes solides et la transparence des rapports. Dans le cas du PAM une gouvernance de qualité entretient chez les donateurs, les partenaires chargés de l'exécution et les bénéficiaires une certaine confiance dans l'usage que le Programme alimentaire mondial fait de ses ressources financières.
6. Les faillites retentissantes d'importantes sociétés dans plusieurs parties du monde et les efforts déployés par la suite pour mettre en place les meilleures pratiques dans le secteur privé, ainsi que les normes élevées exigées dans le secteur public, ont mis l'accent sur la nécessité d'améliorer les dispositions relatives à la gouvernance pour les rendre plus efficaces et plus transparentes que par le passé.



7. Le PAM a été très attentif à ces événements. Le Conseil d'administration a établi un groupe chargé de la gouvernance composé de quelques-uns de ses membres et de représentants d'autres organisations internationales ayant leur siège à Rome pour examiner les dispositions administratives et constitutionnelles le concernant. Le mandat du Groupe couvre le rôle du Conseil et ses relations avec le Directeur exécutif et la gestion de haut niveau, à l'exclusion des secteurs qui sont de la compétence du Directeur exécutif.
8. En octobre 2003, des propositions du Directeur exécutif (référence EB3/2003/5-D/1) sur les pratiques optimales au niveau des mécanismes de supervision ont été accueillies favorablement par le Conseil d'administration qui:
 - A reconnu que le PAM avait la possibilité de jouer un rôle moteur concernant la gouvernance au sein du système des Nations Unies;
 - A apprécié l'engagement du Directeur exécutif concernant l'introduction d'un rapport sur les activités de contrôle interne;
 - S'est félicité de la proposition du Directeur exécutif de discuter avec le Groupe chargé de la gouvernance de la possibilité de créer un Comité de vérification interne des comptes amélioré.
9. Les propositions ont mis en évidence quatre secteurs devant faire l'objet d'un examen immédiat: codes de conduite, rapports, comités de contrôle interne et gestion des risques. Le Bureau de contrôle collabore actuellement avec le Groupe sur la gouvernance pour formuler une stratégie. Je félicite le Secrétariat de l'initiative qu'il a prise.
10. L'adjonction aux rapports financiers de l'Organisation d'une section concernant les contrôles internes soulignerait qu'il incombe aux hauts fonctionnaires de faire en sorte que des systèmes de contrôle interne efficaces soient en place au sein de l'organisation et opérationnels pour la période couverte par les rapports. A l'heure actuelle, une telle section ne figure dans le rapport annuel ou dans le rapport financier d'aucune organisation internationale/organisation des Nations Unies.
11. La Division des services de contrôle interne (OEDO) du PAM a récemment entrepris de passer en revue les meilleures pratiques des mécanismes de contrôle, et d'examiner les problèmes de gouvernance et de gestion des risques. Dans ce contexte, mes collaborateurs se sont penchés sur les dispositions intéressant la gouvernance au sein du Secrétariat et plus particulièrement sur les questions de la compétence du Comité de vérification interne des comptes, pour appuyer le débat en cours et la position du PAM dans cet important domaine.

COMITE DE VERIFICATION INTERNE DES COMPTES

12. Le Directeur exécutif est responsable en dernier ressort de la gestion des risques et du système de contrôle interne de l'organisation. Un comité de vérification des comptes efficace et hardi est un élément essentiel pour assurer la bonne gouvernance d'une organisation et peut considérablement aider le Directeur exécutif à s'acquitter de cette responsabilité. Un consensus international s'établit actuellement sur le rôle des comités de vérification des comptes. Au Royaume Uni le *Financial Reporting Council*¹ leur assigne les tâches suivantes:
 - Contrôler l'intégrité des états financiers de l'organisation;

¹ Comités de vérification interne des comptes — *Combined Code Guidance*, janvier 2003.



