



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

Conseil d'administration

Session annuelle

Rome, 21-25 juin 2021

Distribution: générale

Date: 12 mai 2021

Original: français

Point 6 de l'ordre du jour

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

Ressources, questions financières et budgétaires

Pour examen

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

Rapport de l'Auditeur externe sur la gestion de l'information sur les bénéficiaires

Projet de décision*

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport de l'Auditeur externe sur la gestion de l'information sur les bénéficiaires" (WFP/EB.A/2021/6-G/1) et de la réponse de la direction du PAM publiée sous la cote WFP/EB.A/2021/6-G/1/Add.1, et invite à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours de ses débats.

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.

Coordonnateur responsable:

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



AUDIT EXTERNE DU PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL

RAPPORT D'AUDIT SUR LA GESTION DE L'INFORMATION SUR LES BÉNÉFICIAIRES

Exercice 2020

RÉFÉRENCE COUR DES COMPTES: PAM-2020-3

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	4
I. OBJECTIFS, PÉRIMÈTRE ET MÉTHODE DE L'AUDIT	5
II. LISTE DES RECOMMANDATIONS	9
III. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS	11
1. La fiabilité des informations	13
1.1 Une marge d'approximation inévitable.....	13
1.2 Les facteurs d'approximation	15
1.3 Les méthodes de correction	18
1.4 Les partenaires d'exécution	21
2. L'utilité des informations	22
2.1 Les bénéficiaires directs et indirects	22
2.2 L'intensité du soutien	24
2.3 Le ciblage des plus vulnérables.....	25
2.4 Le partage des données	27
3. Les systèmes de gestion de l'information	30
3.1 L'information et la redevabilité	30
3.2 La disparité des systèmes d'information.....	31
4. La gouvernance des informations	35
4.1 L'identification des risques.....	35
4.2 Les mécanismes de coordination	36
IV. REMERCIEMENTS	39
ANNEXES	40
Annexe 1: Présentation des bénéficiaires d'après les données des rapports annuels sur les résultats	40
Annexe 2: Enquête conduite par l'Auditeur externe	41
Annexe 3: Questions qu'un donateur ou un membre du Conseil d'administration pourraient poser	43

RÉSUMÉ

Pour mener son action en faveur des bénéficiaires et en rendre compte, le PAM doit pouvoir s'appuyer sur des données fiables et transparentes, à même de susciter la confiance des donateurs et des autres parties prenantes. Le présent rapport contient cinq observations principales.

1 - Le nombre de bénéficiaires du PAM doit être considéré comme une estimation. Sans être inexact, le chiffre de 114 millions de bénéficiaires en 2020, qui est au cœur de la communication du PAM, ne résulte qu'en partie d'un décompte arithmétique. Le PAM devrait indiquer explicitement dans ses rapports publics que cette information comporte une marge d'approximation et mentionner les limites méthodologiques aux chiffres qu'il communique.

2 - L'information relative aux bénéficiaires est soumise à de multiples facteurs d'approximation, qui ne permettent pas d'envisager une maîtrise parfaite des données. Les contraintes de sécurité, le contexte d'urgence ou la dépendance à l'égard de partenaires gouvernementaux sont autant de causes d'approximation. Les règles et les outils de décompte fluctuent selon les pays et les types de transferts. Les méthodes de correction des données brutes, qui doivent permettre d'éviter de compter plusieurs fois les mêmes bénéficiaires, comportent des lacunes. La qualité des données sur les bénéficiaires dépend aussi de la qualité des partenaires coopérants, qui est très variable.

3 - Le PAM dispose d'une marge de manœuvre pour améliorer l'utilité des données. L'estimation du nombre global de bénéficiaires indirects demeure imparfaite compte tenu des disparités d'approche et il paraît plus judicieux de n'utiliser cette information que ponctuellement comme mesure des résultats dans un pays donné. Par ailleurs, faute d'indicateurs suffisants, la proportion dans laquelle les populations les plus vulnérables sont atteintes est mesurée sommairement. De même, aucune donnée quantitative ne peut traduire l'intensité du soutien apporté, le PAM additionnant les bénéficiaires qui ont pu recevoir une unique ration lors d'une situation d'urgence et ceux qui bénéficient d'un programme de nutrition tout au long d'une année. Des progrès doivent être faits dans le partage de données avec les principaux partenaires, par exemple en leur ouvrant accès à COMET. Moins des deux tiers des bureaux de pays disposent de mécanismes de retour d'information de la part des bénéficiaires, alors que les renseignements ainsi obtenus peuvent contribuer à fiabiliser les données.

4 - L'intégration des systèmes d'information et leur déploiement coordonné constituent deux objectifs prioritaires. Deux des quatre systèmes d'information majeurs du PAM – SCOPE et COMET – sont étroitement associés à la gestion des bénéficiaires, mais sont dans les faits complétés par de nombreux outils locaux, parfois rudimentaires. La robustesse, la diffusion sur le terrain et l'intégration de ces outils devraient constituer dès lors un axe majeur de la prochaine stratégie pluriannuelle relative aux systèmes d'information.

5 - La gouvernance de l'information sur les bénéficiaires devrait être renforcée. Le PAM ne fait pas de la qualité de l'information sur les bénéficiaires et des erreurs potentielles d'inclusion un risque stratégique à part entière. Les risques liés à l'information sont pris en compte de manière sectorielle, par exemple sous l'angle de la protection des données. Enfin, le flux de l'information relative aux bénéficiaires est assuré par plusieurs divisions du Siège, conjointement ou non. L'ensemble des progrès attendus en matière d'information sur les bénéficiaires ne saurait aboutir en l'absence d'un véritable chef de file et d'une coordination renforcée des actions.

I. OBJECTIFS, PÉRIMÈTRE ET MÉTHODE DE L'AUDIT

1. Conformément à nos lettres de notification du 27 mai 2020 et du 6 janvier 2021, une équipe de cinq auditeurs a effectué une mission de vérification au Siège du PAM à Rome en deux étapes, du 20 au 24 juillet 2020 et du 11 au 22 janvier 2021. Celle-ci s'est accompagnée de deux missions intérimaires à distance effectuées les 2, 15 et 16 octobre 2020. En outre, des missions de terrain réalisées à distance auprès de huit bureaux extérieurs¹ à l'automne 2020 ont contribué à l'établissement du présent rapport, l'objectif étant d'examiner la gestion de l'information sur les bénéficiaires de l'action du PAM. L'équipe s'est également entretenue avec les représentants de cinq organisations partenaires du PAM² et a réalisé une enquête auprès des directeurs régionaux et des directeurs de pays en décembre 2020, avec un taux de réponse de 85 pour cent.
2. L'audit externe du PAM a été confié au Premier président de la Cour des comptes de la France, pour la période allant du 1^{er} juillet 2016 au 30 juin 2022, par une décision du Conseil d'administration du 10 novembre 2015, conformément à l'article 14.1 du Règlement financier du PAM.
3. Le mandat de l'Auditeur externe est précisé à l'article 14 du Règlement financier du PAM et dans l'annexe à ce Règlement, ainsi que dans l'appel à candidatures aux fonctions d'Auditeur externe. Cet appel à candidatures ainsi que l'offre de services de la Cour des comptes, notamment son offre technique détaillée, validée par le Conseil, constituent le cahier des charges de ce mandat.
4. Les responsabilités de l'Auditeur externe consistent à vérifier les comptes du PAM (article 14.1 du Règlement financier) et à formuler, s'il le souhaite, des observations sur l'efficacité des procédures financières, sur le système comptable, sur les contrôles financiers internes et, en général, sur l'administration et la gestion du PAM (article 14.4 du Règlement financier).
5. En application de l'article 3.1 du Règlement financier, le Directeur exécutif est responsable de la gestion financière des activités du PAM, dont il rend compte au Conseil.
6. Une lettre de mission a été établie avec le Secrétariat du PAM afin de s'assurer que, conformément aux normes internationales d'audit, les obligations respectives de la direction et de l'Auditeur externe sont bien comprises. Par ailleurs, comme avant chaque audit, l'Auditeur externe communique au Secrétariat le champ d'application des vérifications qu'il entreprend.
7. Le présent rapport s'inscrit ainsi dans le plan de travail annuel de l'Auditeur externe présenté au Conseil d'administration du PAM lors de sa deuxième session ordinaire de 2020, en novembre, qui détaille les vérifications à effectuer entre juillet 2020 et juin 2021. En vertu du cahier des charges, l'Auditeur externe doit produire chaque année un rapport d'audit sur les états financiers du PAM (soumis à l'approbation du Conseil) accompagné d'une opinion sur les comptes, deux rapports sur la performance et la régularité de la gestion du PAM, autrement dénommés "rapports d'audit de performance" (soumis au Conseil pour examen) et huit lettres d'observations établies à l'issue de visites des bureaux extérieurs (bureaux régionaux et bureaux de pays). L'Auditeur externe procède également à la validation du projet

¹ Bureaux du PAM au Bénin, en Égypte, en Équateur, à Madagascar, au Nicaragua, au Rwanda, au Soudan et en Zambie.

² Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), Organisation internationale pour les migrations (OIM), Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), Direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes (ECHO) et World Vision International.

de rapport annuel sur l'application de ses précédentes recommandations, soumis par le Secrétariat au Conseil pour examen.

8. L'audit de la gestion de l'information sur les bénéficiaires du PAM s'est déroulé conformément aux Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI) sur l'audit de performance et l'audit de la conformité, au Règlement financier du PAM ainsi qu'au mandat additionnel qui lui est annexé. Ces normes imposent à l'Auditeur externe de se conformer aux règles de déontologie pertinentes eu égard à l'audit, d'exercer un jugement professionnel et de faire preuve d'esprit critique tout au long de l'audit.

9. L'audit avait essentiellement pour objectif de:

- préciser la notion de "bénéficiaire" et les règles de comptabilisation correspondantes, selon les types d'assistance fournis et les populations concernées;
- analyser, du point de vue de la fiabilité des méthodes employées, la gestion des données sur les bénéficiaires tout au long du cycle allant de l'évaluation des besoins à l'analyse des données en passant par la collecte, le traitement et le suivi de celles-ci;
- comprendre comment ces données sont recueillies, mesurées et évaluées pour permettre aux responsables du PAM d'orienter leurs décisions de gestion;
- analyser la qualité des rapports établis sur les bénéficiaires aux niveaux des bureaux et du Siège du PAM.

10. De manière générale, la question posée était de savoir si l'information communiquée au Conseil d'administration, aux donateurs et à la direction (Siège) est précise, exhaustive, fournie en temps voulu, utile et adaptée aux destinataires, et sécurisée, comme le prévoient les orientations du PAM en matière de qualité des données³.

11. Compte tenu de l'existence de récents travaux du Bureau de l'audit interne et de la direction sur les systèmes d'information relatifs aux bénéficiaires (plateforme numérique du PAM pour la gestion des données concernant les bénéficiaires et des transferts [SCOPE] en premier lieu) et sur la protection des données personnelles des bénéficiaires, l'Auditeur externe n'a approfondi pas ces deux sujets.

12. Chaque observation et chaque recommandation ont été discutées avec le personnel concerné, en particulier celui de la Division des programmes – action humanitaire et développement, de la Division de la recherche, de l'analyse et du suivi, de la Division de la planification et de la performance institutionnelles et de la Division des technologies. La réunion de clôture de l'audit s'est tenue physiquement au Siège à Rome le 22 janvier 2021 en présence des directeurs des divisions susmentionnées. Le Secrétariat a confirmé la validité des faits exposés dans le rapport provisoire qui lui a été transmis le 4 février 2021. Le présent rapport prend pleinement en compte ses commentaires et ses réponses, fournis sous forme écrite le 4 mars 2021, ainsi que ceux reçus du Bureau de l'Audit interne le 3 mars 2021.

13. Lors d'un audit conduit selon les normes internationales, la performance et la conformité sont examinées en fonction de critères appropriés et les causes des écarts par rapport à ces critères sont analysées. Le but est de répondre aux principales questions d'audit et de recommander des améliorations. La première étape de l'audit consiste à préciser les contours du sujet considéré, c'est-à-dire l'information ou l'activité qui est mesurée. Ce sujet peut prendre diverses formes et avoir diverses caractéristiques, selon l'objectif d'audit. Pour être approprié, le sujet considéré doit pouvoir être défini, afin d'être mesuré de façon cohérente en fonction

³ *Guidance on Data Quality*, Division de l'analyse, de la recherche et du suivi, décembre 2020.

des critères retenus et de faire l'objet de procédures destinées à collecter des éléments probants suffisants et appropriés pour étayer la conclusion d'audit⁴.

14. Afin de mener son examen, l'Auditeur externe a élaboré une classification logique des étapes relatives aux objectifs poursuivis par le PAM en ce qui concerne la gestion de l'information sur les bénéficiaires, entre objectifs immédiats, opérationnels et stratégiques. Pour atteindre chaque type d'objectif, un programme vise des effets de nature différente: les objectifs immédiats se traduisent par des réalisations factuelles; les objectifs opérationnels supposent l'obtention de résultats qui appellent une appréciation plus qualitative; les objectifs stratégiques se manifestent par des effets escomptés à long terme dont l'analyse relève davantage de l'évaluation. Les réalisations, résultats et effets escomptés recensés dans le cadre logique constituent les critères de base d'appréciation de la performance du programme en question. Le degré de complexité pour apprécier la réalisation des objectifs est variable selon leur statut et, dans certains cas, notamment celui des effets escomptés, il dépasse souvent les limites d'un audit de la performance et tend vers une évaluation.

Cadre logique de gestion de l'information sur les bénéficiaires du PAM

Objectifs immédiats	Objectifs opérationnels	Objectifs stratégiques
<ul style="list-style-type: none"> Disposer de concepts clairs concernant la notion de bénéficiaires. Disposer de procédures précises et homogènes concernant le traitement de l'information sur les bénéficiaires. Déployer et mettre en œuvre des systèmes d'information adaptés au traitement de l'information sur les bénéficiaires. Programmer le travail de contrôle et de vérification des données sur les bénéficiaires. Exploiter et partager l'information sur les bénéficiaires disponibles au sein du PAM. Garantir un pilotage cohérent de l'effort d'amélioration de la qualité des données sur les bénéficiaires au Siège et sur le terrain. 	<ul style="list-style-type: none"> Produire des données précises et fiables sur les bénéficiaires. Produire des données en temps utile sur les bénéficiaires. Effectuer un suivi solide des opérations. Maîtriser la diversité des conditions de recueil de l'information sur les bénéficiaires. Garantir la protection des données personnelles communiquées par les bénéficiaires. Permettre une approche plus qualitative de l'intervention du PAM. 	<ul style="list-style-type: none"> Disposer de données fiables pour les activités de plaidoyer du PAM. Orienter le travail du PAM dans la bonne direction, notamment celle des plus vulnérables. Être un partenaire digne de confiance au sein de la communauté internationale. Rendre compte de l'effort accompli de manière transparente aux donateurs et aux autres parties prenantes. Permettre une analyse de l'impact de l'intervention du PAM dans les pays concernés.
Réalisations	Résultats	Effets escomptés

Source: Auditeur externe.

⁴ Norme ISSAI 100, paragraphes 22 et 26.

15. Les restrictions aux déplacements imposées par la situation sanitaire ont conduit les équipes d'audit externe à effectuer à distance l'intégralité de leurs vérifications intérimaires auprès des bureaux de terrain. Compte tenu de l'allongement des délais dû au travail effectué partiellement à distance, certains thèmes n'ont pu être traités, comme le coût de la gestion de l'information sur les bénéficiaires ou la protection des données personnelles. Par ailleurs, les preuves d'audit rassemblées ne s'appuient pas sur des observations visuelles, notamment en ce qui concerne le suivi des distributions sur le terrain. Tout en regrettant leur impact négatif sur la qualité des informations recueillies et du dialogue avec l'équipe d'audit, l'Auditeur externe est d'avis que ces contraintes ne l'ont pas empêché de réunir des éléments probants appropriés sur lesquels forger son opinion.

