



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

COMITE FINANCIER

Cent soixante et onzième session

Rome, 29 - 31 mai 2018

**Rapport de l'Auditeur externe sur la mise à l'échelle des ressources durant
les interventions d'urgence**

Pour toute question relative au contenu du présent document, prière de s'adresser à:

M. R. Bellin
Directeur du Bureau de l'Auditeur externe
Programme alimentaire mondial
Tél: +3906 6513 2392

Le code QR peut être utilisé pour télécharger le présent document. Cette initiative de la FAO vise à instaurer des méthodes de travail et des modes de communication plus respectueux de l'environnement. Les autres documents peuvent être consultés à l'adresse www.fao.org



RÉSUMÉ

- Le document intitulé "Rapport de l'Auditeur externe sur la mise à l'échelle des ressources durant les interventions d'urgence" est soumis au Conseil d'administration du PAM pour examen.
- Le résumé du document intitulé "Rapport de l'Auditeur externe sur la mise à l'échelle des ressources durant les interventions d'urgence" figure dans le document soumis au Comité financier pour examen.

INDICATIONS QUE LE COMITÉ FINANCIER EST INVITÉ À DONNER

- Le Comité financier est invité à examiner le document du PAM intitulé "Rapport de l'Auditeur externe sur la mise à l'échelle des ressources durant les interventions d'urgence" et à formuler des observations à l'intention du Conseil d'administration du PAM.

Projet d'avis

- **Conformément à l'article XIV du Statut du PAM, le Comité financier a examiné le document intitulé "Rapport de l'Auditeur externe sur la mise à l'échelle des ressources durant les interventions d'urgence" et a formulé des observations à cet égard, à l'intention du Conseil d'administration du PAM, dans le rapport sur les travaux de sa 171^{ème} session.**



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

Conseil d'administration

Session annuelle

Rome, 18–22 juin 2018

Distribution: générale

Date: 11 mai 2018

Original: français

Point 6 de l'ordre du jour

WFP/EB.A/2018/6-H/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>).

Rapport de l'Auditeur externe sur la mise à l'échelle des ressources durant les interventions d'urgence

Projet de décision*

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport de l'Auditeur externe sur la mise à l'échelle des ressources durant les interventions d'urgence" (WFP/EB.A/2018/6-H/1) et de la réponse de la direction du PAM publiée sous la cote WFP/EB.A/2018/6-H/1/Add.1, et a invité 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 MISE À L'ÉCHELLE DES RESSOURCES DURANT LES INTERVENTIONS D'URGENCE

Exercice 2017

RÉFÉRENCE COUR DES COMPTES: WFP-2017-9

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	4
I. OBJECTIFS, PÉRIMÈTRE ET MÉTHODE DE L'AUDIT	5
II. LISTE DES RECOMMANDATIONS	8
III. SUIVI DES RECOMMANDATIONS	10
IV. INTRODUCTION	11
V. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS	14
1. Définition des situations d'urgence	14
2. Gouvernance des situations d'urgence	16
2.1. Objectif de l'activation	16
2.2. Conséquences opérationnelles de l'activation	18
3. Préparation aux situations d'urgence	21
4. Financement des situations d'urgence	21
4.1. Données financières consolidées	21
4.2. Approche des coûts complets	24
4.3. Les financements en situations d'urgence	26
5. Gestion des ressources humaines en situation d'urgence	28
VI. REMERCIEMENTS	33

RÉSUMÉ

La question de la mise à l'échelle des ressources durant les interventions d'urgence est l'une des plus complexes de toutes celles que doit affronter le PAM. Elle met en effet en jeu son cœur d'activité: l'intervention en situation de crise, ainsi que sa capacité à stabiliser son action, puis à se retirer progressivement des terrains les moins prioritaires.

La multiplication des situations d'urgence et surtout leur durée croissante ont conduit l'Auditeur externe à s'interroger sur la nature des moyens administratifs que pouvait déployer le PAM pour optimiser son action.

Qu'il s'agisse de la maîtrise exhaustive des coûts, condition d'une visibilité accrue et donc d'un véritable engagement des donateurs, ou de la flexibilisation du recours à des experts dans le domaine des urgences, des progrès peuvent encore être envisagés.

I. OBJECTIFS, PÉRIMÈTRE ET MÉTHODE DE L'AUDIT

1. Conformément à nos lettres de notification en date du 13 juillet et du 1^{er} décembre 2017, une équipe de trois auditeurs externes a effectué une mission de vérification au Siège du PAM à Rome, en plusieurs étapes, du 11 au 15 septembre 2017, du 18 au 20 octobre 2017 et du 22 au 26 janvier 2018. En outre, l'ensemble des missions de terrain programmées dans les bureaux extérieurs au cours de l'exercice 2017-2018¹ a contribué à l'établissement de ce rapport. L'objectif de cet audit était d'examiner la capacité du PAM à mettre à l'échelle ses ressources en situation d'urgence, principalement au lancement et à la clôture des opérations d'urgence de niveau 2 et 3, entre le 1^{er} janvier 2012 et le 31 décembre 2017².
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 en date 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 XIV du Règlement financier du PAM et dans l'annexe à ce Règlement, ainsi que dans l'appel à candidatures aux fonctions d'Auditeur externe. L'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 la Directrice exécutive alors en poste 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, avant chaque audit, l'Auditeur externe communique au Secrétariat le champ d'application des vérifications qu'il entreprend.
7. Le présent rapport s'inscrit dans le plan de travail annuel de l'Auditeur externe présenté au Conseil d'administration du PAM lors de sa deuxième session ordinaire de novembre 2017, qui détaille les vérifications à effectuer entre juillet 2017 et juin 2018. 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, de 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 de dix 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 de rapport annuel sur l'application de ses précédentes recommandations soumis par le Secrétariat au Conseil pour examen.

¹ Bureaux régionaux du Caire et de Johannesburg; bureaux de pays au Kenya, au Zimbabwe, au Liban, dans l'État de Palestine, en Turquie, au Népal, au Malawi et en Ukraine.

² Depuis octobre 2012, le PAM classe ses interventions d'urgence sur une échelle à trois niveaux (voir le paragraphe 19).

8. L'audit 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 objectifs de déterminer:

- si la gouvernance des ressources déployées en situation d'urgence est maîtrisée et fait l'objet de mesures de contrôle interne spécifiques;
- si le PAM est en mesure de maîtriser, dans un contexte de multiplication des opérations d'urgence et d'allongement de leur durée, le niveau de ressources à allouer au lancement et à la clôture d'une opération;
- si les mécanismes opérationnels permettant de faciliter le déploiement au lancement et la réduction des moyens au moment de la désactivation sont efficaces.

10. Chaque observation et chaque recommandation ont été discutées avec le personnel concerné, en particulier celui de la Division de la préparation aux situations d'urgence et de l'appui aux interventions en cas de crise. La réunion de clôture de l'audit s'est tenue en présence de la Directrice des services d'urgence le 8 mars 2018. La direction a confirmé la validité des faits exposés. Le présent rapport prend pleinement en compte ses commentaires et ses réponses, fournis sous forme écrite le 23 mars 2018.

11. 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 des critères retenus et de faire l'objet de procédures destinées à collecter des éléments probants suffisants et appropriés pour étayer la conclusion d'audit³.