- Examiner le système de contrôle financier interne de l'organisation et les systèmes de gestion des risques;
 - Suivre et passer en revue l'efficacité de la fonction de vérification interne des comptes de l'organisation; et
 - Suivre et examiner le rôle du Commissaire aux comptes auprès de l'organisation. Au PAM toutefois, ce rôle est assumé directement par le Bureau exécutif et par le Conseil d'administration.
13. Des membres qui ne sont pas de hauts fonctionnaires et qui sont indépendants de la direction devraient siéger au Comité de vérification interne des comptes.
14. Le Comité de vérification interne des comptes du PAM est un organe interne composé d'un président (actuellement le Vice-Directeur exécutif, Opérations) et de trois membres (actuellement le Secrétariat a confirmé que ces membres étaient: le Vice-Directeur exécutif, Opérations; le Directeur exécutif adjoint, Politique et affaires extérieures; le Directeur associé, Opérations; le Directeur de la Sécurité alimentaire, des filets de sécurité et des secours; le Chef du personnel et Directeur, Bureau du Directeur Exécutif; et le Directeur, Bureau du Directeur exécutif adjoint, Département des politiques et des affaires extérieures). Tous sont membres du personnel du PAM et soumis aux contrôles internes.
15. Le Comité de vérification interne des comptes du PAM a pour mandat de garantir l'indépendance des activités de vérification interne des comptes; d'examiner le travail accompli et de considérer les mesures prises à la lumière de ses recommandations. Il doit notamment examiner et approuver le plan de travail annuel des services de vérification interne des comptes et traiter des problèmes en rapport avec la gouvernance ou la gestion des risques s'ils figurent dans le plan de travail. Par ailleurs, l'unité des enquêtes du Bureau de contrôle fait actuellement directement rapport au Directeur exécutif, et le Bureau des évaluations fait rapport au Directeur responsable de la gestion axée sur les résultats.
16. L'actuel mandat du Comité de vérification interne des comptes ne prévoit pas de rapport formel sur les constatations faites ou sur les délibérations au Directeur exécutif ou au Conseil d'administration. Le rapport est adressé à titre officieux par le Président du Comité au Directeur exécutif. La procédure suivie est utile, mais ne permet pas la discussion approfondie et l'analyse détaillée des problèmes identifiés par le Comité et ne fournit pas un instrument garantissant la transparence au Conseil d'administration qui assure la direction générale.
17. Il est de bon usage en matière de gouvernance de faire appel à des fonctionnaires indépendants n'occupant pas de poste de direction pour siéger au Comité de vérification interne des comptes et de confier la présidence à un membre indépendant. Si la participation de représentants de la direction au comité de vérification interne peut favoriser la communication d'informations importantes, leur présence à chaque réunion peut inhiber la discussion de points sensibles. La composition actuelle du Comité auquel ne siègent que des fonctionnaires pourrait aussi –du moins en théorie et en apparence– poser des problèmes de conflit d'intérêt quand le sujet abordé touche à des domaines qui relèvent ou ont relevé directement de la responsabilité d'un membre. En revanche, un membre indépendant qui n'est pas un administrateur peut introduire de l'indépendance et de l'objectivité, et apporter des connaissances et des données d'expérience utiles aux travaux du comité.

Recommandation 1. Je recommande que le PAM révise la pratique en vigueur et le mandat du Comité de vérification interne des comptes pour y inclure des dispositions permettant de faire rapport formellement au Directeur exécutif. En liaison avec le Groupe sur la



gouvernance, groupe de travail informel du Bureau, il pourrait aussi considérer la question de ses rapports au Conseil d'administration.

Recommandation 2. Pour améliorer l'indépendance et l'objectivité des avis fournis à l'administration, je recommande que le PAM fasse appel à des membres indépendants ne faisant pas partie du sommet de la hiérarchie pour siéger au Comité de vérification interne des comptes; je reconnais néanmoins qu'il s'agit d'une question dont la mise en œuvre pratique devra être examinée de manière approfondie par le Conseil d'administration