II. LISTE DES RECOMMANDATIONS

16. Les recommandations sont classées par ordre de priorité:

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

Domaine	Priorité	Recommandations
Fiabilité	1	1. L'Auditeur externe recommande de produire, à l'appui des données sur les bénéficiaires présentées dans les rapports annuels par pays et le rapport annuel sur les résultats, des annexes méthodologiques précisant les conditions et les limites du décompte effectué.
Fiabilité	1	2. L'Auditeur externe recommande d'établir une cotation des bureaux de pays au regard des dix critères de qualité de l'information répertoriés et d'en faire un élément de l'information destinée au Conseil d'administration.
Fiabilité	2	3. L'Auditeur externe recommande de renforcer les évaluations de la performance des partenaires coopérants afin d'en faire un élément d'appréciation de la qualité des données qu'ils collectent.
Utilité	3	4. L'Auditeur externe recommande de procéder à l'estimation des bénéficiaires indirects, lorsque c'est possible et pertinent, dans les rapports d'activité trimestriels et semestriels des bureaux de pays et à l'occasion de l'évaluation des programmes.
Utilité	1	5. L'Auditeur externe recommande d'indiquer la durée de l'assistance apportée aux bénéficiaires, par activité et par pays.
Utilité	2	6. L'Auditeur externe recommande d'adopter une directive visant à améliorer la prise en compte des critères qualitatifs de ciblage des bénéficiaires lors des phases d'enregistrement et de compte rendu.
Utilité	2	7. L'Auditeur externe recommande de rendre compte de manière systématique de la production des rapports de suivi des effets directs au niveau régional et central et de veiller à ce qu'ils soient publiés régulièrement.
Utilité	3	8. L'Auditeur externe recommande de donner accès au tableau de bord d'analyse des données de COMET aux partenaires et aux donateurs du PAM.
Systèmes d'information	1	9. L'Auditeur externe recommande de mettre en place un plan central de déploiement et d'harmonisation des systèmes de gestion de l'information sur les bénéficiaires dans les pays d'intervention et en particulier de fixer un échéancier pour le déploiement de SCOPE.
Systèmes d'information	1	10. L'Auditeur externe recommande de réaliser l'interconnexion entre SCOPE et COMET en 2021.

Domaine	Priorité	Recommandations
Gouvernance	2	11. L'Auditeur externe recommande d'ajouter, à l'occasion du prochain exercice annuel d'analyse des risques, un risque de nature stratégique relatif aux erreurs d'inclusion et d'exclusion des bénéficiaires.
Gouvernance	1	12. L'Auditeur externe recommande de mettre en place un mécanisme permanent de coordination au Siège des diverses entités chargées de l'information sur les bénéficiaires, sous l'autorité du Département de l'élaboration des programmes et des politiques.

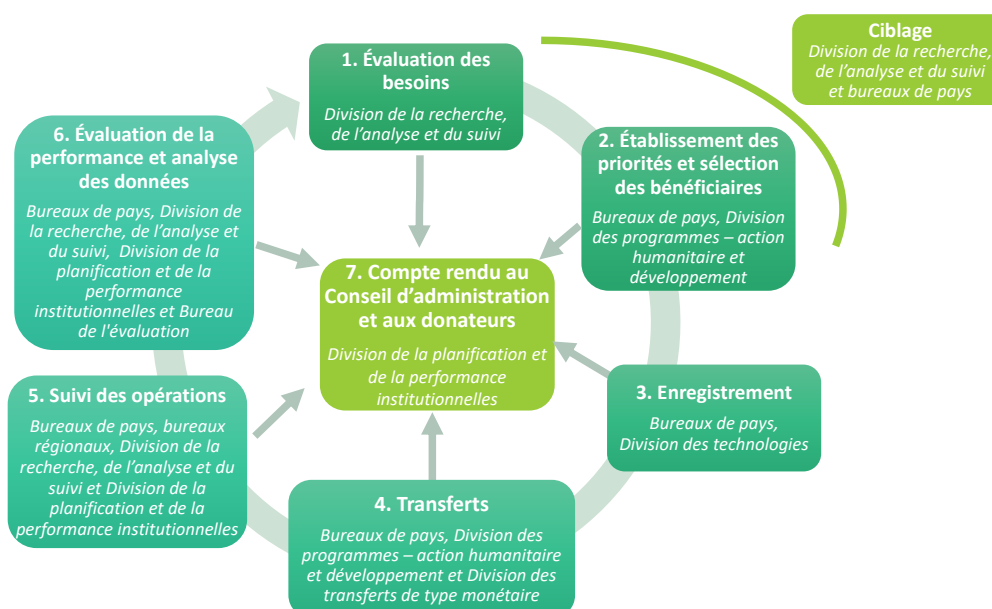
III. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

17. L'attention portée aux bénéficiaires de l'action du PAM, et notamment à la qualité de l'information les concernant, constitue un élément central d'appréciation de l'efficacité du Programme. L'assistance directe aux personnes en situation d'insécurité alimentaire correspond aux trois premiers des cinq Objectifs stratégiques arrêtés par le PAM dans son Plan stratégique pour 2017-2021⁵: éliminer la faim, améliorer la nutrition, assurer la sécurité alimentaire. Comme le rappelle le mandat des services du Siège et des bureaux régionaux de février 2019: "les bénéficiaires restent au centre de l'action du PAM".

18. Les bénéficiaires étant sur le terrain, la responsabilité de collecter, de traiter et d'analyser cette information incombe avant tout aux bureaux de pays dans le cadre de la mise en œuvre de leur plan stratégique de pays (PSP). Les tâches afférentes sont décrites dans le Guide d'élaboration des programmes de 2016. Les bureaux régionaux apportent un appui technique aux bureaux de pays et assurent la supervision de leurs travaux relatifs aux bénéficiaires.

19. La gestion de l'information sur les bénéficiaires repose sur un cycle de sept étapes impliquant diverses entités du PAM sur le terrain et au Siège.

Figure 1: Le cycle de la gestion de l'information sur les bénéficiaires⁶



Source: Auditeur externe

⁵ WFP/EB.2/2016/4-A/1/Rev 2.

⁶ 1-Évaluation des besoins: évaluation quantitative des besoins opérationnels correspondant à la réalisation du mandat du PAM sur un territoire couvert par un bureau de pays. 2- Établissement des priorités et sélection des bénéficiaires: définition de critères sociodémographiques pour cibler les populations prioritaires sur le territoire. 3-Enregistrement: les données concernant les bénéficiaires des programmes sont enregistrées dans les systèmes d'information du PAM dans le but de faciliter leur suivi. 4- Transferts: fourniture aux bénéficiaires d'un bien ou d'un service conformément au mandat du PAM. 5-Suivi des opérations: une fois les programmes en place, la pertinence des processus de ciblage des populations bénéficiaires fait l'objet d'un examen, pour recenser des améliorations éventuelles. 6-Évaluation de la performance et analyse des données: les données collectées concernant les bénéficiaires sont analysées en vue d'une optimisation de l'action menée. 7-Compte rendu au Conseil d'administration et aux donateurs: information adressée aux donateurs et au Conseil d'administration sur les résultats des actions financées.

20. Le large champ de l'information sur les bénéficiaires n'a pas conduit le PAM à définir et assigner une responsabilité unique au sein de son Siège. Plusieurs divisions, relevant de différents départements, en sont chargées: la Division des programmes – action humanitaire et développement, qui apporte un soutien en matière de pilotage des opérations, d'assistance aux bénéficiaires et de redevabilité envers ceux-ci; la Division de la recherche, de l'analyse et du suivi, qui analyse les données collectées sur les bénéficiaires afin de permettre une optimisation de l'action menée; la Division de la planification et de la performance institutionnelles, qui doit informer le Conseil d'administration de ce qui est fait, notamment à la faveur du rapport annuel sur les résultats; la Division des technologies, qui assure le bon fonctionnement des systèmes d'information internes au PAM relatifs aux bénéficiaires (via sa Sous-Division des services concernant les bénéficiaires), notamment le système SCOPE d'enregistrement des bénéficiaires.

21. Dans ses récents travaux sur le terrain, le Bureau de l'audit interne a fréquemment relevé des imperfections relatives à l'information sur les bénéficiaires: 15 des 17 audits de bureaux de terrain⁷ qu'il a réalisés entre 2018 et 2020 comportent des observations de cette nature, qui portent sur le ciblage (dans sept des 15 rapports), l'enregistrement des bénéficiaires (11 rapports), le suivi (huit rapports) et les comptes rendus (11 rapports).

22. La nature même du PAM, appelé à intervenir dans des situations d'urgence ou sur des territoires particulièrement difficiles, rend illusoire la possibilité d'une maîtrise totale de l'information sur les bénéficiaires. Cette réalité est admise dans la note d'orientation sur l'estimation et le décompte des bénéficiaires: "Si les bureaux de pays doivent toujours s'efforcer d'estimer et de compter les bénéficiaires le plus rigoureusement possible, le PAM intervient dans des contextes qui ne permettent pas toujours le plus haut degré de précision"⁸.

23. Savoir à quels obstacles il est susceptible de se heurter dans ce domaine est cependant essentiel pour le PAM, afin qu'il puisse les limiter, améliorer sa performance et sa redevabilité et, plus généralement, gagner en maturité afin de rester la référence dans le domaine de l'action en faveur de la sécurité alimentaire. Comme l'observait le Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales (MOPAN) dans sa dernière évaluation en date du PAM (avril 2019)⁹, les opérations relatives à l'information sur les bénéficiaires demeurent l'un des principaux domaines dans lesquels il doit s'améliorer.

24. Le PAM accorde une attention croissante à l'information sur les bénéficiaires. Au cours des 18 derniers mois, il a publié une série d'orientations qui viennent utilement préciser les notions, clarifier les exigences ou conseiller des méthodes¹⁰. Il apparaît très conscient de l'équilibre à maintenir entre, d'une part, la nécessité de mieux collecter et traiter des données de plus en plus nombreuses et précises sur les bénéficiaires, et d'autre part, l'attention croissante accordée à la protection des données personnelles.

25. À la date du présent audit, ces orientations générales restaient à traduire dans les faits. Comme l'indiquait un directeur régional à l'Auditeur externe, "Il y a un manque de redevabilité sur la qualité des données", tandis qu'un autre précisait: "Les améliorations apportées à n'importe quel aspect de la gestion de l'information sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'efficacité de notre action".

⁷ Bangladesh, Nigéria, Somalie, et Soudan du Sud en 2018; Honduras, Libéria, Niger, Pakistan, Pérou, Soudan, Tchad et Tunisie en 2019; Éthiopie, Myanmar, Ouganda, République démocratique du Congo et Yémen en 2020.

⁸ *Guidance Note on Estimating and Counting Beneficiaries*, septembre 2019.

⁹ *MOPAN 2017-18 Assessments – World Food Programme (WFP)*. Avril 2019.

¹⁰ Celles-ci portent sur le ciblage (mai et décembre 2020), la gestion de l'identité des bénéficiaires (mai 2019), l'estimation et le décompte des bénéficiaires (septembre 2019) et, plus généralement, la qualité des données (octobre 2020). Voir ci-après.

1. La fiabilité des informations

1.1 Une marge d'approximation inévitable

26. Le PAM centre sa communication au Conseil d'administration, aux donateurs et au grand public sur le nombre de bénéficiaires de ses activités. Dans son rapport annuel sur les résultats de 2019, présenté en juillet 2020, il indiquait avoir atteint 97,1 millions de bénéficiaires¹¹. En novembre 2020, il précisait que, dans le contexte de la pandémie de COVID-19, il avait apporté une assistance alimentaire directe à 96,6 millions de personnes au cours des neuf premiers mois de 2020¹², transferts de type monétaire inclus. Ce chiffre a été porté à 114 millions de bénéficiaires sur l'année dans la déclaration du Directeur exécutif figurant en préambule aux états financiers de décembre 2020.

27. Sur le terrain, la communication du PAM porte sur le nombre de bénéficiaires indiqué dans les fiches de synthèse sur les pays accessibles sur le site internet des bureaux de pays, mais ces chiffres ne sont en réalité que des estimations.

28. Le PAM s'appuie également sur des données quantitatives pour orienter son action.

Tableau 1: Valeurs cibles pour les bénéficiaires directs (en millions de personnes)

Indicateurs	Valeur cible 2019	Valeur cible 2020	Valeur cible 2020 révisée proposée
Nombre total de bénéficiaires ciblés dans le cadre des transferts de vivres et des transferts de type monétaire assurés par le PAM	78,8	81	87,8
Nombre d'écoliers ciblés dans le cadre d'interventions d'alimentation scolaire	17,7	17,7	22,2
Nombre de personnes ciblées dans le cadre d'interventions spécifiquement axées sur la nutrition	22,4	23,5	18,8
Nombre de personnes ciblées dans le cadre d'activités d'assistance alimentaire pour la création d'actifs	10,9	11,7	14,7

Source: Plan de gestion du PAM pour 2020-2022 (WFP/EB.2/2019/5-A/1), tableau V.1 page 87.

29. À l'issue de l'enquête¹³ réalisée auprès des directeurs de pays par l'Auditeur externe, il ressort pourtant que 25 pour cent des bureaux de pays¹⁴ ayant répondu estiment que l'information sur les bénéficiaires comptabilisés est approximative, c'est-à-dire qu'elle comporte une marge d'erreur de 10 pour cent ou plus.

30. Les raisons avancées pour expliquer ces marges d'erreur supposées sont variables selon les pays: difficultés à déterminer les chevauchements entre bénéficiaires d'activités différentes

¹¹ Voir l'annexe 1 pour une présentation détaillée des données sur les bénéficiaires figurant dans les rapports annuels sur les résultats.

¹² *WFP Global Update on COVID-19: November 2020 – Growing Needs, Response to Date and What's to Come in 2021*. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/WFP-0000121038.pdf>.

¹³ Voir l'annexe 2.

¹⁴ Bhoutan, Burkina Faso, Colombie, Djibouti, Éthiopie, Iran, Libéria, Malawi, Népal, Nicaragua, Niger, République dominicaine, République populaire démocratique de Corée, Rwanda, Soudan du Sud, Sri Lanka, , Tunisie et Zambie.

(République démocratique du Congo, Burundi); transmission tardive par les partenaires des rapports sur les distributions (Soudan); taille réelle des ménages par rapport au coefficient multiplicateur de cinq préconisé dans les directives institutionnelles (Haïti, Madagascar, Mali, Turquie); absence de déploiement de SCOPE (Myanmar, Soudan du Sud).

31. La pandémie de COVID-19, traitée comme une situation d'urgence de niveau 3 à l'échelle mondiale de mars à novembre 2020¹², a parfois conduit à un allègement des contrôles sur place normalement réalisés par les bureaux de pays¹⁵, ce qui a pu réduire le degré de confiance entourant les données produites et pourrait nuire à la qualité des données présentées dans le rapport annuel sur les résultats de 2020.

32. Bien que, selon l'enquête, moins de 10 pour cent des directeurs de pays estiment que leur capacité de traitement de l'information a beaucoup pâti du virus, la crise liée à la COVID-19 a donné lieu à de nouveaux aléas en matière d'information sur les bénéficiaires du fait de modifications dans les modes de distribution des rations de nourriture, par exemple le doublement des portions distribuées dans le but de réduire la fréquence des interactions avec les bénéficiaires (Soudan et Madagascar). Il faut aussi tenir compte de l'évolution de certaines modalités d'assistance (passage de programmes d'alimentation scolaire à la distribution de rations à emporter au Soudan par exemple depuis mars 2020) et, de manière générale, de la réduction des vérifications opérées sur place par les bureaux de pays (mise en place d'un suivi externalisé confié à des tiers en Afghanistan ou en Éthiopie) ou aux antennes locales (Soudan, Rwanda et Madagascar).

33. Comme il ressort des chapitres suivants¹⁶ du présent rapport, des limites existent à chacune des étapes de la remontée des données, ce qui crée un risque d'approximation, voire d'erreur, en amont de leur saisie dans l'outil des bureaux de pays pour une gestion efficace (COMET). C'est notamment le cas lorsqu'un bureau de pays ne conduit pas d'analyse systématique des listes de bénéficiaires. Par exemple, le récent audit interne du Bureau du PAM en Éthiopie¹⁷ a montré que les contrôles effectués étaient insuffisants pour déterminer si le processus de compilation du nombre de bénéficiaires par les partenaires coopérants du Gouvernement au niveau régional garantissait l'exactitude et l'exhaustivité des chiffres obtenus.

34. Il est donc nécessaire de reconnaître que les informations relatives aux bénéficiaires enregistrés et aidés présentent des limites techniques quant à leur fiabilité, qui varient en outre selon le contexte, ce dont il convient de rendre compte au niveau des bureaux de pays et au niveau central.

Recommandation n°1. L'Auditeur externe recommande de produire, à l'appui des données sur les bénéficiaires présentées dans les rapports annuels par pays et le rapport annuel sur les résultats, des annexes méthodologiques précisant les conditions et les limites du décompte effectué.

¹⁵ Dans la note *Executive Director COVID-19 Controls Inquiry* (septembre 2020) rédigée après enquête auprès des divisions du Siège et des bureaux de pays, le PAM indique que le ciblage, l'enregistrement et la vérification des bénéficiaires sont compliqués par les restrictions de déplacement et les mesures de distanciation.

¹⁶ Chapitres 2.2 et 2.3.

¹⁷ Rapport de l'audit interne des opérations du PAM en Éthiopie (AR/20/05).

1.2 Les facteurs d'approximation

35. La marge d'erreur applicable aux données relatives aux bénéficiaires est fonction de plusieurs facteurs. La qualité des données recueillies varie selon les pays, les activités et les partenaires.