12. Le sujet considéré lors de cet audit concernait les interventions d'urgence classifiées au niveau 2 et 3. Déclenchées lorsque les moyens des bureaux de pays sont insuffisants, leur bon fonctionnement est un indicateur de la capacité du PAM à redimensionner ses ressources en période de crise aiguë. Les ressources ont été entendues comme les principaux leviers et capacités nécessaires pour faire face à ces situations: apports de fonds en situation d'urgence, déploiement de ressources humaines supplémentaires, stocks de denrées et de matériels, moyens de décision, de coordination et de supervision.

13. Pour dresser un bilan des capacités du PAM à mettre à l'échelle ses ressources, l'Auditeur externe a élaboré une classification logique entre objectifs: objectifs immédiats, opérationnels et stratégiques. Pour atteindre chaque type d'objectif, un programme vise des produits 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 identifiés dans le cadre logique constituent les critères de base d'appréciation de la performance de l'intervention.

³ Norme ISSAI 100, paragraphes 22 et 26.

Objectifs immédiats	Objectifs opérationnels	Objectifs stratégiques
<ul style="list-style-type: none"> • Collecter les informations nécessaires à la compréhension de la situation. • Créer un fichier suffisant de personnel qualifié et disponible pour un déploiement d'urgence. • Sensibiliser les donateurs en amont et disposer des réserves de fonds mobilisables immédiatement. • Installer des plateformes logistiques régionales et prépositionner des denrées (Mécanisme d'achat anticipé, module mondial de la logistique). • Précontractualiser avec des fournisseurs de services informatiques et financiers. • Identifier des partenaires fiables et adaptés. • Adapter les procédures internes aux délais contraints. • Définir à l'avance les rôles, simplifier les procédures administratives et clarifier les délégations de pouvoir. • Établir des règles claires relatives aux détections et transmissions de cas de fraude. • Mettre en place un dispositif de sécurité du personnel et des biens du PAM. 	<ul style="list-style-type: none"> • Quantifier et qualifier les besoins. • Cibler les bénéficiaires (nombre, nature et emplacement). • Recruter/déploier les employés nécessaires (nombre et compétences). • Réaffecter les employés lors de la réduction de l'intervention. • Choisir les modalités d'intervention. • Définir les activités post urgence. • Utiliser les modules et s'appuyer sur les offres d'aide extérieure. • Établir des nouveaux bureaux auxiliaires si besoin. • Collaborer avec les organismes et acteurs pertinents. • Garantir une supervision et un soutien efficaces par le Siège et les bureaux régionaux. • Assurer le suivi et l'établissement des rapports des opérations. • Obtenir des données exactes et suffisantes, les diffuser et y détecter les anomalies. 	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer une réponse immédiate et adaptée. • Gérer la réduction des interventions et la transition vers des activités de résilience. • Garantir la disponibilité des ressources (financières, humaines, en approvisionnements et en infrastructures). • Assurer l'accès à une nourriture saine et nutritive. • Créer des synergies via des partenariats solides (effet de levier). • Faciliter la communication et la coordination (chaîne de commandement). • Préserver la crédibilité et la réputation du PAM. • Minimiser les pertes financières et les cas de fraude. • Garantir des contrôles internes solides malgré le contexte d'urgence. • Répondre aux obligations de redevabilité vis-à-vis des donateurs.
Réalisations	Résultats	Effets escomptés

Source: Auditeur externe.

14. L'Auditeur externe a considéré l'ensemble des processus plus généraux dans lesquels s'inscrit la gestion de l'urgence, c'est-à-dire le cadre conceptuel pour la résilience institutionnelle, constituant l'annexe 1 du protocole d'activation des interventions d'urgence du PAM (OED2015/014) du 17 juillet 2015. Dans ce cadre, en effet, la résilience est définie comme la capacité continue à répondre à des objectifs stratégiques et opérationnels, y compris lorsque le PAM est confronté à des changements, des menaces ou des perturbations de son activité courante.

II. LISTE DES RECOMMANDATIONS

15. 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
Définition des situations d'urgence	2	Recommandation 1. L'Auditeur externe recommande d'articuler plus clairement les situations d'urgence du PAM et du Comité permanent interorganisations: a) en prévoyant dans un protocole révisé les critères qui permettent au PAM de définir le niveau de l'urgence indépendamment des décisions du Comité; et b) lorsque sa décision diffère (par exemple pour une intervention d'urgence de niveau 3 activée par le seul PAM), en produisant un mémorandum spécifique à l'attention des donateurs sur les raisons pour lesquelles cette différence d'appréciation s'est imposée.
Gouvernance des situations d'urgence	1	Recommandation 2. L'Auditeur externe recommande de clarifier les termes du protocole d'activation des interventions d'urgence, notamment en: a) prévoyant une durée cible, même indicative, pour la phase de début d'une crise; b) détaillant les objectifs (externes ou internes) visés par le PAM; c) simplifiant la chaîne de commandement; d) révisant le format des comptes rendus obligatoires; e) précisant les critères et étapes des désactivations.
Préparation aux situations d'urgence	1	Recommandation 3. L'Auditeur externe recommande de renforcer la portée des mesures de préparation, notamment en: a) précisant les responsabilités des bureaux régionaux dans la supervision de la mise en place du Guide pour la préparation aux situations d'urgence et d'intervention en cas de catastrophe sur le terrain; b) systématisant, comme le prévoit le protocole, la référence au degré de réalisation des actions de préparation dans les évaluations des directeurs de pays; c) intégrant dans les registres des risques des actions d'atténuation spécifiques aux risques de fraude et pertes potentielles en situation d'urgence.
Données financières	1	Recommandation 4. L'Auditeur externe recommande de mettre en place un outil financier permettant de rendre compte du coût complet réel consolidé des interventions d'urgence de niveau 2 et 3.
Données financières	2	Recommandation 5. L'Auditeur externe recommande de mener à bien une série d'analyses financières permettant: a) d'identifier et de quantifier l'effort budgétaire supplémentaire alloué aux interventions d'urgence de niveau 2 et 3 du fait de l'intervention régionale et de celle du Siège, et b) de mettre en place, le cas échéant, des circuits de financement non affectés plus spécifiques.

Domaine	Priorité	Recommandations
Ressources humaines	1	<i>Recommandation 6.</i> L'Auditeur externe recommande d'établir un outil de suivi élargi et centralisé des employés du PAM pouvant être déployés en situation d'urgence et de formaliser sa doctrine d'emploi.
Ressources humaines	1	<i>Recommandation 7.</i> L'Auditeur externe recommande d'inclure dans l'évaluation de la performance des directeurs de pays et régionaux leur capacité à contribuer aux efforts d'adaptation des effectifs du PAM lors du déclenchement des crises.
Ressources humaines	1	<i>Recommandation 8.</i> L'Auditeur externe recommande de traduire rapidement en termes opérationnels la réflexion entamée en 2017 concernant les fonctions d'appui et les dispositifs novateurs à mettre en place pour accroître la flexibilité des équipes en situation d'urgence (incitations, mentorat, stratégie de formation à long terme des membres du personnel ayant un grand potentiel dans le domaine des urgences, etc.).

III. SUIVI DES RECOMMANDATIONS

16. Le rapport du Commissaire aux comptes sur la gestion des interventions d'urgence majeures coordonnées au niveau central (WFP/EB.A/2015/6-G/1 – avril 2015), autrement dit les interventions de niveau 3, avait émis sept recommandations. Toutes ont été considérées comme totalement ou partiellement mises en œuvre par le Secrétariat et par l'Auditeur externe.