SUIVI DES ETATS FINANCIERS

18. Le Comité de vérification interne des comptes devrait examiner les problèmes importants qui se posent au niveau de l'établissement des rapports financiers et les appréciations formulées au sujet de la préparation des états financiers de l'organisation; il devrait aussi examiner si les données fournies dans les états financiers sont claires et complètes.
19. Dans les cas où, après examen, le Comité de vérification interne des comptes n'est pas satisfait de tel ou tel aspect d'un rapport financier proposé par l'Organisation, il fera rapport au Conseil. Le Comité devrait surveiller l'intégrité des contrôles financiers de l'Organisation. En l'absence de mécanisme approprié, par exemple un comité d'évaluation des risques, il devrait évaluer la portée et l'efficacité des systèmes établis par la direction générale pour identifier, évaluer, gérer et suivre les risques financiers et extra financiers.
20. Le Directeur exécutif a engagé le PAM à soumettre ses états financiers au Conseil d'administration en mai 2004. Au cours de la clôture des comptes de l'exercice biennal 2002-03, le Comité de vérification interne des comptes a été associé à l'examen des états financiers établis par le Département des Services financiers. Pour ce faire, il a utilisé les travaux effectués par la Vérification interne sur les états financiers en janvier 2004, avant qu'ils ne soient transmis à mes collaborateurs à Rome. Le Comité de vérification interne a chargé le Directeur des Services financiers d'étudier et de clarifier les problèmes spécifiques soulevés par la Vérification interne des comptes.
21. A la fin de mars 2004, le Comité de vérification interne des comptes s'est réuni une fois de plus pour examiner où en était la finalisation des états financiers. Le personnel de la vérification interne des comptes et des Services financiers a assisté à la réunion, ainsi que mes collaborateurs, ceux-ci en qualité d'observateurs. A la fin des délibérations qui ont notamment porté sur des problèmes soulevés par le Commissaire aux Comptes, le Président du Comité de vérification interne des comptes a conclu qu'il pouvait être conseillé au Directeur exécutif de signer les états financiers et de les soumettre à une vérification externe finale. L'ensemble de l'opération a été efficace et utile.

EXAMEN DES SYSTEMES DE CONTROLE INTERNE

22. Le Conseil d'administration a approuvé la décentralisation du PAM qui vise à rapprocher les Bureaux régionaux du terrain, à améliorer la communication avec les gouvernements hôtes et à resserrer les liens avec les bureaux de pays. La décentralisation a bien progressé au plan opérationnel, mais non au plan administratif, les fonctions ressources humaines, budget, collecte de fonds, contrôle et évaluation restant très centralisées.
23. Mes collaborateurs ont examiné les structures de contrôle interne et de gouvernance au siège et dans chacun des Bureaux régionaux et des bureaux de pays dans lesquels ils se sont rendus au cours de la période biennale. Ce faisant, ils ont fait appel aux travaux des



comités de contrôle interne et de vérification interne des comptes. Nous nous sommes assurés avant de former une opinion sur les états financiers que les dispositions en matière de contrôle interne étaient satisfaisantes. Un certain nombre de problèmes plus larges concernant notamment les Bureaux régionaux et les bureaux de pays sont apparus.

24. Dans la pratique, les Directeurs de pays sont responsables et comptables de toutes les transactions et opérations à l'intérieur des frontières nationales. Les six Bureaux régionaux ont été établis pour contrôler les opérations de terrain et fournir un appui, des directives et des avis aux bureaux de pays, tout en acheminant les propositions de projet et en faisant rapport sur les résultats collectifs et la performance opérationnelle au siège à Rome. Le Siège est responsable de l'orientation stratégique ainsi que de l'appui et des directives au niveau mondial, notamment dans le cas de fonctions qui n'ont pas été décentralisées comme le contrôle et l'évaluation.
25. Chaque bureau régional ou de pays reprend la structure opérationnelle du Siège à Rome en ce qui concerne l'exécution du programme, les questions financières, les opérations d'achat, etc. Les responsables des questions financières au niveau des pays par exemple doivent tenir des registres comptables en ordre et fiables. Ils font rapport au directeur de pays, mais sont aussi responsables devant le bureau des finances régional et devant la division des finances du Siège. Cela vaut pour d'autres spécialités comme les achats. Avec ce système de rapports et cette répartition des responsabilités de gestion, il est important que les délégations de pouvoir et les attributions de chacun soient énoncées clairement pour éviter les conflits entre les responsabilités du programme et les besoins opérationnels d'une part, des besoins et des réglementations dans des domaines différents d'autre part.
26. Mes collaborateurs ont noté que le contrôle de la mise en œuvre de la stratégie de haut niveau et de l'application des directives et réglementations était réparti entre de nombreuses personnes au sein de l'organisation, si bien qu'il n'apparaissait pas clairement à qui incombait la responsabilité en dernier ressort et qui devait assumer telle ou telle tâche conformément aux directives. Au cours de leurs missions d'audit dans chacun des Bureaux régionaux, ils ont constaté un manque de clarté patent quant aux rôles et responsabilités aux différents niveaux de l'organisation. Apparemment, les Bureaux régionaux devaient fournir un appui et des directives aux bureaux de pays. Or, mes collaborateurs ont constaté que dans la pratique l'appui et les directives étaient généralement fournis en réponse aux demandes des bureaux de pays. Ils ont noté que certains bureaux de pays ne recherchaient pas l'aide des Bureaux régionaux dans l'idée erronée qu'ils n'avaient pas besoin d'aide ou de directive dans l'exécution de leur travail.
27. Mes collaborateurs ont aussi noté qu'il semblait ressortir de la culture de travail observée dans les bureaux de pays que chacun se considérait comme une entité isolée et non comme faisant partie intégrante du PAM. Ils ont constaté que de nombreux bureaux de pays ignoraient les implications de leurs actions pour la situation financière de l'organisation: s'ils agissaient dans l'intérêt des programmes de pays, cela allait parfois à l'encontre des règles et règlements établis pour protéger l'organisation.
28. Mes collaborateurs ont constaté que ce problème était dans une certaine mesure exacerbé par le manque de clarté des directives et des manuels de procédure. Alors que la structure et les systèmes de contrôle de la gestion du PAM ont beaucoup changé avec l'introduction de WINGS, on s'est peu soucié de mettre à jour les directives en la matière et d'assurer leur homogénéité au niveau de l'organisation.