36. Dans certains pays, les conditions de sécurité ne permettent pas un accès direct et régulier aux bénéficiaires, ce qui se répercute sur la qualité des comptes rendus. Au Pakistan¹⁸, le bureau de pays signale que certaines données sur les bénéficiaires sont collectées manuellement et sur papier, pour des raisons de sécurité. En République arabe syrienne, le bureau de pays indique que la stabilisation du conflit depuis 18 mois lui permet de progresser pour ce qui est de la transparence de ses activités et d'accroître sa redevabilité¹⁸.

37. Depuis plusieurs années, le PAM est appelé à opérer de plus en plus souvent dans un contexte d'urgence¹⁹, ce qui nécessite de procéder à des estimations. Bien que cette situation soit bien prise en compte dans la note d'orientation sur l'estimation et le décompte des bénéficiaires⁸, elle a une incidence sur la fiabilité des informations collectées au niveau des bureaux de pays lorsque ces derniers sont confrontés à un afflux important de bénéficiaires, puisqu'ils ont alors tendance à se fonder sur des estimations, comme le prévoit la note d'orientation. Au Bangladesh par exemple, le Bureau de l'audit interne a relevé en 2018²⁰ un défaut d'actualisation de la base de données des bénéficiaires (naissances et décès) à la suite de l'arrivée de réfugiés rohingya ayant entraîné la déclaration d'une situation d'urgence de niveau 3. Pour autant, le nombre de bénéficiaires faisant l'objet d'estimations et non de décomptes n'est pas explicité.

38. Les données sur les bénéficiaires résultent généralement, même si ce n'est pas systématique, d'une estimation du nombre de personnes par ménage. Selon la note d'orientation susmentionnée, lorsque le nombre de personnes par ménage est inconnu et que le soutien est accordé à la famille entière, il est recommandé d'appliquer un coefficient multiplicateur forfaitaire, par exemple de cinq. Toutefois ce chiffre ne correspond pas toujours à la réalité "moyenne" constatée: en Haïti, le directeur de pays estime que, la taille des ménages étant très variable, cette règle nuit à la précision des données²¹.

39. Le PAM peut être conduit à travailler avec des données de provenance extérieure, qu'elles émanent de partenaires internationaux (HCR pour les réfugiés, via sa base de données ProGres) ou gouvernementaux (Turquie, République populaire démocratique de Corée, etc.), en particulier lorsqu'il vient en aide à des réfugiés (21,2 pour cent des bénéficiaires en 2019). Le niveau d'assurance concernant les données varie ainsi selon la catégorie de bénéficiaires considérée (déplacés, réfugiés, résidents, etc.). Le directeur du Bureau du PAM en Éthiopie estime par exemple que parce que le bureau de pays est tributaire des rapports qu'établit le Gouvernement, il est possible que les données soient imprécises, dans la mesure où elles ne sont pas entièrement maîtrisées par le PAM²². La qualité des données fournies par ces tiers

¹⁸ Résultats de l'enquête menée par l'Auditeur externe auprès des directeurs de pays au sujet des données relatives aux bénéficiaires, janvier 2021. Voir l'annexe 2, question 6.

¹⁹ En 2019, 59 pour cent des bénéficiaires provenaient de pays couverts par une intervention d'urgence de niveau 2 ou 3.

²⁰ Rapport de l'audit interne des opérations du PAM au Bangladesh (AR/18/19), décembre 2017.

²¹ Enquête conduite par l'Auditeur externe. Voir l'annexe 2.

²² Résultats de l'enquête menée par l'Auditeur externe auprès des directeurs de pays au sujet des données relatives aux bénéficiaires, janvier 2021. Le directeur du Bureau du PAM à Sri Lanka fait la même analyse: "*La situation idéale est celle où le PAM est entièrement responsable de toutes les étapes de la fourniture de l'assistance (du ciblage au transfert, l'information circulant dans des outils numériques intégrés). Dans un contexte de développement où le PAM travaille souvent par l'intermédiaire d'institutions gouvernementales, qui sont responsables de la gestion des données et de la confidentialité des données concernant leurs propres citoyens, la*

n'est pas nécessairement plus mauvaise mais le PAM ne peut pas apporter le même niveau de garantie que s'il en a la pleine maîtrise. Au Soudan, l'Auditeur externe a par exemple relevé des écarts importants entre les estimations du PAM et celles du HCR concernant le nombre de bénéficiaires, du fait d'un défaut de mise à jour des listes transmises au PAM et de l'impossibilité d'en déduire la localisation des réfugiés dans le pays.

40. Toutes les activités ne s'accompagnent pas des mêmes assurances en matière de qualité de l'information sur les bénéficiaires. L'activité d'alimentation scolaire (17,7 millions de bénéficiaires en 2019) en particulier, est menée dans la plupart des cas sans que les bureaux de pays ne maîtrisent l'établissement des listes, qui incombe aux autorités locales, et même ne disposent de listes nominatives des bénéficiaires. Dans ce cas, le PAM fournit son assistance sous la forme d'un montant qu'il verse sans s'appuyer sur une répartition individualisée. Un examen préventif d'intégrité consacré par le Bureau de l'Inspectrice générale à l'alimentation scolaire (2020) a mis en évidence le fait que l'assurance quant au nombre d'enfants effectivement servis était limitée.

41. Lorsque le PAM conduit plusieurs activités différentes à l'intention du même public, le processus de correction des chevauchements de bénéficiaires pour parvenir à des bénéficiaires uniques est complexe (voir chapitre 1.3). Le Bureau du PAM au Malawi reconnaît ainsi que "à mesure que le PAM passe à une approche plus intégrée, prévoyant que les ménages vulnérables reçoivent un ensemble complet de services (prévention de la malnutrition, repas scolaires et série d'interventions fondées sur la résilience), il est nécessaire de mieux comprendre le chevauchement des bénéficiaires"²³. Le cumul des activités peut ainsi entraîner des difficultés, comme à Sri Lanka où le bureau de pays, souhaitant accroître les synergies entre ses différentes activités, admet qu'"en conséquence, l'exactitude du nombre de bénéficiaires uniques risque de diminuer"²³.

42. Quand des données biométriques sont utilisées, de nombreux bureaux de pays estiment que la plateforme SCOPE offre un niveau de fiabilité supérieur aux autres outils compilant des données sur les bénéficiaires (outil MoDa d'acquisition de données opérationnelles par voie mobile, tableaux Excel)²⁴. Cette assurance dépend toutefois de l'exhaustivité, de la précision et de la fiabilité des données relatives à chaque bénéficiaire, permettant de l'identifier comme bénéficiaire unique. Or l'Auditeur externe a constaté la faiblesse de certaines de ces données, également relevée dans les rapports d'audit interne.

43. En 2020, seuls 21,4 pour cent des identités enregistrées sur SCOPE étaient associées à une empreinte numérique; or les données biométriques assurent un meilleur niveau de garantie de l'identité du bénéficiaire²⁵. Cette situation varie selon les pays. Ainsi, l'examen consacré au Bureau du PAM en Somalie²⁶ a montré que seuls 49 pour cent des bénéficiaires enregistrés localement l'étaient avec des données biométriques.

capacité du PAM à contrôler toute la chaîne d'information pourrait être entravée, car il n'est pas en mesure d'obliger formellement le Gouvernement à adhérer à certains formats/normes qui doivent être négociés (contrairement aux ONG, avec qui cela se fait par le biais des accords de partenariat sur le terrain), il est ne dispose pas non plus d'outils à l'échelle institutionnelle à cet égard".

²³ Enquête conduite par l'Auditeur externe. Voir l'annexe 2, question 11.

²⁴ En Iraq, le bureau de pays estime que l'information sur les bénéficiaires est fiable à 99 pour cent en raison d'un usage de SCOPE pour l'ensemble de ses activités.

²⁵ Selon le rapport d'audit interne consacré au Bureau du PAM au Niger de 2019, "la saisie des empreintes digitales permettrait de dédupliquer les bénéficiaires afin de s'assurer que les bonnes personnes reçoivent l'aide."

²⁶ Bureau de l'audit interne, *Lessons-Learned Report, Limited Scope Review of the Somalia Country Office's Delivery Process Internal Controls*, janvier 2021.

44. Sur les 63,7 millions d'identités enregistrées dans SCOPE au 31 décembre 2020, 16,2 millions de profils étaient standardisés et ne s'accompagnaient d'aucune donnée personnelle de type nom, prénom ou âge, soit 25 pour cent du total. Les bureaux de pays ont recours à ces comptes dépourvus d'identification en cas d'urgence, lorsque l'enregistrement de ses données personnelles met en danger le bénéficiaire, ou bien lorsque seul le chef de ménage est enregistré mais que l'ensemble des membres du ménage sont comptés.

45. Pour les six pays pour lesquels nous avons extrait la liste des bénéficiaires enregistrés jusqu'en 2020 (Rwanda, Égypte, Équateur, Madagascar, Bénin, Turquie), 85 pour cent des dates de naissance étaient erronées ou non renseignées.

46. Sur le total des bénéficiaires annuels enregistrés dans SCOPE, il n'y a pas de certitude qu'ils soient tous actifs et aient effectivement perçu une aide pendant l'année considérée. L'audit interne du Bureau du PAM en République démocratique du Congo mené en 2020 a montré que moins de 50 pour cent des identités enregistrées dans SCOPE pour ce pays pouvaient être reliées à des bénéficiaires actifs²⁷.

47. La qualité finale des données dépend de l'existence et de la bonne réalisation de contrôles internes à chaque étape du cycle. Au Soudan du Sud, l'audit interne a relevé en 2018 que *"il manque des systèmes solides et sûrs au niveau de l'enregistrement et de la vérification des bénéficiaires pour (...) garantir l'existence et la réalisation efficace de contrôles internes applicables aux processus et aux données relatifs à la gestion des bénéficiaires"* et il a donc été recommandé de *"définir des processus et soumettre les données collectées par des tiers à des tests de qualité"*²⁸.

48. En résumé, l'Auditeur externe estime que dix conditions devraient être remplies pour qu'un bureau de pays produise des données de qualité optimale.

1. La donnée provient du bureau de pays ou, à défaut, est contrôlée par ce dernier.
2. Les partenaires coopérants mettent en œuvre un processus robuste de sélection, d'enregistrement et de compte rendu.
3. Un système d'enregistrement (en principe SCOPE) est en place et son utilisation est rigoureuse.
4. La déduplication et la correction des chevauchements des bénéficiaires dans SCOPE et COMET sont effectuées de manière rigoureuse et transparente.
5. Les informations sur les listes de bénéficiaires mentionnent la date de la dernière vérification.
6. La part des données résultant d'estimations est aussi réduite que possible et, le cas échéant, mentionnée.
7. Chaque étape du cycle de la gestion de l'information sur les bénéficiaires fait l'objet d'un contrôle interne, y compris sur le terrain.
8. Les mécanismes de redevabilité (comme le mécanisme communautaire de remontée de l'information) sont mis en place et exploités afin de mieux connaître les bénéficiaires.

²⁷ Internal Audit of WFP Operations in the Democratic Republic of Congo, Internal Audit Report AR/20/12, juin 2020.

²⁸ Internal Audit of WFP Operations in South Sudan, Internal Audit Report AR/18/08, juillet 2018.

9. L'évaluation des besoins est conduite conjointement avec d'autres organismes des Nations Unies et les autorités locales.
10. Les équipes de suivi et d'évaluation des bureaux de pays sont suffisamment étoffées et formées.

49. Il serait souhaitable que ces conditions fassent l'objet d'une mesure permettant d'apprécier la qualité des informations fournies par un bureau de pays et l'indice de confiance qui peut leur être accordé.

Recommandation n°2. L'Auditeur externe recommande d'établir une cotation des bureaux de pays au regard des dix critères de qualité de l'information répertoriés et d'en faire un élément de l'information destinée au Conseil d'administration.

1.3 Les méthodes de correction

50. Les données relatives aux bénéficiaires sont collectées soit au niveau individuel dans la plateforme SCOPE, qui permet d'enregistrer les bénéficiaires et de vérifier leur identité au moment des distributions, notamment grâce à des données biométriques, soit au niveau collectif dans COMET, où sont recueillies des données sur le nombre de bénéficiaires par activité et par volet d'un programme. Ces données brutes doivent cependant être corrigées. Or la moitié des directeurs de pays interrogés estiment que les processus de correction, qui ne sont ni explicites, ni homogènes et ne font pas l'objet d'un suivi, pourraient être améliorés.

51. La plateforme SCOPE permet de disposer d'un registre unique des bénéficiaires offrant une vue d'ensemble de ce qu'un ménage donné reçoit et des prestations auxquelles il a droit. Les partenaires coopérants peuvent l'utiliser pour vérifier les identités lors des distributions et établir leurs comptes rendus.

52. Les principales corrections apportées dans SCOPE consistent à supprimer les doublons dans le registre biométrique des identités: le risque existe que certains bénéficiaires soient enregistrés plusieurs fois, sous la même identité ou sous une autre, et soient donc comptés plusieurs fois dans le total global des bénéficiaires.

53. Il peut arriver que deux identités similaires, voire identiques, soient créées dans SCOPE, et ce y compris lorsque des données biométriques sont utilisées. Pour détecter ces cas, les utilisateurs doivent lancer une opération de "déduplication", réalisée, pour les profils assortis de données biométriques, au moyen de l'application *Mega Matcher Automated Biometric Identification System* (MM ABIS). Cette opération permet de repérer les profils auxquels une même empreinte digitale est attachée.

54. Cette fonctionnalité connaît diverses limites, qui nuisent à la fiabilité du nombre de bénéficiaires affiché dans SCOPE. Selon les orientations relatives à la procédure de déduplication²⁹ des bénéficiaires dans SCOPE de novembre 2018, l'opération automatisée n'est possible que pour les profils assortis de données biométriques, soit 21 pour cent des bénéficiaires. D'autres éléments d'identification sont utilisés pour la déduplication (numéro de document d'identification, numéro de téléphone) mais ils sont moins fiables. De plus, cette

²⁹ Processus permettant de détecter les données d'identité biométriques doublonnées dans une base de données biométriques. La recherche peut se faire à partir des empreintes digitales ou au moyen d'une technologie de reconnaissance de l'iris ou du visage à partir d'une photographie. Dans SCOPE, initialement, seules les identités assorties d'empreintes digitales en feront l'objet.

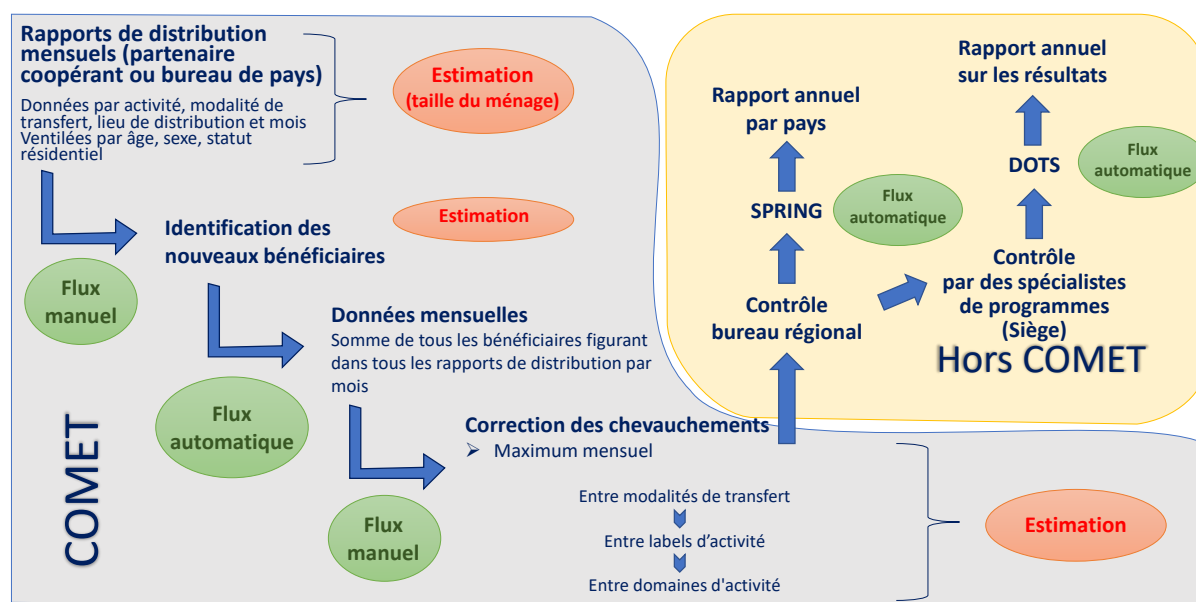
opération peut être fastidieuse et chronophage, comme en Somalie où il a fallu contacter 26 000 ménages³⁰.