- La première encourageait à renforcer le suivi des critères de déclenchement d'une intervention d'urgence de niveau 3 (échelle, complexité, urgence, capacités, risque de réputation). Les documents permettant de retracer le processus de décision ont été fournis dans les cas examinés.
- La deuxième recommandation encourageait la mise en place d'un suivi plus systématique des compte rendus des réunions de l'Équipe spéciale chargée de la stratégie. Comme le présent rapport le montre, si des progrès ont été récemment enregistrés, il conviendra de rester vigilant sur ce point.
- La troisième recommandation visait l'amélioration des exercices de retour d'expérience. Les derniers rapports montrent que ce processus est désormais maîtrisé en termes de calendrier et de contenu.
- La quatrième recommandation encourageait le PAM à actualiser les informations disponibles sur le site OPweb afin d'assurer une information exhaustive sur ses opérations en cours. L'existence d'une unité spécifique (Unité de gestion de l'information opérationnelle) au sein de la Division de la préparation aux situations d'urgence et de l'appui aux interventions en cas de crise permet désormais de garantir une excellente visibilité sur les opérations du PAM. En outre, une refonte du site visant une meilleure intégration dans le système d'information global du PAM est en cours.
- La cinquième recommandation encourageait le PAM à présenter des informations financières spécifiques sur les interventions de niveau 3. Si les rapports normalisés sur les projets offrent une visibilité détaillée par projet, le présent rapport montre que des progrès pourraient encore être envisagés en termes de consolidation et de classification de la dépense.
- La sixième recommandation visait le renforcement des capacités du PAM pour mobiliser les donateurs. La mise en place d'un réseau d'agents dédiés à cette fonction (chargés des relations avec les donateurs/coordonnateurs) constitue un réel progrès, bien qu'il n'existe pas à ce jour de rapport d'activité spécifique permettant de mesurer la valeur ajoutée qu'il apporte au PAM.
- La septième recommandation demandait que soient mieux pris en considération les risques identifiés dans le registre central des risques en ce qui concerne la sollicitation excessive des ressources du PAM lorsque les situations d'urgence se multiplient. À cet égard, la révision en cours des protocoles d'activation et la réflexion sur la mise en place d'une unité de renforcement des capacités vont constituer, comme le montre de nouveau le présent rapport, des éléments majeurs pour assurer la pérennité et la soutenabilité du dispositif de réaction face aux urgences extrêmes.

IV. INTRODUCTION

17. Les urgences sont définies dans le protocole d'activation des interventions d'urgence (OED2015/014) du 17 juillet 2015, comme des situations où il est manifeste qu'il s'est produit un événement extraordinaire ou une série d'événements qui sont à l'origine de souffrances ou qui représentent une menace imminente pour la vie des populations et auxquelles le gouvernement intéressé n'est pas en mesure de faire face.

18. Ces situations correspondent principalement à deux catégories d'activités prévues par le Règlement général du PAM⁴. La catégorie des opérations d'urgence est considérée comme relevant des missions historiques du PAM, liées à son cœur de métier. La catégorie des interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR) recouvre l'aide alimentaire destinée à répondre aux besoins prolongés au-delà de 24 mois. Les IPSR prennent généralement la suite des opérations d'urgence. Une troisième catégorie d'activités du PAM peut concourir aux situations d'urgence: les opérations spéciales, qui sont notamment menées "afin de remettre en état et renforcer l'infrastructure nécessaire au transport et à la logistique pour permettre une livraison rapide et efficace de l'aide alimentaire destinée en particulier à répondre aux besoins d'urgence et de secours prolongés"⁵.

19. Les situations d'urgence répondent à des règles d'engagement précises et sont classées selon trois niveaux. Les interventions de niveau 1 peuvent être gérées avec les moyens d'intervention du bureau de pays concerné, avec l'appui habituel du bureau régional. Tout pays dans lequel une opération d'urgence ou une IPSR est mise en œuvre est de facto classé au niveau 1. Les interventions de niveau 2 nécessitent une augmentation régionale des moyens disponibles et des capacités du bureau de pays concerné. Les interventions de niveau 3 nécessitent une mobilisation des moyens d'intervention globaux du PAM: il s'agit d'interventions d'urgence majeures coordonnées au niveau du Siège pour assister le bureau de pays ou le bureau régional concerné. Les urgences de niveau 2 et 3 sont déclarées sur la base de cinq critères: l'échelle, la complexité, l'urgence, la capacité (du PAM à répondre à la crise) et le risque de réputation. Leur activation fait l'objet d'une décision du Directeur exécutif et, pour les interventions de niveau 3, d'une prolongation justifiée, le cas échéant, tous les trois à six mois.

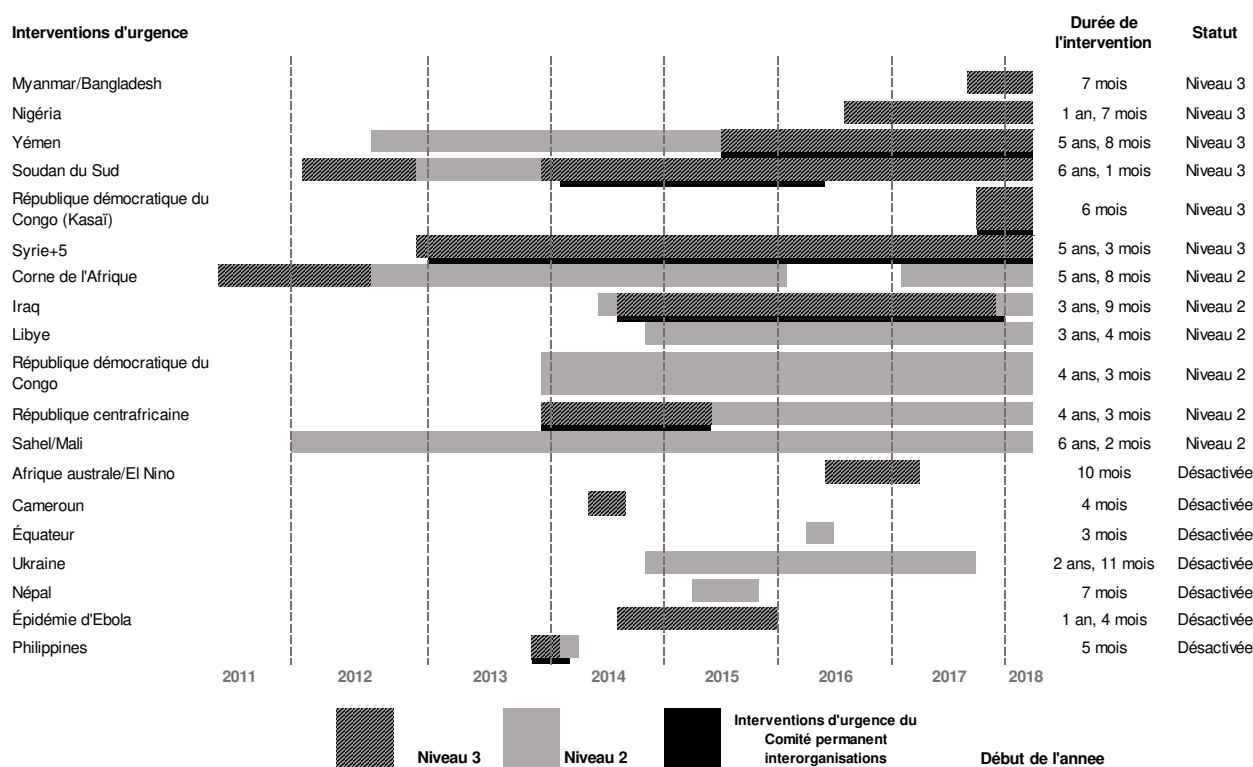
20. Depuis 2012, le PAM doit affronter un nombre croissant de situations d'urgence nécessitant une augmentation des moyens locaux. La plupart, dues à des conflits prolongés, sont déclenchées depuis plusieurs mois ou années; d'autres sont survenues de manière plus ponctuelle en raison d'événements climatiques. En décembre 2017, le PAM gérait simultanément six interventions d'urgence de niveau 3 et six de niveau 2.