Recommandation 3. Je réitère la recommandation formulée par mon prédécesseur à l'effet que le PAM définisse les rôles et les responsabilités respectifs des Bureaux régionaux et des bureaux de pays et précise les dispositions en matière d'obligation redditionnelle et de suivi, conditions indispensables pour que soient atteints les objectifs du Programme.



GESTION DES RISQUES

29. Un des principaux objectifs du PAM doit être de préserver sa réputation et de conserver la confiance des donateurs. Les risques qui ne font l'objet d'aucune mesure correctrice pourraient compromettre l'efficacité opérationnelle de l'organisation et avoir des répercussions sur le niveau du financement que les donateurs sont disposés à assurer aux opérations du Programme.
30. Actuellement, le PAM n'effectue pas d'évaluation systématique des risques au niveau de l'organisation et ne tient pas un registre des risques; il a pourtant établi des plans d'urgence très complets pour les opérations et procédé à des évaluations des besoins d'urgence pour essayer d'identifier les secteurs dans lesquels pourraient surgir des besoins opérationnels. Un registre des risques et des dispositions rendant possible la gestion systématique des risques permettent d'identifier et de se prémunir contre les facteurs pouvant être préjudiciables à l'organisation et à la réalisation de ses objectifs. Un registre des risques permet d'évaluer au coup par coup l'impact de chaque risque et d'affecter à qui de droit la responsabilité des mesures à prendre dans chaque cas.
31. L'établissement de procédures de gestion rigoureuse des risques, appuyé et contrôlé par le comité de vérification des comptes, s'inscrit dans le cadre des tâches incombant au comité pour améliorer la gouvernance. Un rôle essentiel incombe à ce comité qui doit convaincre la direction générale de la nécessité d'améliorer la gouvernance de l'organisation et d'assurer une gestion des risques systématique et efficace. La gestion des risques ne doit pas être considérée comme ressortissant seulement à la vérification des comptes et au contrôle; elle devrait:
- Être vigoureusement et ostensiblement appuyée par la direction générale;
 - Être renforcée par une culture d'entreprise appuyant la prise de risques et les innovations bien pesées;
 - Être prise en compte dans la communication des politiques de gestion des risques à tous les membres du personnel;
 - Être intégrée aux mécanismes de direction générale;
 - Être indissociable des objectifs; et
 - Tenir compte de l'évaluation et de la gestion des risques associés à la collaboration avec d'autres organisations.
32. L'actuel plan de travail de la vérification interne des comptes souligne la nécessité de réviser les attributions du Comité de vérification des comptes et appuie l'introduction d'une méthode formelle d'évaluation des risques dans toute l'Organisation. L'introduction de la gouvernance et de la gestion des risques au niveau de l'organisation ne doit pas être considérée comme du seul ressort du service de vérification interne des comptes. Si celui-ci peut fournir au Directeur exécutif des assurances sur des aspects spécifiques du contrôle interne, la pratique montre que l'impulsion de l'amélioration de la gouvernance, des contrôles internes et de la gestion des risques doit venir de la direction et que la mise en œuvre doit être assurée par les administrateurs du siège et des bureaux de pays à qui il reviendra en définitive d'affronter les principaux risques identifiés. Le Comité de vérification des comptes offre ainsi un forum au sein duquel pourront être examinés le plan de travail de la vérification intérieure des comptes et les produits obtenus; les principales constatations des investigations internes et les mesures prises par la direction; la suite donnée aux observations et recommandations de la vérification extérieure des comptes; les systèmes de contrôle interne et la gestion des risques.