55. De nombreux rapports d'audit interne ont ainsi souligné la persistance de doublons: le taux global de duplication à la fin de 2020 est de 16,37 pour cent³¹. D'après le rapport d'audit interne sur SCOPE de 2018³², les contrôles effectués lors de l'importation des données n'étaient pas suffisants pour empêcher l'enregistrement de doublons: ainsi, au Kenya, avant les exercices de déduplication, jusqu'à 20 pour cent des bénéficiaires étaient inscrits en doublon. En Somalie³⁰, un exercice de déduplication conduit en 2019 a révélé un taux de doublons de 68 pour cent, dont 5,7 pour cent jugés "à haut risque" sur le plan de la fraude. En République démocratique du Congo³³, "l'examen des données SCOPE a fait apparaître des doublons au niveau des ménages (11 000), des cartes électorales (1 949), des individus (2 050) et des empreintes digitales (25 000)".

56. En raison de l'ampleur du risque d'identités doublonnées, il n'y a aucune garantie quant aux 29 millions de bénéficiaires de distributions enregistrés dans SCOPE en 2019. Il se pourrait que le chiffre réel soit inférieur.

57. À l'issue des distributions, les données relatives au nombre de bénéficiaires sont saisies manuellement dans le système COMET par les agents des bureaux de pays à partir des rapports de distribution mensuels établis par les partenaires coopérants; elles y sont regroupées par activité et par volet des programmes.

Figure 2: Cheminement des données concernant les bénéficiaires, des rapports de distribution mensuels au rapport annuel sur les résultats



Source: Auditeur externe

³⁰ Bureau de l'audit interne, *Lessons-Learned Report, Limited Scope Review of the Somalia Country Office's Delivery Process Internal Controls*, janvier 2021.

³¹ Cela signifie que 16,37 pour cent des identités figurant dans SCOPE sont des doublons (source: *Deduplication Panel*, SCOPE).

³² Bureau de l'audit interne, *Internal Audit of SCOPE IT, General and Application Controls, Internal Audit Report, AR/17/18, 2017*.

³³ Bureau de l'audit interne, *Internal Audit of WFP Operations in the Democratic Republic of Congo, Internal Audit Report AR/20/12*.

58. Conformément à la note d'orientation de 2019 sur l'estimation et le décompte des bénéficiaires, les distributions sont classées dans différentes catégories pour chaque objectif défini pour le programme considéré: label d'activité, modalité de transfert et lieu de distribution. Pour chaque bénéficiaire, les données sont ventilées par âge, sexe et statut résidentiel (résident, réfugié, déplacé). Les bureaux de pays doivent identifier les nouveaux bénéficiaires qui n'étaient pas inclus dans les distributions précédentes. Ces données reposent sur une estimation fondée sur la connaissance – plus ou moins approfondie – qu'ont du programme les agents du bureau de pays et leurs partenaires³⁴.

59. COMET calcule automatiquement les données pour chaque mois, en additionnant les bénéficiaires figurant dans tous les rapports mensuels de distribution. L'ajustement, réalisé en début d'année sur les données de l'année n-1, intervient à ce stade et consiste à supprimer les chevauchements qui font que l'on compte plusieurs fois le même bénéficiaire, par exemple quand celui-ci bénéficie de distributions sur plusieurs jours au titre du même programme pendant une période donnée (chevauchement dans le temps), ou quand il bénéficie de plusieurs programmes et catégories d'activités (chevauchement dans l'espace) en même temps.

60. L'ensemble de ces opérations reposent sur des données extérieures non suivies dans COMET, où seuls les calculs (donnée brute et donnée ajustée) apparaissent. En l'absence de données nominatives, il est probable que les données ajustées correspondent à des estimations et ne peuvent donc être considérées comme strictement exactes, ou sont à tout le moins de qualité variable selon la rigueur des processus mis en place par les bureaux de pays. Cette hypothèse est partagée par plusieurs directeurs de pays: *"Il est impossible d'obtenir des chiffres plus précis en raison de la série de suppositions dont dépend le calcul des bénéficiaires, (taille moyenne et composition du ménage, chevauchements entre activités"* (Nigéria); *"Le système permettant d'estimer les chevauchements, en particulier entre différentes activités, n'est pas si facile à mettre en œuvre"* (République du Congo)³⁵.

61. Malgré la rigueur avec laquelle l'ajustement des chevauchements peut être effectué localement, les mécanismes de correction conduisant aux données finales concernant chaque bénéficiaire ne permettent pas d'en garantir l'exactitude.

62. Ces mécanismes manquent de transparence: peu de bureaux de pays ont établi des procédures locales encadrant le processus et précisant les données extérieures nécessaires aux ajustements; les champs d'explication dans COMET sont rarement remplis; il arrive que COMET ne soit pas correctement utilisé (les ajustements sont alors faits manuellement puis le total ajusté est saisi dans COMET en fin de processus). Les mécanismes d'ajustement peuvent être source d'erreurs: l'analyse des chiffres ajustés par pays en 2019 a montré que parfois (Haïti, Tadjikistan), les chiffres ajustés étaient supérieurs aux chiffres non ajustés, ce qui ne devrait pas être le cas. Enfin, les ajustements restent sommaires, car par convention interne, s'agissant des bénéficiaires d'une activité se déroulant sur plusieurs mois, les bureaux de pays retiennent le nombre de bénéficiaires enregistrés le mois où ils étaient le plus nombreux, et non une moyenne mensuelle.

63. Une fois l'ajustement terminé, les bureaux régionaux (qui sont les référents pour COMET) peuvent contrôler ces données avant leur validation finale puis leur transfert dans l'outil de

³⁴ Selon le directeur du Bureau du PAM en Colombie, *"Dans le cas des programmes d'alimentation scolaire, l'absence de listes d'élèves détaillées ne permet pas de suivre de près les nouveaux bénéficiaires chaque mois, et le nombre de bénéficiaires uniques repose donc sur des hypothèses"*, Résultats de l'enquête conduite par l'Auditeur externe auprès des directeurs de pays sur les données relatives aux bénéficiaires, janvier 2021.

³⁵ Enquête conduite par l'Auditeur externe. Voir l'annexe 2.

nouvelle génération pour l'établissement des rapports normalisés sur les projets (SPRING)³⁶ et enfin leur utilisation dans les rapports annuels par pays. Pour l'élaboration du rapport annuel sur les résultats, les données ajustées sont vérifiées par les spécialistes de chacun des programmes au Siège, puis extraites et agrégées pour obtenir les totaux de bénéficiaires par programme et tous programmes confondus³⁷.

1.4 Les partenaires d'exécution

64. L'assistance aux bénéficiaires est généralement assurée par des partenaires, privés ou non, locaux (dont gouvernementaux) ou internationaux. Ceux-ci jouent un rôle déterminant vis-à-vis du cycle de gestion de l'information sur les bénéficiaires puisque, de l'évaluation des besoins au suivi, en passant par les distributions, ils sont associés à toutes les phases de ce cycle, hormis celle du compte rendu final, qui dépend néanmoins de leur action. Certains d'entre eux disposent d'approches très rigoureuses de l'information sur les bénéficiaires³⁸.

65. L'activité des partenaires coopérants est en principe régie par des accords de partenariat sur le terrain. Les transferts concernés (vivres, transferts de type monétaire, renforcement des capacités) sont prévus dans des plans d'opérations et suivis dans des rapports périodiques sur les distributions³⁹ produits par les partenaires coopérants, transmis au bureau de pays et validés par celui-ci.

66. La production des rapports sur les distributions n'est pas automatisée. Les données qui y figurent dépendent en partie des objectifs assignés aux partenaires dans les plans d'opérations annexés aux accords de partenariat sur le terrain. D'après les vérifications faites par l'Auditeur externe, au Soudan notamment, il apparaît que ces accords sont d'une précision variable. S'ils reprennent systématiquement les objectifs quantitatifs dérivés du plan d'exécution, il n'en va pas de même pour la répartition géographique ou par sexe, même lorsqu'elle est prise en compte de manière particulière lors du ciblage.

67. Comme le rappellent les directeurs de pays interrogés et comme il est ressorti des audits spécifiques réalisés par l'Auditeur externe, les rapports mensuels sur les distributions sont parfois adressés plus tard que prévu⁴⁰, ce qui ne permet pas d'intégrer les données dans COMET en temps utile et conduit les bureaux de pays à procéder à des estimations qui sont en principe corrigées ultérieurement. Certains des rapports sur les distributions ne sont jamais envoyés, ce qui fait que les données annuelles dont il est rendu compte peuvent dans une certaine mesure être le fruit d'estimations.

68. La qualité des données sur les bénéficiaires dépend ainsi de la qualité des partenaires coopérants, qui est très variable comme indiqué par les directeurs de pays⁴¹ ou dans les

³⁶ Cette application est destinée à générer les rapports annuels par pays, en intégrant des données issues de COMET, du Système d'appui à la gestion logistique (LESS)/Système d'analyse et de gestion du mouvement des produits (COMPAS), et du Système mondial et réseau d'information du PAM (WINGS).

³⁷ Le rapprochement des chiffres issus de COMET et de ceux figurant dans le rapport annuel sur les résultats a été effectué par l'Auditeur externe, qui n'a pas constaté d'écarts.

³⁸ C'est le cas de World Vision International, l'un des plus importants partenaires coopérants du PAM, qui dispose de son propre schéma d'intervention détaillé (17 phases pour la distribution générale de vivres).

³⁹ Généralement mensuels, sauf en cas de crise, la fréquence pouvant alors être hebdomadaire, voire quotidienne.

⁴⁰ C'est le cas notamment en Éthiopie, au Libéria, à Madagascar, en Mauritanie, au Nigéria, en République arabe syrienne et en République centrafricaine, alors que les clauses-types des accords de partenariat sur le terrain imposent de transmettre les rapports sur les distributions au plus tard à la fin du mois suivant l'opération.

⁴¹ Notamment les directeurs des bureaux du PAM au Mozambique, en République arabe syrienne, en République démocratique populaire lao et au Zimbabwe.

rapports d'audit interne⁴². Les bureaux de pays sont bien informés de la piètre ou bonne qualité des partenaires, mais cette information n'est ni transmise à l'échelon régional et/ou au Siège, ni mentionnée quand elle a pourtant une incidence sur la qualité des données. Les échanges que l'Auditeur externe a eus avec les bureaux régionaux confirment que ceux-ci n'ont pas une vision globale de la qualité des partenaires coopérants des pays de leur région.

69. Au Siège, personne n'est responsable du suivi de la concrétisation des engagements des partenaires coopérants sur le terrain⁴³.

Recommandation n°3. L'Auditeur externe recommande de renforcer les évaluations de la performance des partenaires coopérants afin d'en faire un élément d'appréciation de la qualité des données qu'ils collectent.

2. L'utilité des informations

2.1 Les bénéficiaires directs et indirects

70. Dans son Plan de gestion pour 2021-2023 arrêté en novembre 2020⁴⁴, le PAM définit les bénéficiaires comme les "personnes qui bénéficient directement (bénéficiaires de niveau 1) ou indirectement (bénéficiaires de niveau 2 ou 3) de [se]s interventions [...] à un moment quelconque de la période considérée".

71. La définition des bénéficiaires de niveau 1 a été mise à jour en septembre 2019⁴⁵, pour améliorer leur décompte: elle ajoute désormais aux personnes qui bénéficient directement de la part du PAM ou d'un partenaire coopérant de transferts de produits alimentaires et de transferts de type monétaire, celles qui bénéficient directement d'activités de renforcement des capacités, tous transferts qui visent à améliorer leur sécurité alimentaire et leur état nutritionnel. Elle précise en outre que tous les bénéficiaires directs de niveau 1 doivent être identifiés et enregistrés, sauf dans le cas où ils font partie du ménage d'un individu lui-même déjà identifié et enregistré dans le cadre d'un programme destiné à l'ensemble du ménage.

72. Les bénéficiaires directs de niveau 1 sont définis dans le Cadre de résultats institutionnels comme "les individus identifiables qui reçoivent une assistance directe (de la part du PAM ou de ses partenaires coopérants) sous la forme de vivres, de transferts de type monétaire, d'articles non alimentaires et d'activités visant à renforcer leurs capacités individuelles (activités de formation, de conseil ou de sensibilisation destinées aux individus démunis ou aux membres de leur ménage)"⁴⁶.

73. Le critère "d'individu identifiable" est en partie erroné, puisque dans le cas de l'alimentation scolaire par exemple, tous les participants (élèves) ne sont pas enregistrés et identifiables.

⁴² L'audit interne des opérations du PAM en Éthiopie de 2020 a par exemple bien mis en évidence la faiblesse des partenaires coopérants et la dépendance du bureau à leur égard pour la collecte et le traitement des données sur les bénéficiaires. Bureau de l'audit interne, *Internal Audit of WFP Operations in Ethiopia, Internal Audit Report, AR/20/05*, février 2020.

⁴³ Au sein du Département de l'élaboration des programmes et des politiques, la Division des programmes – action humanitaire et développement gère les relations avec les partenaires via les accords de partenariat sur le terrain tandis que l'Unité des partenariats avec les ONG assure la relation politique avec l'ensemble des partenaires non étatiques du PAM.

⁴⁴ WFP/EB.2/2020/5-A/1/Rev.1, annexe VI.

⁴⁵ Lorsque le PAM a actualisé sa note d'orientation sur l'estimation et le décompte des bénéficiaires, qui datait de 2002.

⁴⁶ *Cadre révisé de résultats institutionnels pour 2017-2021 – Partie II: cibles à atteindre à l'horizon 2021 pour les produits des programmes et les indicateurs de performance (WFP/EB.A/2019/5-A)*, juin 2019, page 5, note de bas de page 7.

D'autre part, les bénéficiaires de l'activité Assistance alimentaire pour la création d'actifs sont évalués à partir d'un ménage rattaché à un seul participant.

74. La notion de participant est plus restreinte que celle de "bénéficiaire". Selon la note d'orientation sur l'estimation et le décompte des bénéficiaires, un participant est une personne qui participe physiquement à une activité bénéficiant de l'assistance du PAM et qui reçoit directement du PAM des vivres, des transferts de type monétaire ou une aide au renforcement des capacités. Tous les participants (enregistrés et identifiables) sont des bénéficiaires de niveau 1. Dans le cas des rations destinées à un ménage, tous les membres de la famille sont bénéficiaires, mais seul l'individu ayant physiquement participé à l'activité du PAM et ayant reçu l'aide directement est un participant. En 2019, 59 pour cent des bénéficiaires directs du PAM étaient des participants, parfois recensés nominativement. Les 41 pour cent restants étaient donc estimés et n'étaient pas connus nominativement.

75. La note d'orientation sur l'estimation et le décompte des bénéficiaires ne couvre pas les bénéficiaires indirects (niveaux 2 et 3), bien qu'elle reconnaisse l'intérêt d'une quantification de ceux-ci. Ce n'est qu'à la suite d'une recommandation faite par l'Inspectrice générale lors de l'audit interne sur le ciblage des bénéficiaires publié en février 2020⁴⁷, elle-même précédée d'une observation adressée dès 2016 à la Division de la planification et de la performance institutionnelles⁴⁸, qui relevait des confusions d'enregistrement dans COMET, que les bénéficiaires indirects ont fait l'objet d'orientations provisoires en juillet 2020, liées à la pandémie de COVID-19⁴⁹.

76. Les bénéficiaires de niveaux 2 et 3 sont donc pour les premiers les personnes qui bénéficient des actifs créés grâce aux interventions du PAM sans recevoir directement de la nourriture, des bons ou des transferts monétaires (niveau 2), et pour les seconds, les personnes bénéficiant uniquement des retombées des programmes du PAM (renforcement des capacités et assistance technique ou enrichissement des aliments, notamment).

77. Le PAM n'est pas en mesure à l'heure actuelle d'estimer globalement les bénéficiaires indirects, en particulier ceux de niveau 3. Ses principaux outils (SCOPE, COMET) ne permettent pas, à la date de l'audit, de recenser les bénéficiaires indirects, alors que d'après le guide technique concernant le décompte des bénéficiaires dans COMET de 2017⁵⁰, toujours en vigueur, le système était censé être amélioré pour le décompte des bénéficiaires de niveau 2.

78. Les audits "de terrain" réalisés à distance en décembre 2020 par l'Auditeur externe font apparaître que, si la notion de bénéficiaire direct est relativement claire pour les bureaux de pays, celle de bénéficiaire indirect demeure encore abstraite⁵¹ et sa prise en compte hétérogène. Dans la plupart des pays audités⁵², les bénéficiaires indirects ne sont pas dénombrés ni consignés dans le rapport annuel par pays. Lorsqu'ils le sont, les lignes de partage entre les catégories sont contestables, voire illogiques (Madagascar), ou les estimations ne sont pas explicitées (Égypte). Comme le souligne le Bureau du PAM au Nicaragua, il n'existe pas encore d'obligation de rendre compte de ces catégories et il n'est de toute façon pas possible de le faire dans COMET.