21. Entre janvier 2012 et décembre 2017, le PAM a procédé à 19 activations pour seulement sept désactivations d'interventions d'urgence de niveau 2 ou 3 (Philippines, Cameroun, épidémie d'Ebola, Népal, Équateur, Afrique australe, Ukraine).

⁴ Catégories valables jusqu'à l'application complète de la nouvelle structure de planification et d'organisation des opérations prévue dans le Plan stratégique pour 2017-2021.

⁵ Article II.2 du Règlement général.

Figure 1: Activation et désactivation des interventions d'urgence de niveau 2 et 3 depuis juillet 2011 (au 31 mars 2018)



Source: Auditeur externe, sur la base des informations disponibles dans les rapports normalisés sur les projets.

22. La multiplication des interventions d'urgence de niveau 2 ou 3 exerce une pression significative sur les ressources du PAM, avec un risque de sollicitation excessive. D'un point de vue financier, le PAM a reçu 5,8 milliards de dollars É.-U. de contributions en 2016, un montant correspondant à seulement 67 pour cent de ses besoins totaux estimés. Cinquante et un pour cent de ces fonds⁶ ont été consacrés aux interventions d'urgence de niveau 2 et 3 que le PAM a pris en charge. Sur le plan des ressources humaines, 4 966 employés⁷ se trouvaient sur les sites de situations d'urgence en 2016, soit un tiers des effectifs totaux du PAM. Le contexte des interventions d'urgence, caractérisé par un environnement instable, des délais contraints, des déploiements massifs de personnel et des décisions à prendre rapidement, constitue un défi complexe pour l'efficacité des contrôles internes de l'institution. Le PAM doit parfois intervenir dans certains pays sans l'appui d'un bureau de pays préexistant ou faire appel à des techniques novatrices, comme lors de l'intervention d'urgence en République arabe syrienne qui a exigé la mise au point de nouvelles modalités de livraison aérienne. Les préoccupations sécuritaires sont majeures: des émeutes à Juba (Soudan du Sud) en juillet 2016 ont mené au pillage de 4 600 tonnes de nourriture entreposées par le PAM; la même année, cinq chauffeurs du PAM ont été tués dans l'attaque d'un convoi en République arabe syrienne.

23. La phase initiale des interventions d'urgence de niveau 2 et 3, c'est-à-dire leur activation, constitue un moment crucial de l'opération: le PAM doit assurer une réponse quasiment immédiate en déployant les moyens adaptés tant en termes quantitatifs que qualitatifs, tout en exerçant un contrôle solide sur son action. La phase de désactivation de l'urgence est

⁶ http://publications.wfp.org/fr/rapport-annuel/2016/section_2.html.

⁷ Rapport annuel sur les résultats de 2016.

également une phase clé pour le PAM, bien que moins souvent examinée. Elle nécessite une transition définie et planifiée avec précaution afin de permettre une reconstruction des régions affectées par la crise.

24. Le PAM est conscient des risques majeurs qui pèsent sur ces opérations constituant à la fois son cœur de métier et sa zone de plus grande exposition réputationnelle. Il met régulièrement à jour les directives relatives au déploiement des ressources et mène en particulier une réflexion sur le protocole d'activation des interventions d'urgence établi le 17 juillet 2015 (OED2015/014) et dont les limites opérationnelles ont été partiellement identifiées grâce aux enseignements tirés de l'expérience. Elle doit encore procéder à des arbitrages quant à l'organisation de ses ressources humaines pour garantir une disponibilité et une flexibilité accrues de ses équipes. L'ambition du présent rapport est de contribuer aux réflexions en cours au sein du PAM, compte tenu des constats réalisés au cours des missions annuelles de l'Auditeur externe.

V. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

1. Définition des situations d'urgence

25. La question de l'articulation entre la définition des situations d'urgence par le PAM et leur définition par le Comité permanent interorganisations demeure ouverte. Le PAM définit en effet les situations d'urgence comme étant des situations critiques où il apparaît clairement que des événements d'une nature extraordinaire se sont produits et menacent directement les vies humaines et les moyens d'existence. Ces situations sont à l'origine de dislocations dans la vie des communautés et de souffrances humaines dues au manque de nourriture ou d'accès à la nourriture, le gouvernement n'ayant pas les moyens pour remédier à la situation⁸. Cette définition est, selon le protocole (OED2015/014), en accord avec celle du Comité permanent interorganisations, qui évoque des crises humanitaires soudaines déclenchées par des désastres naturels ou un conflit qui requièrent une mobilisation au niveau du système des Nations Unies (de niveau 3)⁹.

26. À l'origine, le dispositif d'activation d'une intervention de niveau 3 du Comité permanent interorganisations avait pour objectif une amélioration de la réponse humanitaire d'urgence lors de la survenue de deux catastrophes naturelles au début des années 2010: le tremblement de terre à Haïti en 2010 et les inondations massives au Pakistan en 2011. Le protocole d'activation originel permettait d'allouer prioritairement des ressources des modules des Nations Unies pour répondre à ces crises, le déploiement du mécanisme interorganisations d'intervention rapide¹⁰ et une allocation du Fonds central pour les interventions d'urgence (CERF)¹¹.

27. Depuis, le Comité permanent interorganisations a revu sa définition et a fondé son identification d'une situation d'urgence de niveau 3 sur cinq critères: l'échelle (taille des zones affectées, nombre de personnes touchées ou potentiellement touchées, nombre de pays concernés par la crise), l'urgence (importance des déplacements de population, intensité des conflits armés, taux de mortalité), la complexité (urgence de plusieurs niveaux, plusieurs pays

⁸ Protocole d'activation des interventions d'urgence du PAM (OED2015/14).

⁹ Les responsables du Comité permanent interorganisations ont décidé que les crises humanitaires de grande ampleur survenant brutalement en raison d'une catastrophe naturelle ou d'un conflit et qui nécessitent une mobilisation à l'échelle du système (appelées situations d'urgence de niveau 3) doivent donner lieu à l'activation d'une intervention d'urgence à l'échelle du système ("activation de niveau 3"), afin de faire en sorte de répondre plus efficacement aux besoins humanitaires des populations touchées. Cette mesure exceptionnelle ne s'applique que dans des circonstances exceptionnelles, lorsque la gravité de la situation justifie une mobilisation d'une ampleur inhabituelle, tout en reconnaissant la complémentarité des systèmes humanitaires. *"Humanitarian System-Wide Emergency Activation: definition and procedures"*, 13 avril 2012.