33. Je me félicite des initiatives prises par le Directeur exécutif pour mettre davantage l'accent sur la gestion des risques et encourage vigoureusement toutes les initiatives dans ce domaine .

DISPOSITIONS EN MATIERE DE CONTROLE

34. Une bonne gouvernance exige des contrôles indépendants de l'exécution assurés par des mécanismes de contrôle interne et de vérification externe des comptes. Le rôle du Bureau des Services de contrôle (OEDO) a changé au cours de la période biennale, l'Unité de l'Évaluation, responsable du contrôle des meilleures pratiques opérationnelles, relevant désormais de la Division de la gestion axée sur les résultats. Les éléments restants de l'OEDO –investigations et vérification interne– relèvent toujours de l'Inspecteur général. L'effectif était de deux personnes au Bureau de l'Inspecteur général, quatre à l'Inspection et aux Investigations et 12 à la Vérification interne des comptes. En Octobre 2003 lorsqu'il a approuvé le budget pour 2004, le Conseil d'administration a approuvé une augmentation de cet effectif.
35. La vérification interne des comptes est centrée sur les secteurs considérés comme les plus vulnérables compte tenu des transformations au sein de l'organisation, ou appuyant directement des initiatives stratégiques en cours. Le tableau présente les secteurs sur lesquels ont été centrées les activités de vérification interne des comptes au cours des trois dernières années.

SECTEURS FAISANT L'OBJET DE RAPPORTS DE VÉRIFICATION INTERNE DES COMPTES		
2002	2003	2004
États financiers 2000–2001	Comité d'examen du Programme	Suivi des achats
Transmission des données à WINGS – Systèmes de transmission	WINGS	Communications informatiques et télécommunications
Transmission des données à WINGS – HR/état de salaire	2002-03 États financiers	Contrôles Internes
Location de services de consultants	Pertes de produits après livraison	Services de transport maritime
	Achat d'aliments et d'articles non alimentaires	Gestion du personnel
	Transports aériens	Collecte de fonds
		Titres de voyage
		Gestion des inventaires du siège
10 visites de bureaux de pays	14 visites de bureaux de pays	24 visites de bureaux de pays
<i>Source: OEDA</i>		

36. Mes collaborateurs ont examiné les mesures prises par le PAM pour donner suite aux recommandations des vérifications des comptes, internes et externes. Ils ont constaté un délai important entre la date des recommandations et la mise en œuvre par la direction générale. Les statistiques disponibles dans le cadre de l'actuel système de suivi des vérifications internes montrent que 11 des 22 (50 pour cent) recommandations



fondamentales faites l'année passée, 152 des 253 (60 pour cent) recommandations importantes et 394 des 476 (83 pour cent) recommandations méritant l'attention, n'ont pas reçu de suite. Au total 15 recommandations fondamentales et 48 recommandations importantes figurant dans des rapports publiés dans les quatre années qui ont précédé 2002 sont restées sans suite.

37. De même l'examen des problèmes soulevés et des recommandations formulées antérieurement par la Cour des Comptes, à la suite de ses audits des périodes biennales 1998-1999 (référence EB.3/2002/5-A/1/4) et 2000-2001 (référence EB3/2002/5-A/1/5) a montré que respectivement 16 et 15 recommandations n'avaient pas reçu de suite au moment de la préparation du présent rapport et que moins de 30 pour cent des recommandations avaient été pleinement satisfaites.
38. Les rapports actuellement préparés par le Bureau de vérification interne des comptes pour le Comité de vérification des comptes soulignent les problèmes en suspens, mais n'indiquent pas la date de la recommandation, ni la raison du retard. En l'absence d'un système formel de rapports du Comité de vérification interne des comptes au Directeur exécutif et au Conseil d'administration, aucune mesure efficace n'est possible s'il n'est pas donné suite aux recommandations du contrôle interne.

Recommandation 4. Je recommande que le PAM examine les mesures qui pourraient être prises pour améliorer l'obligation redditionnelle et l'efficacité des mesures prises par la direction compétente en réponse aux recommandations de l'audit.

REMERCIEMENTS

39. Je tiens à remercier le Directeur exécutif et le personnel du Programme de leur coopération et de l'aide qu'ils m'ont apportée au cours de la vérification des comptes.



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