⁴⁷ Bureau de l'audit interne, *Internal Audit of Beneficiary Targeting in WFP*, AR/20/07, février 2020.

⁴⁸ *Internal Audit on WFP's Country Capacity Strengthening*, AR/16/14, action convenue numéro 1.

⁴⁹ *Interim Guidance on Tier 2 and Tier 3 Beneficiaries in the context of the COVID-19 Pandemic*, Division des programmes – action humanitaire et développement/ Division de la recherche, de l'analyse et du suivi, juillet 2020.

⁵⁰ *Beneficiary Counting in COMET*, Division de la gestion et du suivi de la performance, 2017.

⁵¹ Voir l'annexe 3 pour une synthèse des audits de terrain menés par l'Auditeur externe.

⁵² Bénin, Équateur, Nicaragua, Rwanda, Soudan et Zambie.

79. Seuls huit⁵³ des 71 directeurs de pays ayant répondu à l'enquête conduite par l'Auditeur externe ont évoqué le sujet des bénéficiaires indirects. Des bureaux comme ceux de l'Inde, du Bhoutan et du Timor-Leste, qui n'ont pas de bénéficiaires directs, souhaiteraient pouvoir renforcer la communication sur l'impact des interventions du PAM pour cette catégorie de bénéficiaires, notamment à travers le renforcement des capacités.

80. Les autres organismes consultés (HCR et UNICEF) estiment les bénéficiaires directs et indirects par modélisation, sans procéder à un décompte précis.

81. Si la notion de bénéficiaire indirect présente un grand intérêt pour le PAM en lui permettant de mieux mesurer l'impact global de ses interventions et d'accroître le nombre de ses bénéficiaires qu'il met en avant dans sa communication, il apparaît à l'Auditeur externe difficile de parvenir à une comptabilisation exacte et globale, qui pourrait en outre s'avérer trompeuse. Il ne peut s'agir que d'estimations ne pouvant être faites que localement, dans un contexte social et démographique variant selon les bureaux. Il apparaît illusoire de rechercher une méthode globale de détermination du nombre de bénéficiaires indirects. Seules les unités chargées du suivi et de l'évaluation dans les bureaux de pays peuvent donner un coup de projecteur sur les bénéficiaires indirects lors de la mesure des résultats et des effets directs dans le pays. Cela pourrait également être fait lors des évaluations de programme centralisées ou décentralisées auxquelles procède périodiquement le PAM.

Recommandation n°4. L'Auditeur externe recommande de procéder à l'estimation des bénéficiaires indirects, lorsque c'est possible et pertinent, dans les rapports d'activité trimestriels et semestriels des bureaux de pays et à l'occasion de l'évaluation des programmes.

2.2 L'intensité du soutien

82. Le PAM rend compte de son action globale dans son rapport annuel sur les résultats, qui comprend, outre le texte explicatif, des indicateurs de performance⁵⁴.

83. Dans ce document, le PAM indique le nombre de ses bénéficiaires uniques et la valeur des transferts effectués. Il n'y figure cependant aucune information sur la durée du soutien apporté, comme le reconnaît lui-même le PAM dans son Plan de gestion pour 2021-2023 adopté en novembre 2020: "Il est toutefois important de noter que bien que les chiffres relatifs aux bénéficiaires offrent une image globale du volume de travail du PAM, ils n'indiquent pas la durée de l'appui fourni ni si les bénéficiaires reçoivent simultanément une aide de plusieurs programmes du PAM de façon à obtenir des résultats à long terme".

84. Le plan de gestion ne comporte que des objectifs très généraux en matière de ciblage. La note d'orientation sur l'estimation et le décompte des bénéficiaires ne requiert la transmission d'aucune information de nature infra-annuelle ou pluriannuelle sur la durée du soutien⁵⁵. Quantifier l'effet de l'action du PAM sur ses bénéficiaires est un exercice complexe, puisqu'une partie des bénéfices attendus, en particulier dans le cadre du renforcement des capacités, ne peut être mesurée qu'à moyen ou long terme. L'Auditeur externe n'a pu calculer une durée moyenne du soutien apporté par le PAM à ses bénéficiaires sur une année. De fait, le bénéficiaire d'une distribution de vivres unique est comptabilisé selon les mêmes modalités qu'un enfant nourri tout au long de l'année. Pour les 17,7 millions de bénéficiaires uniques de programmes d'alimentation scolaire recensés par le PAM, la durée de soutien serait en

⁵³ Burkina Faso, Caraïbes, Guatemala, Inde, Ouganda, Timor Leste, Tunisie et Zambie.

⁵⁴ WFP/EB.A/2020/4-A, juillet 2020.

⁵⁵ "Le décompte des bénéficiaires n'est pas tributaire de la quantité ou de la durée de l'assistance apportée".

moyenne de 180 jours, mais elle varie fortement d'un pays à l'autre⁵⁶. La donnée brute qu'est le nombre de bénéficiaires revêt ainsi une pertinence limitée pour traduire l'action concrète du PAM.

85. Comme les audits de bureaux de pays réalisés par l'Auditeur externe en 2020 l'ont montré, un certain nombre de donateurs estiment qu'il faudrait mieux distinguer les nouveaux bénéficiaires de ceux qui reçoivent une assistance du PAM depuis des années (les réfugiés rohingya au Bangladesh ou les déplacés au Darfour soudanais). À ce jour, les données sur les nouveaux bénéficiaires, essentielles pour mesurer l'effet de levier du PAM, sont renseignées dans COMET mais elles ne sont ni agrégées, ni exploitées (voir plus haut).

86. L'Auditeur externe juge utile et donc souhaitable de rendre compte de l'impact de l'action du PAM en détaillant le nombre de bénéficiaires suivis sur plusieurs années⁵⁷. L'enquête qu'il a menée auprès des directeurs de pays confirme cet intérêt⁵⁸, tout comme les procès-verbaux du Groupe de travail du PAM sur la mesure du coût par bénéficiaire⁵⁹, récemment constitué.

87. En conséquence, il convient de faire en sorte de mesurer, en dehors des situations de crise de courte durée: i) la durée moyenne et l'intensité du soutien apporté à un seul bénéficiaire; ii) la durée moyenne et l'intensité du soutien apporté dans le cadre d'une action achevée; et iii) la rotation des bénéficiaires (flux entrants/sortants).

88. Toutes ces dimensions sont complémentaires, mais à titre prioritaire l'Auditeur externe recommande de rendre compte de la durée de l'assistance. Cette donnée semble en effet être la plus simple à obtenir.

Recommandation n°5. L'Auditeur externe recommande d'indiquer la durée de l'assistance apportée aux bénéficiaires, par activité et par pays.

2.3 Le ciblage des plus vulnérables

89. Le PAM n'a pas la capacité de mesurer l'efficacité du ciblage en faveur des catégories les plus vulnérables de bénéficiaires.

90. Le ciblage des bénéficiaires est une activité délicate qui dépend d'une part de la collaboration avec les gouvernements des États hôtes et d'autre part du niveau des prévisions de financement des moyens d'assistance (avec établissement si besoin d'un ordre de priorité).

91. En juillet 2020, le PAM avait estimé que le nombre de personnes souffrant de la faim devrait atteindre 270,2 millions fin 2020 dans 79 des pays dans lesquels il intervenait, soit une croissance de 82 pour cent en un an du fait de la pandémie de COVID-19⁶⁰, estimation portée à 271,8 millions de personnes en novembre 2020⁶¹. Confrontée à une telle situation, une organisation comme le PAM peut être tentée, comme l'avait souligné la Commission

⁵⁶ La brochure "Infographic of WFP School Feeding in 2019" publiée en octobre 2020 ne fait état d'aucune durée de soutien.

⁵⁷ On signalera à cet égard l'intérêt du rapport annuel *Tendances mondiales* publié par le HCR, qui contient de nombreuses données sur les "personnes relevant de sa compétence": répartition par âge, sexe, type et localisation. Dans son édition 2019, parue au printemps 2020, figurent en outre des analyses sur l'évolution au cours de la décennie passée du niveau de revenu des déplacés transnationaux ou celle des enfants demandeurs d'asile.

⁵⁸ Sri Lanka: "Il faut parfois plus d'un an pour percevoir les résultats des activités axées sur le développement, ou bien le changement peut être influencé par des facteurs qui ne sont pas pleinement maîtrisés".

⁵⁹ Lors de sa réunion du 16 décembre 2020, ce groupe a constaté l'importance de la durée de l'assistance et estimé qu'elle devrait être rapprochée du nombre de transferts effectués ou du nombre de jours d'alimentation.

⁶⁰ WFP, *Needs Analysis informing WFP's Global response Plan to COVID-19*, 6 juillet 2020.

⁶¹ WFP *Global Update on COVID-19: November 2020 – Growing Needs, Response to Date and What's to Come*.

indépendante pour l'impact de l'aide, de maximiser le nombre de bénéficiaires plutôt que de chercher à atteindre les plus démunis⁶².

92. De ce fait, il devient nécessaire de veiller à ce que les interventions du PAM ciblent bien les plus vulnérables, comme l'a rappelé son Directeur exécutif devant le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies (ONU) le 21 avril 2020⁶³. En même temps, la crise sanitaire rend plus nécessaire encore de disposer de données fiables sur les bénéficiaires. Comme l'a souligné le Secrétaire général de l'ONU dans une note de juin 2020, "la nécessité d'investir dans des systèmes de surveillance améliorés et dans l'analyse prédictive est devenue évidente dans le contexte de la COVID-19. La communauté des fournisseurs de données doit adapter et intégrer ses outils afin de fournir en temps utile une mesure fiable de l'impact de la COVID-19 sur la sécurité alimentaire et de rendre ces données faciles d'accès, d'interprétation et d'utilisation par les décideurs politiques, pour leur permettre de prendre des décisions sur la base d'éléments factuels"⁶⁴.

93. Le PAM a précisé ses objectifs pour répondre à la crise dans un document de mai 2020, qui vise à mieux recenser les plus vulnérables dans le contexte de la pandémie⁶⁵. Il y indique avoir besoin d'indications de nature individuelle (comme l'état de santé), familiale (statut de parent isolé, par exemple) et socio-économique (implantation sauvage ou bidonville) pour venir en aide aux plus vulnérables. Or, les conditions de réalisation du ciblage du PAM ont été jugées peu satisfaisantes dans un rapport d'audit interne de février 2020⁶⁶.

94. À l'issue de cet audit, le PAM a publié une nouvelle note d'orientation opérationnelle (décembre 2020)⁶⁷, qui offre plus d'indications aux responsables de terrain et permet une approche plus homogène. Elle rappelle l'existence de 26 indicateurs qualitatifs collectés à l'occasion d'enquêtes auprès des ménages, qui permettent d'apprécier la situation des bénéficiaires, et invite les bureaux de terrain à estimer les possibles erreurs d'inclusion et d'exclusion⁶⁸ commises dès la phase de ciblage et qui devront faire l'objet de vérifications lors de la phase de suivi.

95. Pourtant, les systèmes d'information en vigueur au PAM ne prennent en compte que certains paramètres qualitatifs relatifs aux bénéficiaires, qui sont principalement saisis lors de l'enregistrement et du compte rendu. L'application SCOPE ne peut intégrer qu'un nombre limité de variables. Ces informations sont dans les faits très inégalement renseignées: un test effectué par l'Auditeur externe sur les enregistrements SCOPE de six bureaux de pays montre que les rubriques sur la maternité (grossesse, allaitement) ou le handicap (physique ou

⁶² Commission indépendante pour l'impact de l'aide, *DFID's approach to value for money in programme and portfolio management, a performance review*, février 2018.

⁶³ "Il nous faut maintenant tenir l'engagement qui a été pris de protéger les plus vulnérables et agir sans attendre pour sauver des vies."

⁶⁴ Note de synthèse du Secrétaire général concernant l'impact de la COVID-19 sur la sécurité alimentaire et la nutrition, juin 2020.

⁶⁵ *Targeting and prioritization of impoverished and food-insecure populations affected by COVID-19, Safeguarding and scaling up assistance for people most at risk*, Division de la recherche, de l'analyse et du suivi, mai 2020.

⁶⁶ Bureau de l'Inspectrice générale, *Internal Audit of Beneficiary Targeting in WFP*, AR/20/07, février 2020. Il y était notamment souligné que faisaient défaut des mécanismes minimum d'établissement de rapports et des analyses des données sur les bénéficiaires ciblés et enregistrés devant éclairer la conception et la mise en œuvre des programmes. Dans l'ensemble, les fonctions d'examen et de gestion destinées à garantir que les contrôles internes des activités de ciblage étaient dûment conçus, bien en place et fonctionnels étaient défectueux.

⁶⁷ PAM, *Operational guidance note – Targeting and prioritization*, Division de la recherche, de l'analyse et du suivi, décembre 2020.

⁶⁸ Une erreur d'inclusion conduit à porter assistance à des bénéficiaires qui ne sont pas ciblés et a des origines diverses (incapacité à établir des distinctions, faiblesse des modalités d'enregistrement ou de transfert, fraudes, etc.). Une erreur d'exclusion conduit à ne pas porter assistance aux bénéficiaires ciblés pour des raisons variables (difficultés d'accès, biais introduit par les systèmes ou les partenaires, faiblesse des modalités d'enregistrement et de transfert).

mental) étaient renseignées dans un seul pays (Madagascar) et faisaient défaut dans cinq autres (Bénin, Égypte, Équateur, Turquie, Rwanda).

96. De son côté, l'application COMET ne répertorie à des fins de compte rendu que quelques-uns des paramètres prévus par la politique relative aux PSP⁶⁹: rattachement aux objectifs stratégiques d'un PSP, statut (résident, déplacé, réfugié), activité et sous-activité concernées, sexe et groupe d'âge⁷⁰, modalité de transfert. Ils ne permettent pas d'apprécier de manière exhaustive l'effort fait sur le plan de la problématique femmes-hommes⁷¹ et, selon certains bureaux de pays⁷², de la lutte contre le handicap⁷³ ou de la prise en compte des personnes vulnérables⁷⁴, malgré l'attention accrue qui leur est consacrée⁷⁵.

97. Selon l'Unité des situations d'urgence et de transition, les applications ne permettent pas de mesurer la plupart des indicateurs qualitatifs concernant la situation des bénéficiaires à prendre en compte pour garantir une bonne prise en charge des plus vulnérables. Les données permettant une approche plus inclusive des bénéficiaires ne sont pas toujours recueillies ou consolidées et ne permettent pas de mesurer la réalisation de cet objectif, bien qu'il soit central pour certains donateurs.

Recommandation n°6. L'Auditeur externe recommande d'adopter une directive visant à améliorer la prise en compte des critères qualitatifs de ciblage des bénéficiaires lors des phases d'enregistrement et de compte rendu.

2.4 Le partage des données

98. Le PAM dispose d'une profusion d'informations sur les bénéficiaires qui pourraient être mieux présentées et partagées.

99. Selon l'examen de la gestion des points importants signalés en matière de risque et de contrôle effectué par la Division de la gestion globale des risques, et présenté au Conseil d'administration en juillet 2020, le PAM dispose de marges de progrès dans sa capacité d'analyse des données à des fins de pilotage de ses opérations⁷⁶.

100. La Division de la recherche, de l'analyse et du suivi a publié en interne en décembre 2020 des orientations³ sur la qualité des données. L'objectif est de parvenir à garantir que les systèmes de suivi du PAM produisent des données de qualité permettant de mesurer les

⁶⁹ WFP/EB.2/2016/4-C/1/Rev.1.

⁷⁰ Le Bureau du PAM au Sénégal regrette que ces groupes d'âge ne permettent pas de distinguer les adolescents.

⁷¹ Alors même que l'évaluation de la politique du PAM en la matière (2015-2020) (OEI/2019/015) publiée en mai 2020 recommande de mieux garantir la prise en compte de cette problématique dans les bilans des PSP.

⁷² Enquête conduite par l'Auditeur externe (le Bhoutan, la Colombie, la Jordanie, le Pakistan, la République démocratique populaire lao et le Rwanda ont souhaité une meilleure prise en compte de la problématique). Voir l'annexe 2.

⁷³ Dans COMET, la rubrique relative au handicap est inégalement remplie selon les pays alors même que le "nombre de femmes, d'hommes, de garçons et de filles avec un handicap" qui reçoivent une assistance du PAM est l'un des indicateurs de produit du Cadre de résultats institutionnels.

⁷⁴ Dont l'importance vient d'être réaffirmée dans la récente politique en matière de protection et d'obligation redditionnelle approuvée par le Conseil d'administration en novembre 2020.