¹⁰ Le mécanisme interorganisations d'intervention rapide fait référence à l'engagement des organismes des Nations Unies à déployer un fichier d'agents entraînés et expérimentés pour la gestion de situations d'urgence de niveau 3. Le mécanisme est un composite des capacités individuelles des organismes à mettre en œuvre une réponse humanitaire rapide mais n'est pas une équipe commune et déployable pour l'ensemble des organismes des Nations Unies. Lors de l'activation du mécanisme, tous les fichiers des organismes individuels n'ont pas vocation à être déployés mais tous les organismes s'accordent pour se préparer à un déploiement éventuel. "Inter-Agency Rapid Response Mechanism (IARRM)", Inter-Agency Standing Committee Transformative Agenda Reference Document, 10 décembre 2013, <https://www.interaction.org/sites/default/files/IARRM%20concept%20note%2011Dec2013.pdf>.

¹¹ Le CERF fait partie des trois fonds de financement commun – le CERF, le Fonds humanitaire commun et le Fonds d'intervention pour les urgences humanitaires – dont le PAM peut bénéficier pour ses projets. Il a été institué en 2005 et a pour objectif de fournir des allocations pour les opérations d'intervention rapide et les opérations d'urgence insuffisamment financées. Un montant de 450 millions de dollars est disponible dans le CERF qui, entre 2009 et 2013 a alloué au PAM 825 millions de dollars; bien que cela représente une allocation budgétaire mince par rapport aux ressources globales dont dispose le PAM, la majorité des allocations du CERF ont été données au PAM sur la même période. *"WFP's Use of Pooled Funds for Humanitarian Preparedness and Response (2009-2013): A strategic evaluation"*, Evaluation Report, Volume I, décembre 2014.

affectés, présence d'une multitude d'acteurs, difficulté d'accès pour le personnel humanitaire, risques élevés pour le personnel), la capacité locale de la réponse (occurrence d'une crise dans un État fragile, dépassement de la capacité des bureaux de pays et régionaux), le risque de réputation (visibilité et attention des médias, attentes des donateurs). Le protocole d'activation du PAM reprend la même terminologie sans revenir en détail sur le contenu des critères.

28. D'après la définition des situations d'urgence de niveau 3 par le Comité permanent interorganisations, une intervention de niveau 3 n'a pas vocation à être active pendant toute la durée de la crise¹². Elle a pour objectif de s'assurer que la réponse apportée à la crise est globale. En 2015, un document du Comité permanent interorganisations¹³ estimait que la prolongation des situations d'urgence de niveau 3 après les trois mois initiaux devrait cesser. Les extensions des interventions de niveau 3 devraient rester exceptionnelles et ne pas dépasser neuf mois (soit une période maximale d'une année). Toutefois, le Comité autorise les organismes des Nations Unies, individuellement, à étendre le niveau 3 en fonction de la nature et de la durée de l'urgence.

29. Dès lors, bien que le PAM doit informer le Comité lors de l'activation d'une intervention d'urgence de niveau 3, les deux mécanismes restent indépendants au niveau administratif (une situation d'urgence de niveau 3 pour le Comité permanent interorganisations peut ne pas l'être pour le PAM, et inversement). Il en résulte un manque de visibilité potentiel pour les donateurs. Même si la classification au niveau 2 ou 3 n'a pas été conçue principalement pour attirer l'attention des donateurs, elle constitue de fait un facteur pris en compte par ces derniers pour allouer des fonds. Pour pallier cette limite, le PAM pourrait préciser la nature de ses interventions en utilisant des définitions propres qui ne sauraient être réduites à celles du Comité et permettraient à ses partenaires d'identifier immédiatement la nature de son action. La création de nouvelles catégories ("intervention immédiate de niveau 3" pour le début de la crise et "intervention de niveau 3" pour la gestion de la crise à moyen terme) mérite d'être envisagée, ainsi que le prévoit la récente décision du 17 décembre 2017 du Comité. Pour autant, là encore, il importe de savoir si le PAM serait en mesure, et dans quelles conditions, de définir lui-même la durée de chacune de ces phases, indépendamment de leur désignation par le Comité. **Dès lors que le PAM souhaite préserver sa marge de manœuvre pour l'activation d'une intervention d'urgence, quelle que soit sa reconnaissance par le système des Nations Unies, il devrait faire des choix clairs, en définissant ses propres critères, qui pourront se différencier de ceux du Comité permanent interorganisations et emporter des conséquences opérationnelles spécifiques quant à la gestion des crises.**

¹² Initialement, la durée de la période d'activation ne doit pas dépasser trois mois. On privilégiera dès que possible le retour aux méthodes de travail habituelles du système humanitaire, les pays jouant un rôle moteur. Le mieux serait que, durant cette période initiale d'activation, le système mette en place les capacités requises et que l'intervention soit bien engagée, de sorte qu'il ne soit pas nécessaire de la prolonger. *"Humanitarian System-Wide Emergency Activation: definition and procedures"*, 13 avril 2012.

¹³ *"What does the IASC Humanitarian System-Wide Level 3 Emergency Response Mean in Practice? Agreeing a common understanding of the L3-Response"*. Site Web du Comité permanent interorganisations, 2015.

Tableau 1: Interventions d'urgence du PAM et du Comité permanent interorganisations actives et désactivées à la date de janvier 2018

Interventions d'urgence de niveau 3 du PAM actives	Interventions d'urgence de niveau 3 du Comité actives
<ul style="list-style-type: none"> • République démocratique du Congo (6 octobre 2017) • Myanmar/Bangladesh (activée le 22 septembre 2017) • Nord-Est du Nigéria (activée le 19 août 2016) • Soudan du Sud (8 février 2012) • République arabe syrienne et réfugiés syriens (14 décembre 2012) • Yémen (3 juillet 2015) 	<ul style="list-style-type: none"> • République arabe syrienne (15 janvier 2013, prolongée jusqu'en mars 2018) • Yémen (1^{er} juillet 2015, jusqu'en mars 2018) • République démocratique du Congo (activée en octobre 2017 pour six mois)
Interventions d'urgence de niveau 3 du PAM désactivées	Interventions d'urgence de niveau 3 du Comité désactivées
<ul style="list-style-type: none"> • Philippines (activée le 12 novembre 2013, désactivée le 10 mars 2014) • République centrafricaine (activée le 13 mai 2013, désactivée le 5 juin 2015) • Épidémie d'Ebola (activée le 14 août 2014, désactivée le 23 octobre 2017) • Iraq (activée le 10 novembre 2014, désactivée le 30 novembre 2017) • Afrique australe – Sécheresse El Niño (activée le 12 juin 2016, désactivée le 13 mars 2017) 	<ul style="list-style-type: none"> • République centrafricaine (activée le 12 décembre 2013, désactivée le 13 mai 2015) • Philippines (activée le 14 novembre 2013, désactivée le 11 février 2014) • Soudan du Sud (activée le 11 février 2014, désactivée le 5 mai 2016) • Iraq (12 août 2014, étendue jusqu'à fin 2017)

Source: [Site Web du Comité permanent interorganisations](#); consulté le 22 février 2018.

Recommandation 1. L'Auditeur externe recommande d'articuler plus clairement les situations d'urgence du PAM et du Comité permanent interorganisations: a) en prévoyant dans un protocole révisé les critères qui permettent au PAM de définir le niveau de l'urgence indépendamment des décisions du Comité permanent interorganisations; et b) lorsque sa décision diffère (par exemple pour une intervention d'urgence de niveau 3 activée par le seul PAM), en produisant un mémorandum spécifique à l'attention des donateurs sur les raisons pour lesquelles cette différence d'appréciation s'est imposée.

2. Gouvernance des situations d'urgence

2.1. Objectif de l'activation

30. Le protocole d'activation en vigueur (OED2015/014), daté de juillet 2015 (sous réserve des projets de modification qui étaient examinés par le PAM au moment de l'audit), définit la notion d'urgence, les différentes catégories d'urgence, les critères d'activation, le processus de gestion adapté à chaque niveau, notamment la chaîne de commandement et la répartition des responsabilités (redevabilité et responsabilité), les organes de coordination qui doivent

être réunis, le rôle du Siège en matière d'appui, les procédures qui doivent être menées de l'alerte à l'activation, et les modalités générales de la désactivation.

31. Au moment de l'audit, le protocole n'établissait pas de distinction entre la capacité d'augmentation très rapide des ressources au début d'une crise et la capacité de gestion des ressources à moyen terme, pour consolider une intervention sur le terrain¹⁴. La conséquence en est que la classification au niveau 2 ou 3 n'est plus réservée à des situations de crise extrême ou d'urgence nouvelle mais peut continuer de s'appliquer, au fil du temps, à des situations relativement stables ou du moins pérennes: par exemple les interventions de niveau 2 au Sahel/Mali, dans la Corne de l'Afrique ou en République démocratique du Congo qui ont été activées depuis plus de cinq ans, ou celles de niveau 3 en République arabe syrienne et au Soudan du Sud qui ont là encore plus de cinq ans d'existence. **Le PAM gagnerait à mieux définir la durée d'une opération dans sa phase initiale d'intervention immédiate, par distinction avec sa phase de consolidation.** Au regard de l'expérience acquise par le PAM au cours de son existence, l'objectif d'une estimation fiable de la phase initiale de réaction rapide ne semble pas inatteignable. Si cette durée ne peut être fixée de manière homogène a priori, puisqu'elle dépend de chaque situation spécifique, elle pourrait cependant faire l'objet d'une cible indicative, impliquant en cas de dépassement la production d'un mémorandum justificatif.

Tableau 2: Durée des interventions d'urgence activées et désactivées entre 2012 et 2017 (situation au 31 mars 2018)

Intervention d'urgence	Nature de l'urgence	Durée de l'urgence
Myanmar/Bangladesh	Niveau 3	7 mois
Nigéria	Niveau 3	1 an, 7 mois
Yémen	Niveau 3 (précédemment niveau 2)	5 ans, 8 mois
Soudan du Sud	Niveau 3 (précédemment niveau 2)	6 ans, 1 mois
République démocratique du Congo (Kasaï)	Niveau 3	6 mois
République arabe syrienne + 5	Niveau 3	5 ans, 3 mois
Corne de l'Afrique	Niveau 2 (précédemment niveau 3)	5 ans, 8 mois
Iraq	Niveau 2 (précédemment niveau 3)	3 ans, 9 mois
Libye	Niveau 2	3 ans, 4 mois
République démocratique du Congo	Niveau 2	4 ans, 3 mois
République centrafricaine	Niveau 2 (précédemment niveau 3)	4 ans, 3 mois
Sahel/Mali	Niveau 2	6 ans, 2 mois
El Niño	Désactivée (niveau 3)	10 mois
Cameroun	Désactivée (niveau 3)	4 mois
Équateur	Désactivée (niveau 2)	3 mois

¹⁴ Contrairement à la distinction opérée par le Comité permanent interorganisations depuis sa décision du 17 décembre 2017.

Intervention d'urgence	Nature de l'urgence	Durée de l'urgence
Ukraine	Désactivée (niveau 2)	2 ans, 11 mois
Népal	Désactivée (niveau 2)	7 mois
Épidémie d'Ebola	Désactivée (niveau 3)	1 an, 4 mois
Philippines	Désactivée (niveau 3, niveau 2)	5 mois

Source: Auditeur externe, sur la base des rapports normalisés sur les projets.

32. Aucune durée maximale n'est actuellement fixée pour la reconduction d'une intervention de niveau 2 ou 3. Il en résulte une tendance du PAM à maintenir, notamment dans le but de retenir de façon continue l'attention de la communauté des donateurs, un niveau d'alerte élevé, pour éviter une éventuelle démobilisation qui conduirait à une baisse des financements. Ceci peut entraîner une relative confusion quant à l'objectif de l'emploi de la terminologie niveau 2/niveau 3: **dès lors qu'une intervention d'urgence est activée, le PAM se trouve partagé entre un objectif implicite qui relève de la communication, visant essentiellement à attirer l'attention de la communauté internationale sur une situation nouvelle ou particulièrement grave qui nécessiterait une intervention exceptionnelle; et un autre objectif, officialisé dans les protocoles mais non exclusif de fait, qui relève des contraintes opérationnelles, visant essentiellement à activer des procédures spécifiques à la gestion des interventions d'urgence de niveau 2 et 3. Ces deux objectifs très différents (sensibiliser et appuyer la gestion opérationnelle), tous deux visés par une activation, gageraient à être redéfinis et différenciés.**

33. En ce qui concerne les aspects opérationnels, les impacts directs de l'activation d'interventions de niveau 2 ou 3 apparaissent, compte tenu de l'ensemble des entretiens menés dans les bureaux de terrain, limités quant aux modifications des circuits de gestion courante. L'implication accrue du bureau régional et du Siège en matière d'appui matériel et humain constitue la principale conséquence concrète d'une activation. Toutefois, en pratique, ni le bureau régional ni le Siège n'attendent la classification au niveau 2 et 3 pour déployer des moyens supplémentaires s'ils sont nécessaires. Les circuits de financement (voir ci-après) ne sont pas modifiés quant à leur nature par le passage au niveau 2 ou 3. Cette classification vient acter une nécessité préalablement constatée sur place. Comme les directeurs des bureaux régionaux le reconnaissent volontiers, ils ne pourraient être amenés à refuser des ressources à un bureau de pays qui ferait appel à leur aide pour la seule raison que sa sollicitation ne concernerait pas une intervention classifiée au niveau 2 ou 3. Seules trois conséquences de nature opérationnelle découlant de l'application du protocole d'activation (par différence avec une cible liée à la communication auprès des donateurs) ont pu être identifiées.

2.2. Conséquences opérationnelles de l'activation

34. La première concerne la chaîne de commandement. Des schémas de commandement variables selon le niveau des urgences sont explicités à l'annexe 1 du protocole d'activation. En situation de niveau 1, le directeur du bureau de pays est redevable envers le directeur régional pour l'efficacité et l'efficacités de la mise en œuvre des opérations. En situation de niveau 2, le directeur régional est directement redevable envers le Directeur exécutif du PAM. La responsabilité concrète des opérations demeure néanmoins entre les mains d'un coordonnateur des secours d'urgence, qui est en pratique, dans la grande majorité des cas, le directeur du bureau de pays. En situation de niveau 3, c'est le Directeur exécutif qui est directement redevable et il peut déléguer la supervision des opérations à son Chef de cabinet. Cependant, le directeur régional se voit désigner comme responsable de la réponse sur le terrain et un coordonnateur des secours d'urgence est là encore désigné. En l'état, ce partage

des responsabilités n'emporte pas véritablement de conséquences pratiques: certains interlocuteurs rencontrés dans les bureaux régionaux restent perplexes quant aux distinctions engendrées par les classifications au niveau 2 ou 3 en matière de commandement. Si l'activation d'une intervention d'urgence de niveau 2 amène le directeur régional à renforcer la supervision qu'il exerce par principe en toute situation sur les bureaux de pays, elle n'en change pas la nature. Lors d'une intervention d'urgence de niveau 3, le directeur régional devient de droit responsable de la conduite opérationnelle de l'intervention en tant que Directeur des interventions d'urgence majeure, mais qu'il soit directeur ou seulement superviseur comme dans une intervention de niveau 2, sa responsabilité est engagée dans tous les cas et son implication de fait n'est pas moins grande dans le deuxième cas que dans le premier. La distinction proposée par le protocole entre la notion de redevabilité et celle de responsabilité reste très abstraite, voire inopérante, pour les principaux acteurs. **La chaîne de commandement gagnerait donc à être simplifiée et clarifiée.**