⁷⁵ L'Union européenne, donateur important du PAM, a insisté auprès de l'Auditeur externe sur l'importance de la prise en compte du handicap dans les programmes qu'elle finance (Voir L'inclusion des personnes en situation de handicap dans les opérations d'aide financées par l'UE, Guide opérationnel de la DG ECHO, janvier 2019).

⁷⁶ "L'un des points à améliorer signalé par les responsables [...] concerne la capacité limitée d'analyse des données qui, à leur avis, a abouti à une sous-utilisation des résultats du suivi pour prendre les décisions opérationnelles et empêché le PAM de démontrer clairement l'intérêt et les résultats de son action aux donateurs et aux parties prenantes".

produits, les résultats, les priorités transversales et les processus des programmes du PAM dans le monde, ainsi que de doter les bureaux de pays de données précises pour étayer les décisions concernant la conception et la mise en œuvre des programmes et favoriser la mobilisation de davantage de ressources pour répondre aux besoins des bénéficiaires. Ce document fait suite à des observations formulées lors d'un audit interne au sujet de la qualité des données⁷⁷, et répond aux attentes de certains donateurs (dont l'Agence des États-Unis pour le développement international), signalées à l'Auditeur externe.

101. La production de données retraitées issues de COMET à un rythme trimestriel depuis le début de 2020 constitue déjà à cet égard un progrès notable.

102. En application du Cadre de résultats institutionnels, les bureaux de pays renseignent une série d'indicateurs pour assurer le suivi de leurs activités et en rendre compte; ces indicateurs sont ensuite repris dans l'annexe III du rapport annuel sur les résultats. La plupart des informations proviennent du suivi post-distribution. Certains de ces indicateurs de performance peuvent prêter à confusion. Par exemple, la formulation de deux d'entre eux (1.1.19 Proportion de la population remplissant les conditions pour bénéficier du programme qui y participe effectivement (couverture) et 1.1.20 Proportion de la population cible participant à un nombre suffisant de distributions (observance)), peut laisser penser qu'ils permettent de mesurer la prise en charge des bénéficiaires potentiels et réellement ciblés par le PAM. Or ils ne concernent d'après le Cadre de résultats institutionnels que le volet Nutrition de l'action du PAM, ce qui n'est pas mentionné explicitement. Par ailleurs ils ne portent que sur le nombre réduit de pays qui en ont rendu compte (respectivement 20 et 26 en 2019, soit moins d'un quart des pays où opère le PAM), et un nombre indéfini de bénéficiaires. Certains indicateurs ne sont renseignés que pour un pays (1.1.31) contre 56 pour d'autres (1.1.1). De même, 19 des 34 indicateurs permettant d'évaluer l'obtention du résultat stratégique 2 (personne ne souffre de malnutrition) ne le sont que pour un ou deux pays, ce qui atténue largement la portée du résultat global.

103. La méthode employée pour mesurer la réalisation des objectifs stratégiques consiste à faire une moyenne des indicateurs des résultats stratégiques⁷⁸, ce qui induit un biais mathématique pour leur interprétation concrète: le taux de réalisation d'un objectif stratégique peut être la moyenne d'un indicateur concernant 50 pays avec 30 millions de bénéficiaires et d'un autre concernant deux pays avec 1 000 bénéficiaires. De même, le taux de réalisation d'un indicateur global établi à partir des données communiquées par plusieurs pays n'est manifestement pas pondéré par le nombre de bénéficiaires concernés dans chaque cas⁷⁹. Il en résulte une moyenne arithmétique simple qui ne peut traduire l'impact de l'action du PAM sur ses bénéficiaires.

104. Le travail du PAM s'inscrivant dans le cadre de l'objectif de développement durable 17 relatif aux partenariats, le partage des données concernant les bénéficiaires est une nécessité. Elle s'est déjà traduite, par exemple, par des travaux communs avec le HCR⁸⁰ ou plus

⁷⁷ *Internal Audit of Monitoring in WFP*, AR/18/11, octobre 2018.

⁷⁸ Rapport annuel sur les résultats de 2019: "L'appréciation finale de chaque Objectif stratégique est la moyenne des appréciations de la performance obtenues pour l'ensemble des résultats stratégiques."

⁷⁹ Rapport annuel sur les résultats de 2019: "La méthode utilisée pour évaluer les résultats transversaux suit les mêmes étapes que celle qui est appliquée pour les résultats obtenus au regard des effets directs. L'étape 1 consiste à évaluer la performance au regard des indicateurs transversaux, par pays et pour chaque résultat transversal, en utilisant les mêmes règles que pour les indicateurs d'effet direct. L'étape 2 consiste à calculer une moyenne des pourcentages de réalisation des résultats correspondant à un indicateur transversal pour les pays ayant communiqué suffisamment de données pour qu'il soit procédé à des mesures, ce qui permet ensuite de déterminer la performance obtenue pour chaque indicateur transversal à l'échelle du PAM."

⁸⁰ *UNHCR-WFP Joint Inspection Report of the Biometrics Identification System for Food Distribution in Kenya*, août 2015.

largement la création du Centre de services numériques des Nations Unies, qui doit favoriser la transformation numérique et le recours aux techniques de pointe à l'échelle du système⁸¹.

105. Des progrès sont possibles dans la consolidation des relations avec les partenaires clés du PAM en matière d'échange de données sur les bénéficiaires communs:

- La collaboration avec le HCR⁸² en matière de soutien aux réfugiés et aux déplacés est une réalité dans de très nombreux pays. En effet, les deux organisations ont signé un document d'orientation conjoint sur le ciblage des bénéficiaires⁸³ en 2018, puis établi en 2020 un pôle commun pour l'excellence des programmes et le ciblage. À ce titre, le HCR est, avec l'UNICEF, la seule organisation avec qui le PAM a signé un accord sur le partage des données: conclu en 2018, il distingue les données personnelles et les données non personnelles et prend acte de l'enjeu de la protection des données.
- L'Organisation internationale pour les migrations (OIM), partenaire important du PAM pour les questions ayant trait aux personnes déplacées, a conclu avec lui des accords locaux de coopération, par exemple au Nigéria ou au Soudan du Sud; un accord global sur le partage des données est à l'étude.
- L'UNICEF, autre partenaire du PAM, met en avant son souci de limiter au minimum nécessaire⁸⁴ la collecte de données personnelles et cherche avant tout à aider les administrations nationales à améliorer leurs capacités de collecte et de conservation de ces données; il privilégie de ce fait la transmission de données anonymisées⁸⁵.
- L'organisation non gouvernementale (ONG) World Vision International, partenaire coopérant majeur du PAM, utilise pour l'enregistrement de ses bénéficiaires son propre outil *Biometrics' Registration and Verification System* (BRaVE), qui est interopérable avec SCOPE. Elle cherche depuis deux ans à conclure avec le PAM un accord sur le partage des données afin d'institutionnaliser des pratiques locales informelles et disparates.

106. Le PAM s'efforce de permettre à la communauté humanitaire d'accéder à ses données, à l'appui de la lutte contre la faim. Il met en effet à disposition, en ligne, des données non personnelles sur son action, via les plateformes "DATAVIZ⁸⁶" et "VAM Resource Center"⁸⁷. Dans certains domaines, des initiatives comme SABER (approche systémique pour l'amélioration des résultats dans le domaine de l'éducation⁸⁸), qui a trait à l'alimentation scolaire, sont censées permettre d'améliorer la performance en favorisant le partage d'informations avec les gouvernements. Un indicateur du Cadre de résultats institutionnels y correspond.

⁸¹ <https://www.un-dsc.org/our-organization/>

⁸² Le HCR est particulièrement attentif à la qualité de ses données. En 2019, il a réalisé une évaluation interne sur ce sujet (*Evaluation of UNHCR's data use and information management approaches, Evaluation Report*) et adopté une stratégie de transformation dans ce domaine (*Data Transformation Strategy 2020-2025, Supporting protection and solutions*).

⁸³ *Joint guidance on Targeting of Assistance to Meet Basic Needs*, janvier 2018, <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000113729/download/>.

⁸⁴ Démarche de prudence consistant à ne collecter que les données strictement nécessaires pour pouvoir fournir efficacement un service, afin de protéger la vie privée.

⁸⁵ *UNICEF Policy on Personal Data Protection*, juillet 2020, <https://www.unicef.org/supply/media/5356/file/Policy-on-personal-data-protection-July2020.pdf.pdf>.

⁸⁶ <https://dataviz.vam.wfp.org/>.

⁸⁷ <https://resources.vam.wfp.org/>.

⁸⁸ https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/research/wfp273495.pdf?_ga=2.114934343.1161174255.1610988517-1870777222.1588584484&_gac=1.246760112.1607361304.EAlaIQobChMI3ZuHuK-87QIVRbLVCh1BZAh-EAAYASAAEgIUzPD_BwE.

107. Le PAM fait preuve de transparence en mettant en ligne et en accès libre⁸⁹ ses rapports d'activités, incluant des indicateurs⁹⁰. Cette démarche s'inscrit toutefois davantage dans une logique de communication et de visibilité que d'amélioration de la performance opérationnelle. Les bureaux de pays ne produisent pas toujours selon le rythme semestriel prescrit les rapports de suivi des effets directs prévus dans la Stratégie du PAM en matière de suivi⁹¹. C'est le cas notamment en République centrafricaine, au Kenya, en Jordanie, au Pérou, en République démocratique populaire lao ou en Tunisie. Ces lacunes ne font pas systématiquement l'objet d'un suivi, ni par les bureaux régionaux, ni par le Siège.

108. Lorsque les données sont convenablement saisies, COMET permet de réaliser des études particulières au titre d'un pays, d'une activité ou sur le plan global. Si les divisions du Siège se sont bien approprié l'outil, il pourrait être utile d'y donner directement accès, pour consultation, aux partenaires du PAM ou aux donateurs.

Recommandation n°7. L'Auditeur externe recommande de rendre compte de manière systématique de la production des rapports de suivi des effets directs au niveau régional et central et de veiller à ce qu'ils soient publiés régulièrement.

Recommandation n°8. L'Auditeur externe recommande de donner accès au tableau de bord d'analyse des données de COMET aux partenaires et aux donateurs du PAM.

3. Les systèmes de gestion de l'information

3.1 L'information et la redevabilité

109. Le PAM met en œuvre, depuis 2012, un ensemble de processus et de mécanismes de redevabilité (le mécanisme de réclamation et de remontée de l'information, récemment renommé mécanisme communautaire de remontée de l'information), qui permettent aux bénéficiaires de demander des comptes au sujet de l'action qu'il mène. Les principes de protection des données personnelles et de transparence à l'égard des bénéficiaires sont précisés dans le guide sur la protection des données personnelles⁹². Les mécanismes de redevabilité ne sont toutefois pas suffisamment étendus et utilisés pour contribuer à la qualité de l'information sur les bénéficiaires.

110. Depuis 2018, le PAM organise la normalisation des pratiques de remontée de l'information, notamment, grâce au déploiement de la plateforme SugarCRM, entre 2019 et 2021.

111. La stratégie relative à la protection et à la responsabilité à l'égard des populations touchées pour 2019-2021 et le mécanisme communautaire de remontée de l'information ont pour objectifs premiers, pour le PAM, de sensibiliser les bénéficiaires aux mécanismes de redevabilité, renforcer la confiance des utilisateurs et mettre en place un ensemble d'outils standard pour la gestion des plaintes. Ces dispositifs peuvent contribuer à fiabiliser l'information sur les bénéficiaires secourus et à corriger les erreurs d'inclusion ou d'exclusion.

112. Le déploiement du mécanisme communautaire de remontée de l'information relève des bureaux de pays. Selon le Rapport annuel sur les résultats de 2019, 66 pour cent des pays en

⁸⁹ <https://www.wfp.org/operations> par exemple pour la base de données sur les rapports annuels par pays et des rapports ciblés.

⁹⁰ <https://cspdata.wfp.org/>.

⁹¹ <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000074366/download/>.

⁹² Guide du PAM sur la protection des données personnelles et la vie privée, juin 2016.

étaient dotés, sans que son envergure, c'est-à-dire la liste et le nombre des supports utilisés ainsi que l'intégration dans un dispositif complet de protection et de responsabilité à l'égard des populations touchées, ne soit précisée. Le déploiement est effectif dans les pays les mieux dotés financièrement, mais ce n'est toujours pas le cas dans des pays clés comme le Soudan ou la République arabe syrienne.

113. À la date de l'audit, 31 pays avaient déployé et utilisaient SugarCRM. Ce logiciel de gestion de la relation client a été retenu comme outil d'entreprise pour le mécanisme communautaire de remontée de l'information permettant le stockage, la gestion précise et l'analyse détaillée des commentaires reçus des utilisateurs. SugarCRM est intégré à SCOPE et à MoDa.

114. Parmi les faiblesses relevées lors de l'audit interne de 2017 sur la gestion des bénéficiaires (AR/17/17), figurait le fait que les données provenant du mécanisme communautaire de remontée de l'information n'étaient pas analysées au niveau central. La création d'un tableau de bord mondial au niveau du Siège est prévue pour 2021, à partir des données recueillies via SugarCRM dans 31 pays.

115. Le Cadre révisé de résultats institutionnels pour 2017–2021 comprend quatre indicateurs relatifs à la protection et deux concernant la responsabilité à l'égard des populations touchées. Dans le Rapport annuel sur les résultats de 2019, ces indicateurs, en pourcentage de la population concernée, ne sont pas renseignés. Les données saisies portent sur le nombre de pays qui déclarent des données pour chaque indicateur⁹³.

116. Bien que la stratégie relative à la protection et à la responsabilité à l'égard des populations touchées n'ait pas pour objectif premier de fiabiliser l'information sur les bénéficiaires, elle peut apporter des assurances et des informations complémentaires, ce qui justifie son déploiement dans tous les bureaux de pays.

3.2 La disparité des systèmes d'information

117. Sur les quatre systèmes d'information clefs mis en œuvre par le PAM (WINGS, LESS, COMET et SCOPE), les deux derniers sont en tout ou en partie consacrés à la gestion de l'information relative aux bénéficiaires. Seulement 17 pour cent des directeurs de pays interrogés par l'Auditeur externe se déclarent complètement satisfaits des systèmes d'information sur les bénéficiaires mis à leur disposition.

118. SCOPE, lancée initialement en septembre 2015⁹⁴ pour les seuls transferts d'espèces mais devenue la plateforme de référence pour l'enregistrement de l'identité des bénéficiaires, et COMET, depuis 2016, recense le plus grand nombre de données relatives aux bénéficiaires: données individuelles quantitatives et qualitatives dans SCOPE et, après les distributions, données quantitatives globales dans COMET⁹⁵. Pour autant, un certain nombre d'autres systèmes importants sont également utilisés. MoDa par exemple, qui dès son déploiement en 2020 en remplacement de systèmes antérieurs, a servi à collecter des données alors qu'il n'était pas prévu spécifiquement pour cela et n'était pas automatiquement relié à SCOPE. Soixante-huit bureaux de pays utilisaient MoDa en 2020, soit autant que SCOPE. SugarCRM quant à lui permet un stockage sécurisé, une bonne gestion et une analyse détaillée des retours d'information reçus des bénéficiaires dans le cadre des

⁹³ Par exemple: 37 bureaux de pays ont déclaré avoir veillé à adopter des comportements et démarches qui protègent la dignité des bénéficiaires lors de la conception et de la mise en œuvre des programmes.

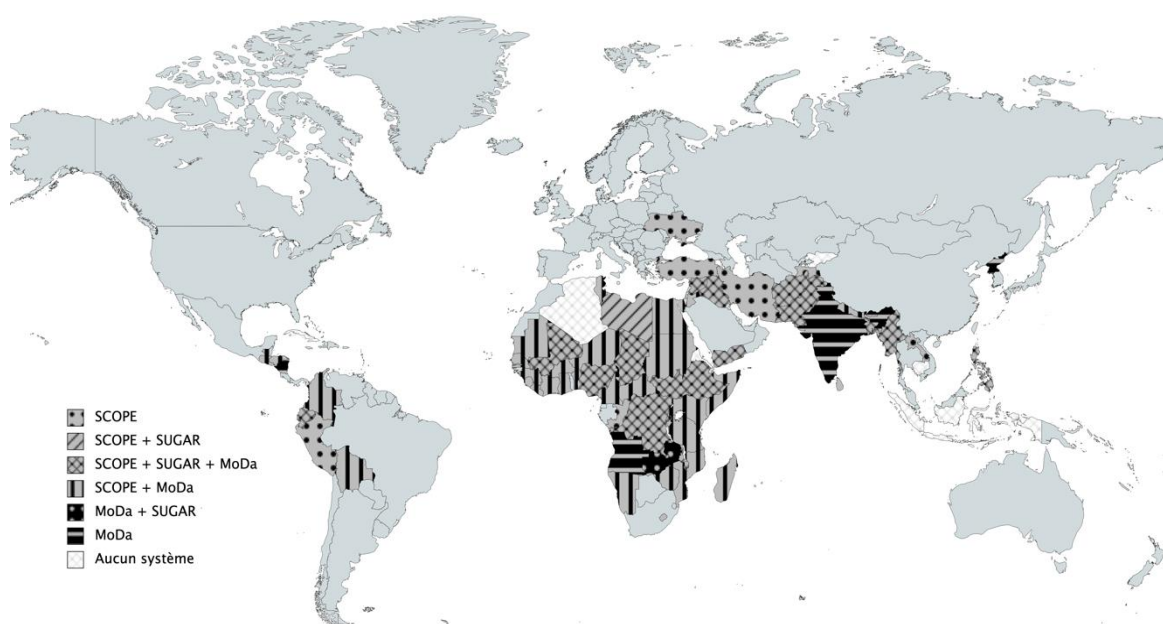
⁹⁴ *Circulaire de la Directrice exécutive OED 2015/015.*

⁹⁵ L'audit interne avait montré en janvier 2019 que le PAM ne tirait pas complètement parti des potentialités de COMET. Voir Bureau de l'audit interne, *Internal Audit of the Development and Delivery of COMET, AR/19/02*, janvier 2019.

mécanismes de redevabilité (voir plus haut), et est intégré à SCOPE. SPRING est destiné à créer, visualiser et valider les rapports de performance des bureaux de pays et les rapports sur les projets en regroupant les données issues des applications COMET, LESS/COMPAS et WINGS.