35. La deuxième conséquence opérationnelle concerne la nature des organes de coordination et des comptes rendus à fournir. En effet, l'activation des interventions d'urgence de niveau 2 et 3 emporte un changement majeur de nature administrative, en fixant l'obligation pour le PAM de réunir, pour les interventions de niveau 2, une équipe spéciale chargée des opérations présidée par le directeur régional et, pour celles de niveau 3, la même équipe présidée par le Chef de cabinet ainsi qu'une équipe spéciale chargée de la stratégie présidée par le Directeur exécutif ou son représentant. Dans la pratique, les comptes rendus des équipes spéciales chargées des opérations montrent que l'ensemble des personnes censées participer de façon systématique à ces réunions n'est pas toujours disponible et qu'elles se tiennent donc selon un format variable suivant les nécessités opérationnelles. La participation clairsemée des responsables clés (Chef de cabinet, Sous-Directeur exécutif chargé du Département des services des opérations, Directeur exécutif adjoint) et de leurs représentants laisse à la Directrice des services d'urgence un rôle pivot pour assurer la mission de l'équipe spéciale chargée des opérations en tant qu'organe de prise de décision au niveau central, alors qu'elle ne dispose pas de pouvoir hiérarchique sur les directeurs des bureaux régionaux. C'est dans ce contexte que le Directeur exécutif a créé en 2017 un poste d'adjoint au Sous-Directeur exécutif chargé du Département des services des opérations afin de renforcer notamment sa supervision des opérations. D'autre part, les comptes rendus des équipes spéciales chargées de la stratégie n'étaient pas, jusqu'à une période récente, formalisés de manière systématique, et ce malgré la recommandation du précédent audit externe. **Le format des réunions de l'équipe spéciale chargée des opérations, quant au nombre et au rôle des participants, gagnerait à être assoupli (déterminé par son président selon les besoins opérationnels) et les comptes rendus des équipes spéciales chargées de la stratégie à être formalisés et enregistrés de manière homogène.**

36. La troisième conséquence opérationnelle tient au recours facilité à un fichier spécifique d'agents et de consultants (voir ci-après), qui constitue la seule procédure "exceptionnelle" relative aux ressources humaines susceptible d'être activée en cas de passage à une situation de niveau 2 ou 3.

37. En l'état, le protocole du PAM ne prévoit pas les critères ni les détails des étapes liés à la désactivation d'une situation d'urgence, qu'il s'agisse d'une situation de niveau 3 devenant de niveau 2 ou d'une situation de niveau 2 devenant de niveau 1, voire d'un retrait total du PAM, comme dans le cas de l'Ukraine.

L'exemple de la désactivation au Népal

Le Népal a été classé en situation d'urgence de niveau 2 pour une période totale de sept mois en 2015, à la suite du tremblement de terre qui toucha le pays. Le redimensionnement à la baisse avait été anticipé tout au long de la crise. Les comptes rendus de l'équipe spéciale chargée des opérations rendent compte des différents critères d'appréciation fondant cette décision puisqu'elle a été retardée du fait de l'imminence de la saison de la mousson et du contexte politique agité de l'été 2015. La réduction des besoins d'assistance, la montée en puissance des programmes de transferts de type monétaire à la place des distributions de nourriture grâce à la reconstitution des marchés domestiques, et la stabilisation sécuritaire du pays ont été les principaux facteurs déterminants. À l'échelon intermédiaire, certaines unités ont perçu le redimensionnement à la baisse avec une certaine brutalité. Cette sensation a été accentuée par le fait que plusieurs unités, du fait de vacances non anticipées, se trouvaient sans chef ou avec peu d'encadrement supérieur. Par ailleurs, beaucoup ont regretté la précipitation du départ des personnels internationaux, qui ont visiblement peu pris le temps d'assurer la bonne transmission des dossiers en cours avec le personnel du bureau. Globalement, le bureau a démontré sa capacité à enclencher efficacement le processus de redimensionnement à la baisse; les effectifs étaient revenus à leur niveau d'avant l'intervention d'urgence à la fin de l'année 2015 (128 membres du personnel au 1^{er} décembre 2015 contre 137 un an auparavant). Les implantations territoriales provisoires sur les théâtres d'opérations ont été rapidement supprimées.

L'exemple de la désactivation en Iraq

Après les trois ans de conflit qui ont suivi le déclenchement de l'intervention d'urgence de niveau 3, le bureau de pays, d'après les mémorandums décisionnels et les comptes rendus des équipes spéciales chargées des opérations, a pu bénéficier d'un renfort de moyens et de mécanismes flexibles¹⁵ qui lui ont permis d'atteindre, en moyenne sur la période de l'urgence, 79% des bénéficiaires visés par le PAM¹⁶. En 2017, l'Iraq se trouvait dans une situation post-conflit. Le nombre de personnes ayant besoin d'une aide humanitaire s'est, de plus, vu réduit du fait de la réduction du nombre de personnes déplacées et de la capacité de récupération rapide des villages nouvellement libérés. L'articulation entre le redimensionnement à la baisse en Iraq en novembre 2017 et la poursuite de la situation de niveau 3 pour le Comité permanent interorganisations jusqu'à la fin de 2017 a fait l'objet d'une réflexion par les différentes autorités du PAM en charge de conduire une analyse du niveau de l'urgence requis, toutefois non retranscrite dans le mémorandum décisionnel actant le redimensionnement à la baisse iraquien: alors que le Comité a décidé de maintenir le niveau 3 de l'urgence en Iraq, le PAM a pris la décision de rétrograder l'urgence au niveau 2.

Recommandation n° 2. L'Auditeur externe recommande de clarifier les termes du protocole d'activation des interventions d'urgence, notamment en: a) prévoyant une durée cible, même indicative, pour la phase de début d'une crise; b) détaillant les objectifs (externes ou internes) visés par le PAM; c) simplifiant la chaîne de commandement; d) révisant le format des comptes rendus obligatoires; e) précisant les critères et étapes des désactivations.

¹⁵ En particulier le mécanisme interorganisations d'intervention rapide qui permet au PAM de fournir des rations d'aide immédiate aux familles déplacées.

¹⁶ Calculs de l'Auditeur externe, sur la base des tableaux de bord.