119. L'uniformisation a progressé ces dernières années grâce au déploiement de SCOPE et à la diffusion de guides et procédures opératoires normalisées aux bureaux de pays pour définir les bonnes pratiques concernant l'utilisation des outils. Toutefois, l'implantation de ces divers systèmes d'information, qui ne suit pas un plan central de déploiement, est encore inégale selon les pays comme l'illustre la carte ci-dessous, qui montre la difficulté à établir un processus homogène pour la remontée des données sur les bénéficiaires et ainsi à s'assurer de la fiabilité de l'information.

Figure 3: Déploiement des principaux systèmes dans les bureaux de pays



Source: Auditeur externe d'après des données communiquées par le PAM.

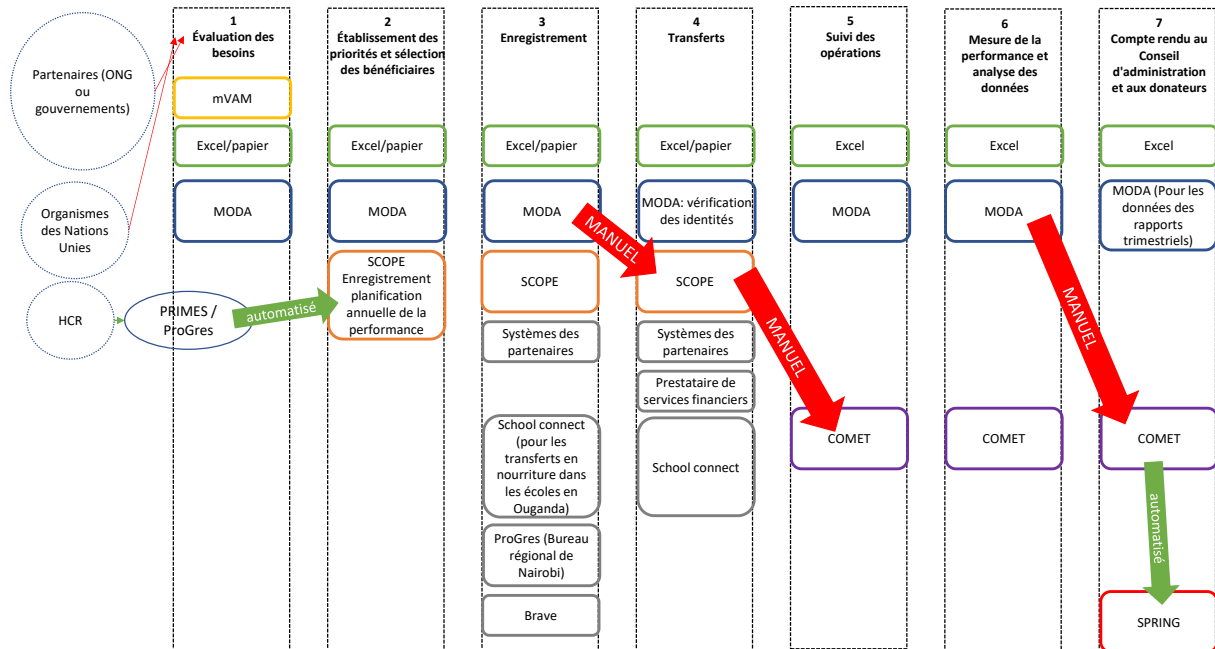
120. Disposer d'un système robuste d'enregistrement des bénéficiaires directs est d'autant plus important que seul un quart des directeurs de pays interrogés par l'Auditeur externe estiment que cette étape cruciale de collecte d'informations est totalement fiable dans leur pays. Ce constat ressort également des rapports d'audit interne établis sur les systèmes d'information. S'agissant de SCOPE, qui ne comptabilisait encore que 30 pour cent des identités de bénéficiaires en 2017⁹⁶, le progrès est tout à fait notable. Toutefois, dans ses récents audits de terrain, l'Auditeur externe a constaté que ce système était parfois déployé sans être utilisé (Égypte), était toujours en cours de déploiement fin 2020 (Équateur, Mozambique, Rwanda, Soudan), devait encore être étendu à certaines activités (Madagascar) ou n'était pas du tout déployé, sans qu'un échéancier ne soit fixé (Nicaragua, Zambie).

121. De nombreux bureaux de terrain ont développé ou acquis leurs propres applications, comme Verifaid en Ouganda pour rapprocher les distributions d'espèces, ce qui peut aller à l'encontre de la stratégie globale du PAM tout en répondant pourtant au besoin de flexibilité et de décentralisation propre à son fonctionnement.

⁹⁶ Bureau de l'audit interne, *Internal Audit of SCOPE IT General and Application Controls*, AR/17/18, novembre 2017.

122. Les systèmes sont nombreux et le transfert de données entre eux est encore parfois manuel, ce qui est source d'erreur et entraîne une charge de travail supplémentaire pour les bureaux de terrain.

Figure 4: Les différents systèmes pouvant être utilisés pour la saisie de données lors du cycle de gestion de l'information sur les bénéficiaires (non exhaustif)



Source: Auditeur externe, d'après la documentation transmise.

123. La gestion des systèmes d'information sur les bénéficiaires relève de plusieurs divisions, même si, comme le rappelait un audit interne de 2020⁹⁷, la Division des programmes – action humanitaire et développement est responsable de l'information relative aux bénéficiaires (propriétaire des données). D'autres divisions et unités y participent, comme la Division de la recherche, de l'analyse et du suivi, la Division de la planification et de la performance institutionnelles et la Division des technologies, responsable de fait de SCOPE.

124. Le PAM a établi un nombre important de lignes directrices, émanant de différentes divisions, sur la gestion des bénéficiaires, ce qui traduit une ferme volonté d'encadrement. Pour autant, une récente enquête⁹⁸ réalisée par la Sous-Division des services concernant les bénéficiaires auprès des utilisateurs de SCOPE montre que 22,4 pour cent d'entre eux n'ont jamais utilisé les instructions ou guides rédigés au Siège.

125. Les deux risques majeurs recensés dans la stratégie institutionnelle du PAM en matière de technologies de l'information pour 2016-2020⁹⁹, tant en matière d'impact que de probabilité, sont le déploiement de SCOPE et l'intégration continue des processus et solutions associés.

⁹⁷ OIGA, *Advisory Assurance - Beneficiary data mapping: Lessons learned from remote assessments*, AA/PRO/20/01, juillet 2020: "PRO, as the data owner for beneficiary data, should define the Master Data Repository records".

⁹⁸ SCOPE Service Desk: *User Satisfaction Survey, Key findings and analysis, draft*, janvier 2021.

⁹⁹ Stratégie institutionnelle du PAM en matière de technologies de l'information pour 2016-2020, juin 2016.

Le volume important de travaux d'audit interne récents sur SCOPE¹⁰⁰ montre que ce sujet central demeure une préoccupation, et que la numérisation des enregistrements est une condition nécessaire mais non suffisante pour réduire le risque de fraude¹⁰¹.

126. L'Auditeur externe n'a pas été en mesure d'obtenir un état des lieux clair de la mise en œuvre de la stratégie de déploiement géographique de SCOPE, qui, hormis dans le cas de 22 pays considérés comme prioritaires, paraît largement laissée à l'initiative des bureaux de pays. L'enquête réalisée par l'Auditeur externe auprès des directeurs de pays a permis de relever plusieurs points pouvant engendrer des difficultés dans le processus de fiabilisation des données concernant les bénéficiaires: défaillance dans la gestion des contrôles d'accès logique et la séparation des fonctions; problèmes techniques signalés avec SCOPE; difficultés à obtenir des accords avec les pays vis-à-vis de l'utilisation de SCOPE et de la collecte des données concernant les bénéficiaires (protection des données personnelles); systèmes non intégrés avec de nombreux flux manuels¹⁰².

127. MoDa, outil que l'Auditeur externe n'a pu examiner dans son ensemble, est aussi largement déployé que SCOPE. Il n'a pas pour but de gérer les transferts, en particulier financiers, mais présente d'après les bureaux de pays une souplesse et une ergonomie appréciables. S'il est utilisé dans certains cas pour collecter les informations liées au recensement des bénéficiaires, ce n'est cependant pas sa vocation première, car il est structuré pour collecter les données relatives à des individus et non à des ménages.

128. SCOPE et COMET ne sont pas interfacés¹⁰³, ce qui affaiblit la qualité du flux de données et entraîne une charge de travail supplémentaire, comme l'ont indiqué de nombreux directeurs de pays (Guatemala, Sri Lanka, Tunisie, etc.) lors de l'enquête effectuée par l'Auditeur externe, mais aussi à l'occasion de travaux d'audit interne. Cette absence d'interface constitue un axe majeur d'amélioration recensé par le PAM. Un projet a été lancé en 2020 pour interfacier les outils COMET, SCOPE et DOTS (plateforme de gestion centralisée et intégrée des données sur les opérations), et sa phase finale devrait avoir lieu en décembre 2021 après une mise à l'essai en Iraq en mars 2021. La connexion entre ces systèmes permettra de mieux suivre les données concernant les bénéficiaires et de répondre aux bureaux de pays qui font part de ce besoin.

Recommandation n°9. L'Auditeur externe recommande de mettre en place un plan central de déploiement et d'harmonisation des systèmes de gestion de l'information sur les bénéficiaires dans les pays d'intervention et en particulier de fixer un échéancier pour le déploiement de SCOPE.

Recommandation n°10. L'Auditeur externe recommande de réaliser l'interconnexion entre SCOPE et COMET en 2021.

¹⁰⁰ Y compris sur l'entité du Siège la plus à même à piloter SCOPE.

¹⁰¹ OIGA, *Cash Based Transfers Fraud Scheme and Gap Analysis, Proactive Integrity Review Report*, février 2020.

¹⁰² Selon l'auditeur interne, les fonctionnalités de contrôle de SCOPE sont satisfaisantes mais elles peuvent être désactivées par les bureaux de pays.

¹⁰³ Le transfert de données entre MoDa et SCOPE se fait de manière semi-manuelle.

4. La gouvernance des informations

4.1 L'identification des risques

129. La Division des technologies a placé le risque relatif à l'application SCOPE au niveau le plus élevé de sa cartographie des risques effectuée dans la stratégie institutionnelle du PAM en matière de technologies de l'information pour 2016-2020. Ce risque se décompose en deux volets:

- l'impossibilité d'enregistrer l'ensemble de la population bénéficiaire en raison de problèmes d'extensibilité et de capacité du système;
- la fuite de données personnelles des bénéficiaires et l'existence de données incohérentes et peu fiables en raison d'une mauvaise gouvernance des données.

130. Le Bureau de l'audit interne a modifié dans son plan de travail de 2020 le risque associé à la gestion des bénéficiaires, passé de "moyen" en 2019 à "élevé" en 2020 compte tenu des constats faits lors de ses audits de terrain. Dans son plan de travail pour 2021 établi en novembre 2020, il a maintenu cette cotation et indiqué qu'il inclurait systématiquement dans ses audits de terrain des diligences relatives à la gestion des bénéficiaires.

131. Le PAM ne recense pas directement les divers risques présentés par l'information sur les bénéficiaires. Dans la politique en matière de gestion globale des risques adoptée en octobre 2018, le risque associé aux bénéficiaires n'est désigné que comme un risque opérationnel sous l'angle de leur propre protection physique (2.1 Santé, sûreté et sécurité des bénéficiaires). Dans la dernière édition du registre central des risques (novembre 2020), le risque associé à la qualité de l'information sur les bénéficiaires n'est qu'indirectement évoqué. Son suivi passe par:

- le risque stratégique n°5 (incapacité à adapter les outils et les approches compte tenu de l'évolution du contexte opérationnel afin d'apporter une valeur ajoutée aux bénéficiaires et aux gouvernements hôtes), qui relève de la Sous-Directrice exécutive chargée du Département de l'élaboration des programmes et des politiques et est évalué comme étant modéré et stable;
- le risque stratégique n°6 (faiblesse de la gouvernance et de la protection des données), qui relève du Chef de Cabinet et est évalué comme étant élevé et stable;
- le risque stratégique n°7 (insuffisance ou inadéquation de la sûreté et de la sécurité des bénéficiaires et de la prévention de l'exploitation et des atteintes sexuelles), qui relève de la Sous-Directrice exécutive chargée du Département de l'élaboration des programmes et des politiques et est évalué comme étant élevé et croissant;
- le risque fiduciaire n°13 (incapacité à prévenir, détecter et gérer l'exposition à la fraude à l'échelle du PAM), qui relève du Sous-Directeur exécutif chargé du Département de la gestion des ressources et est évalué comme étant très élevé et croissant.

132. Cette situation justifie de prêter une attention accrue au risque relatif à l'information sur les bénéficiaires. Or comme le fait apparaître le recueil d'indicateurs clés des risques que tient désormais le responsable de la Division de la gestion globale des risques, à la date de l'audit:

- sur les trois indicateurs directement associés aux bénéficiaires, seul un (pourcentage de bénéficiaires de transferts monétaires du PAM recevant un appui sous forme numérique) était en vigueur, les deux autres (pourcentage de bénéficiaires de transferts de type monétaire vérifiés au cours des 12 derniers mois et pourcentage des identités doublonnées) étant "définis mais non encore en vigueur";
- sur les nombreux indicateurs indirectement associés aux bénéficiaires, plusieurs (pourcentage de partenaires coopérants actifs ayant fait l'objet d'une évaluation de la performance dans les 12 derniers mois et pourcentage de bureaux de pays ayant effectué une évaluation de la performance des résultats des partenaires dans les 12 derniers mois), relatifs notamment à l'intervention des partenaires coopérants, n'étaient eux aussi que "définis mais non encore en vigueur".

133. Les bureaux de pays audités par l'Auditeur externe ne rendent pas non plus directement compte du risque lié à la qualité de l'information sur les bénéficiaires. Pourtant, lorsqu'ils ont été interrogés, plusieurs ont évoqué des risques liés à ce sujet.

134. Prendre en compte ce risque, qui pourrait être qualifié de stratégique, est très approprié, car il recouvre toutes les catégories de risques associés à l'information sur les bénéficiaires, qu'ils soient d'origine volontaire ou non, technique ou procédurale.

Recommandation n°11. L'Auditeur externe recommande d'ajouter, à l'occasion du prochain exercice annuel d'analyse des risques, un risque de nature stratégique relatif aux erreurs d'inclusion et d'exclusion des bénéficiaires.

4.2 Les mécanismes de coordination

135. Le PAM ne dispose pas de mécanismes de coordination au Siège pour garantir la qualité de l'information sur les bénéficiaires. Le dernier mandat en date relatif au rôle du Siège¹⁰⁴ rappelle que: "les principales responsabilités du Siège comprennent l'élaboration de normes, d'outils, de systèmes et de services pour la gestion et la diffusion de l'information".

136. En matière d'information sur les bénéficiaires, les responsabilités au Siège sont réparties entre plusieurs entités, notamment deux divisions, placées sous l'autorité de la Sous-Directrice exécutive chargée du Département de l'élaboration des programmes et des politiques¹⁰⁵:

- la Division des programmes – action humanitaire et développement, rebaptisée ainsi en 2019, qui conçoit les programmes et veille notamment à la protection des données relatives aux bénéficiaires;
- la Division de la recherche, de l'analyse et du suivi, créée elle aussi fin 2019, qui assure la supervision des activités de suivi des bénéficiaires et le suivi des politiques mises en œuvre sur le terrain.

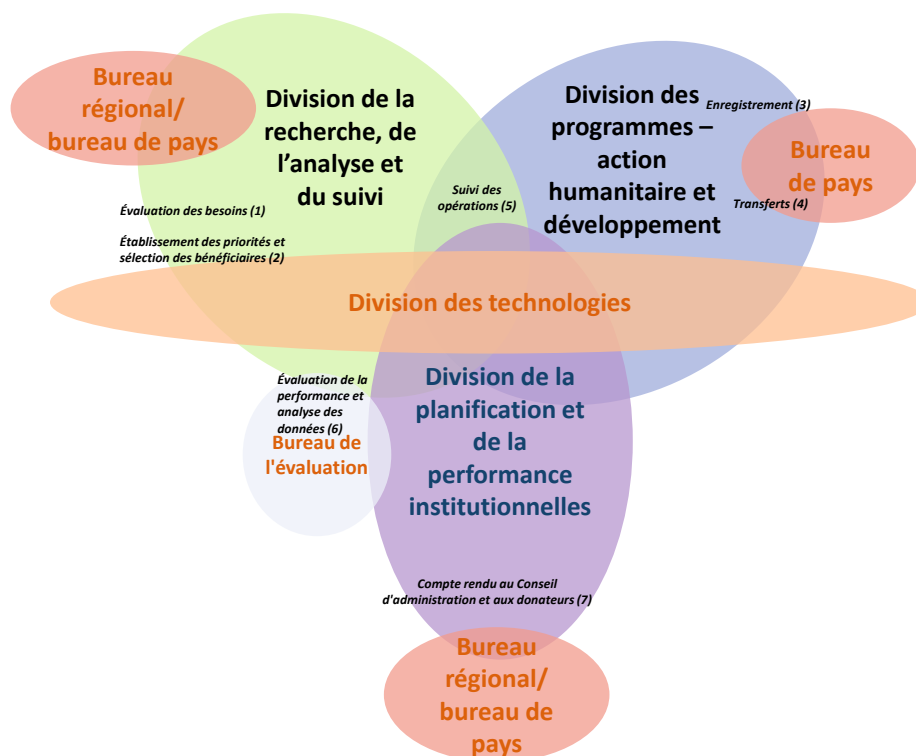
137. La gestion de l'information sur les bénéficiaires fait toutefois aussi intervenir deux autres divisions: la Division des technologies (notamment sa Sous-Division des services

¹⁰⁴ Mandats du Siège et des bureaux régionaux du PAM, février 2019.

¹⁰⁵ Ce département est en cours de réorganisation depuis quelques mois à l'initiative du Directeur exécutif et dans le cadre de l'opération de budgétisation stratégique ascendante, et cette refonte devrait aboutir en 2021.

concernant les bénéficiaires), qui gère l'application SCOPE, et la Division de la planification et de la performance institutionnelles, créée en 2020¹⁰⁶, qui assure la comptabilisation des bénéficiaires via COMET et l'établissement des rapports annuels (rapport annuel sur les résultats, rapport annuel par pays, etc.).

Figure 5: Entités du Siège impliquées dans la gestion de l'information sur les bénéficiaires



Source: Auditeur externe.

138. Ces diverses divisions sont constituées ou réformées depuis moins de 18 mois, mais il n'existe pas de véritable chef de file en matière d'appui aux bénéficiaires, ce que certains bureaux régionaux ont déploré auprès de l'Auditeur externe (celui pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord et celui pour l'Amérique latine et les Caraïbes notamment). L'option qui consisterait à centraliser ces diverses compétences ne paraît pas viable. En revanche, la mise en place d'une coordination fonctionnelle régulière sous l'autorité de la Sous-Directrice exécutive chargée du Département de l'élaboration des programmes et des politiques et associant l'ensemble des entités compétentes du Siège apparaît de nature à favoriser les indispensables avancées en matière de qualité de l'information sur les bénéficiaires.

Recommandation n°12. L'Auditeur externe recommande de mettre en place un mécanisme permanent de coordination au Siège des diverses entités chargées de l'information sur les bénéficiaires, sous l'autorité du Département de l'élaboration des programmes et des politiques.

¹⁰⁶ La Division de la planification et de la performance institutionnelles est le fruit du regroupement de la Division du budget et de la programmation et de la Division de la gestion de la performance et de l'établissement de rapports (Département de la gestion des ressources).

139. Les dernières directives en date relatives au rôle des bureaux régionaux¹⁰⁷ précisent les trois principales responsabilités leur incombant:

- orientations stratégiques et directives;
- appui technique;
- contrôle de la gestion.

140. Ces grandes fonctions font l'objet d'une réflexion interne au PAM en vue d'optimiser le partage des responsabilités entre le Siège et les bureaux de pays dans le cadre de l'examen des diverses fonctions lancé en 2019 par le Chef de Cabinet.

141. Selon la politique du PAM en matière de gestion globale des risques¹⁰⁸, "[a]u titre de leurs attributions liées à la deuxième ligne de défense, [les directeurs régionaux] renforcent les mécanismes de reddition de comptes dans la région, en veillant à ce que les bureaux de pays reçoivent un appui stratégique et technique et en assurant leur contrôle."

142. À ce titre, les six directeurs régionaux devraient:

- valider les analyses régulières des risques des bureaux de pays placés sous leur responsabilité;
- superviser le déploiement des principaux systèmes d'information;
- s'assurer que les agents et les partenaires du PAM sont correctement formés à l'utilisation de ces outils;
- vérifier la qualité des pratiques de ciblage, d'enregistrement et de suivi des bénéficiaires, et en particulier la qualité générale des actions des partenaires coopérants dans ce domaine;
- garantir la validité des données sur les bénéficiaires transmises par les bureaux de pays et la rigueur des méthodes de correction appliquées à celles-ci;
- s'assurer de l'exactitude et de la qualité des rapports annuels par pays.

143. Pour les directeurs régionaux, interrogés par l'Auditeur externe, la gestion de l'information sur les bénéficiaires est un sujet de préoccupation: fonctionnement des mécanismes de collecte de l'information dans le contexte de la COVID-19 (Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes), qualité des enregistrements dans SCOPE et niveau de vérification des transferts (Bureau régional pour l'Afrique de l'Est), retards dans la transmission des rapports des partenaires coopérants (Bureau régional pour l'Afrique australe), manque de contrôle des données et retard dans la mise à jour des systèmes d'information (Bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest), et absence d'intégration des outils.

144. Il est essentiel que le travail fait par les directeurs régionaux en matière de qualité de l'information sur les bénéficiaires soit plus visible et mieux suivi. Les bureaux régionaux pourraient par exemple transmettre au Siège (Département de l'élaboration des programmes et des politiques) un rapport annuel sur leur action en faveur de l'amélioration de la qualité de l'information sur les bénéficiaires. Toutefois, conscient que les bureaux régionaux doivent déjà s'acquitter d'obligations redditionnelles et afin de ne pas alourdir encore leur charge de travail, l'Auditeur externe laisse le soin au PAM de déterminer comment faire face à ce besoin.

¹⁰⁷ Mandats du Siège et des bureaux régionaux du PAM, février 2019.

¹⁰⁸ Politique du PAM en matière de gestion globale des risques de 2018, WFP/EB.2/2018/5-C, octobre 2018.

IV. REMERCIEMENTS

145. L'équipe d'audit tient à adresser ses remerciements aux divisions chargées de l'information sur les bénéficiaires (Division des programmes – action humanitaire et développement, Division de la recherche, de l'analyse et du suivi, Division de la planification et de la performance institutionnelles et Division des technologies), qui ont été particulièrement mises à contribution pour ce rapport, ainsi qu'aux bureaux de pays qui ont été l'objet des missions des auditeurs ou dont les directeurs ont accepté de partager leur perception et leur expérience.

Fin des observations d'audit.

ANNEXES**Annexe 1: Présentation des bénéficiaires d'après les données des rapports annuels sur les résultats**

	2017	2018	2019
Nombre de bénéficiaires directs (en millions)	88,9	84,9	97,1
Femmes	18,7	17,4	23
Hommes	15,5	15,3	15,7
Filles	27,6	26,8	29,5
Garçons	27,1	25,4	28,9
<i>Personnes concernées par des fonds d'affectation spéciale (en millions)</i>	2,5	1,8	
Ventilation selon la tranche d'âge (en millions)	-	-	97
0-23 mois	-	-	9,4
24-59 mois	-	-	11,4
5-11 ans	-	-	23,8
12-17 ans	-	-	13,8
18-59 ans	-	-	34,8
de 60 ans	-	-	3,8
Ventilation selon le statut (en millions)	88,9	84,9	97,1
Réfugiés	9,3	14,7	10,6
Personnes retournant chez elles	2,5	3,4	2,9
Personnes déplacées	15,8	13,1	15,5
Résidents	61,3	53,7	68,1
Ventilation selon la catégorie d'activités (en millions)	72,1	62,2	106,31
Transferts de ressources non assortis de conditions pour favoriser l'accès à la nourriture	62,2	52,2	60,8
<i>dont transferts de type monétaire et bons-produits</i>	19,2	24,5	27,9
Création d'actifs et appui aux moyens d'existence	9,9	10	9,6
Repas scolaires			17,9
<i>dont écoliers</i>	18,3	16,4	17,3
<i>dont % de filles</i>	51%	51%	50%
Appui aux marchés agricoles au profit des petits exploitants			0,12
Traitement nutritionnel			9,4
Prévention de la malnutrition			8,1
Préparation aux situations d'urgence			0,02
Adaptation au changement climatique et gestion des risques			0,37
Nutrition (en millions)			
Enfants ayant bénéficié d'un soutien nutritionnel spécial	11	9,7	10,8
Femmes ayant bénéficié d'un soutien nutritionnel supplémentaire	5,3	6,1	6,4
Personnes touchées par le VIH et le sida ayant reçu une assistance alimentaire	0,4	0,3	0,4
Numérisation			
Identités numériques enregistrées via SCOPE (en millions)			47
Nombre de pays concernés			61
Autres données utiles			
Nourriture distribuée (en millions de tonnes)	3,8	3,9	4,2
Transferts de type monétaire et bons-produits (en milliards de dollars)	1,4	1,76	2,1
ONG ayant travaillé avec le PAM	869	837	850

Source: Auditeur externe.

Annexe 2: Enquête conduite par l'Auditeur externe

Cette enquête a été adressée par le PAM (Bureau d'appui à la gestion des opérations) aux bureaux de pays et aux bureaux régionaux à la demande de l'Auditeur externe le 22 décembre 2020. Soixante-et-onze **réponses de pays (84,5 pour cent)** ont été reçues et traitées. Les pays ayant répondu au questionnaire représentent toutes activités confondues **90,9 pour cent des bénéficiaires** du PAM décomptés dans COMET.

1/ Diriez-vous que l'évaluation des besoins utilisée pour votre budget annuel de pays établi sur la base des besoins est...

Non fiable	Acceptable	Assez fiable	Très fiable	Ne se prononce pas (NSP)
1%	13%	55%	28%	3%

2/ Diriez-vous que l'établissement des priorités et la sélection des bénéficiaires dans votre plan d'exécution de pays sont...

À améliorer	Transparents/à améliorer	Compréhensibles	Pleinement transparents	NSP
3%	1%	40%	53%	3%

3/ Diriez-vous que le processus d'enregistrement des bénéficiaires dans votre pays est...

Non fiable	Peu fiable	Plutôt fiable	Très fiable	NSP
1%	3%	67%	22%	7%

4/ Diriez-vous que l'information collectée lors des transferts dans votre pays est...

Non fiable	Peu fiable	Plutôt fiable	Très fiable	NSP
0%	0%	56%	37%	7%

5/ Diriez-vous que le processus d'ajustement (déduplication, chevauchements) pour compter les bénéficiaires dans votre pays est...

Directeurs de pays				
Ni transparent ni clair	Plutôt transparent et clair	Transparent et clair	NSP	
1%	47%	45%	7%	
Directeurs régionaux				
Ni transparent ni clair	Plutôt transparent et clair	Transparent et clair	NSP	
0%	67%	33%	0%	

6/ Diriez-vous que les systèmes d'information utilisés pour les bénéficiaires dans votre pays (SCOPE, MoDa, COMET) sont...

Plutôt inefficaces	Entre inefficaces et plutôt efficaces	Plutôt efficaces	Efficaces	NSP
7%	1%	72%	17%	3%

7/ Diriez-vous que le rapport de performance concernant les bénéficiaires dans votre pays est...

Directeurs de pays				
À améliorer	Plutôt exhaustif	Exhaustif	NSP	
11%	35%	50%	4%	
Directeurs régionaux				
À améliorer	Plutôt exhaustif	Exhaustif	NSP	
0%	0%	67%	33%	

8/ Dans quelle mesure la crise de la COVID-19 a-t-elle influencé votre capacité à collecter et traiter l'information sur les bénéficiaires dans votre pays?

Directeurs de pays			
De manière négligeable	Plutôt significativement	Très significativement	NSP
43%	47%	10%	0%
Directeurs régionaux			
De manière négligeable	Plutôt significativement	Très significativement	NSP
33%	67%	0%	0%

9/ Diriez-vous que le PAM prête suffisamment attention à l'information sur les bénéficiaires en matière de responsabilité et de transparence?

Oui	Oui et non	Non	NSP
93%	2%	1%	4%

10/ Question aux bureaux régionaux: la qualité de l'information sur les bénéficiaires est-elle pour vous un motif de préoccupation?

Parfois	En permanence
67%	33%

11/ Question aux bureaux régionaux: diriez-vous que des défauts de qualité dans l'information sur les bénéficiaires représentent pour le PAM un risque ... (choix multiple)

Pour sa réputation	Fiduciaire	Opérationnel	Stratégique
19%	25%	38%	19%

12/ Question aux bureaux régionaux: diriez-vous que relativement à l'information sur les bénéficiaires dans les pays de votre région, les faiblesses concernent... (choix multiple)

Le compte rendu aux parties prenantes	Le pilotage et la mesure de la performance	Les transferts	L'enregistrement	L'établissement des priorités et la sélection	L'évaluation des besoins
16%	26%	16%	21%	11%	11%

Annexe 3: Questions qu'un donateur ou un membre du Conseil d'administration pourraient poser

L'Auditeur externe a établi une liste de 12 questions qu'un membre du Conseil d'administration ou un donateur pourraient poser au PAM pour évaluer la précision de sa connaissance des bénéficiaires.

La mise en œuvre des recommandations proposées par l'Auditeur externe devrait permettre de mieux répondre à certaines de ces questions:

Question	Recommandation
1. Quelle a été la portée de votre soutien aux bénéficiaires dans le pays X l'année dernière?	Voir recommandation 5
2. Dans quelle mesure avez-vous atteint les résultats escomptés dans le pays X ces deux dernières années?	Voir recommandation 7
3. À combien de personnes handicapées venez -vous actuellement en aide dans le monde?	Voir recommandation 6
4. À Combien de femmes enceintes êtes-vous venus en aide dans le pays X?	Voir recommandation 6
5. Quel a été l'impact sur les bénéficiaires de votre dernière intervention d'urgence de niveau 3 ?	Voir recommandation 7
6. Quels profils caractérisent les nouveaux bénéficiaires ciblés et secourus l'année dernière dans le pays X?	Voir recommandation 6
7. Dans le pays X, quelle est la proportion de bénéficiaires adultes qui avaient bénéficié par le passé d'un programme d'alimentation scolaire du PAM?	Voir recommandation 6
8. Comment expliquez-vous l'évolution du coût par ration dans le monde depuis 2017?	Voir recommandation 7
9. À combien de réfugiés vénézuéliens êtes-vous venus en aide depuis 2018 ?	Voir recommandation 6
10. Quelle est la proportion d'enfants aidés par le PAM (alimentation scolaire, etc.) dans le pays X qui avaient précédemment bénéficié de l'appui d'autres organismes des Nations Unies (OIM, UNICEF, HCR, etc.) pendant l'année écoulée?	Voir recommandation 6
11. Dans quelle mesure l'intervention menée en vue de renforcer les capacités dans le pays X a-t-elle amélioré la situation des bénéficiaires du PAM?	Voir recommandation 7
12. Quelle a été l'évolution du coût par bénéficiaire dans les pays africains depuis 2017?	Voir recommandation 12

Source: Auditeur externe

Liste des sigles utilisés dans le présent document

COMPAS	Système d'analyse et de gestion du mouvement des produits
ECHO	Direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
ISSAI	Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
LESS	Système d'appui à la gestion logistique
MOPAN	Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales
OIM	Organisation internationale pour les migrations
ONG	organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PSP	plan stratégique de pays
SABER	approche systémique pour l'amélioration des résultats dans le domaine de l'éducation
SCOPE	plateforme numérique du PAM pour la gestion des données concernant les bénéficiaires et des transferts;
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
WINGS	Système mondial et réseau d'information du PAM