3. Préparation aux situations d'urgence

38. La préparation du PAM aux situations d'urgence s'appuie sur un ensemble de procédures et d'outils dénommés Guide pour la préparation aux situations d'urgence et les interventions en cas de catastrophe¹⁷. Ces procédures doivent permettre une connaissance détaillée des risques au niveau des bureaux de pays. L'ensemble des risques, naturels, sécuritaires, sanitaires, politiques, etc., sont répertoriés à ce niveau. **En l'état, le bureau régional ne joue qu'un rôle de coordination dans la remontée de l'information, mais pas un rôle de contrôle.**

39. Le Guide est associé à l'établissement d'une grille de vérification (mesures minimales de préparation) détaillée qui répertorie l'ensemble des mesures d'urgence à préparer, par unité, en désignant des échéances de réalisation et de mise à jour ainsi que des responsables. La préparation et la réalisation de cette liste permettent globalement de responsabiliser l'ensemble des acteurs. Les mesures minimales de préparation, associées à des scénarios de crise plus élaborés, à un concept opérationnel et à des modes opératoires normalisés, organisent la continuité des activités du bureau en cas de crise majeure et prévoient le déroulement opérationnel de la réponse d'urgence.

40. Toutefois, contrairement à ce que prévoit explicitement le paragraphe 9 de la directive précitée, **le programme d'évaluation professionnelle et de renforcement des compétences (PACE) ne prend pas formellement ni systématiquement en compte, comme critère d'évaluation, le degré de préparation aux urgences.**

41. Dans les bureaux visités par l'Auditeur externe, **le risque de fraude spécifique lié aux situations d'urgence** n'était pas spécifiquement répertorié et documenté, alors même que le contrôle, par exemple, de l'activité des partenaires et de la remise des denrées par le PAM jusqu'à l'acheminement et la distribution aux bénéficiaires, demeure une zone de risque identifiable (ainsi, l'année du tremblement de terre au Népal se distingue par la part relativement élevée des pertes déclarées imputables aux partenaires, soit 38 pour cent en 2015, contre 10 pour cent en 2016 et 12 pour cent en 2017)¹⁸.

Recommandation n° 3. L'Auditeur externe recommande de renforcer la portée des mesures de préparation, notamment en: a) précisant les responsabilités des bureaux régionaux dans la supervision de la mise en place du Guide pour la préparation aux situations d'urgence et les interventions en cas de catastrophe sur le terrain; b) systématisant, comme le prévoit le protocole, la référence au degré de réalisation des actions de préparation dans les évaluations des directeurs de pays; c) intégrant dans les registres des risques des actions d'atténuation spécifiques aux risques de fraudes et pertes potentielles en situation d'urgence.

4. Financement des situations d'urgence

4.1. Données financières consolidées

42. Le PAM ne prépare pas de données financières consolidées propres aux interventions d'urgence classifiées de niveau 2 ou 3 et n'a pas pour objectif de communiquer sur ces coûts. Les désignations niveau 2 ou 3 sont entendues par le PAM comme un outil interne (mais

¹⁷ Directive OM2014/003 du 17 octobre 2014, mise à jour en 2017.

¹⁸ En situation d'urgence de niveau 2 ou 3 certains contrôles internes ont tendance à être allégés de manière informelle: au Malawi (niveau 3), le directeur de pays adjoint a ainsi signé un bon de commande d'un montant supérieur à sa délégation de pouvoirs alors que la directrice de pays était présente.

servant à la communication externe) permettant d'accroître l'attention de ses agents et les capacités de soutien afin de répondre aux besoins d'une situation d'urgence. Le PAM considère en effet que la désignation niveau 2 ou 3 n'a pas d'impact direct sur les circuits de financement ou sur la nature de la redevabilité en termes d'information financière à destination des donateurs – ces interventions étant traitées comme l'ensemble des opérations du PAM.

43. Les informations financières sont présentées dans le plan de gestion par grandes catégories d'activités et dans les états financiers par nature de dépenses, sans être ventilées entre interventions d'urgence de niveau 2 ou 3 et autres interventions d'urgence.

44. Ponctuellement, des plateformes peuvent être mises en place pour communiquer sur le coût des interventions de niveau 3¹⁹. En outre, en 2015, l'Auditeur externe a présenté au Conseil d'administration un rapport sur la gestion des interventions d'urgence majeures coordonnées au niveau central (WFP/EB.A/2015/6-G/1), c'est-à-dire les interventions classifiées de niveau 3, avec un tableau du budget global annuel de ces situations. Mais ce type de tableau ne fait pas l'objet d'un suivi régulièrement actualisé par la direction du PAM.

45. Afin d'obtenir le coût des interventions de niveau 2 et 3, l'Auditeur externe a été invité par la Division de la préparation aux situations d'urgence et de l'appui aux interventions en cas de crise à se référer aux rapports normalisés sur les projets désignés comme étant ceux liés aux situations d'urgence intervenues entre 2012 et 2016²⁰. L'étude des rapports normalisés sur les projets conduit à se fonder, pour chaque situation d'urgence, sur plusieurs rapports relatifs aux sous-ensembles que constituent les fonds aux opérations d'urgence, aux IPSR et aux opérations spéciales. Pour l'année 2016, il fallait par exemple se référer à 24 projets différents pour sept interventions de niveau 2 et à 40 projets différents pour huit interventions de niveau 3. De plus, les rapports normalisés sur les projets sont conçus par les bureaux de pays pour un pays particulier et non pour une zone géographique, comme les situations d'urgence peuvent l'être. Ceci obère très largement la visibilité financière propre à chaque situation d'urgence et *a fortiori* la capacité d'analyse d'un ensemble cohérent de données financières.

46. Le suivi des données financières relatives aux urgences au moyen des rapports normalisés sur les projets comporte des biais méthodologiques importants:

- le PAM alloue des fonds à des opérations d'urgence ou à des IPSR²¹, projets qui peuvent être utilisés pour des urgences de niveau 2 ou 3, mais les opérations destinées aux pays se trouvant dans une situation d'urgence de niveau 2 ou 3 peuvent avoir été mises en œuvre à une date antérieure au début de l'urgence;
- la désignation d'une situation d'urgence n'entraîne pas nécessairement un changement dans le type de projet mené par le PAM. Le nombre de bénéficiaires reportés dans les rapports normalisés sur les projets n'est donc pas celui correspondant aux seuls bénéficiaires d'une intervention d'urgence;

¹⁹ <https://www.wfp.org/dashboards/yemen>, à titre d'exemple.

²⁰ Questionnaire du 1^{er} décembre 2017, question 1: "Donner la liste détaillée de toutes les opérations d'urgence de niveau 2 et 3 en indiquant pour chacune les dépenses encourues à ce jour". Réponse de la Division de la préparation aux situations d'urgence et de l'appui aux interventions en cas de crise: "Se référer aux rapports normalisés sur les projets"; question 4 – partie 5: "Donner les informations financières (notamment les dépenses encourues) concernant les projets lancés dans le cadre d'interventions d'urgence de niveau 3". Réponse de la Division de la préparation aux situations d'urgence et de l'appui aux interventions en cas de crise: "Se référer aux rapports normalisés sur les projets".

²¹ Ces deux types de projets peuvent être soutenus par des opérations spéciales, correspondant à des opérations de soutien logistique ou d'infrastructures permettant aux opérations d'urgence et aux IPSR d'être effectives. Par exemple, lorsque les bénéficiaires des projets du PAM sont localisés sur des terrains peu accessibles, un acheminement de la nourriture est rendu plus facile par un transport en avion ou via la construction de nouvelles routes.

- les rapports normalisés sur les projets d'un même type de projet (opération d'urgence, IPSR, opération spéciale) ne sont pas tous harmonisés. Parmi les projets menés par le PAM au Soudan du Sud, l'opération d'urgence 200859²² n'est pas suivie de la même façon d'une année sur l'autre. Le rapport de 2015 ne donne qu'une information sur le niveau des contributions reçues par le PAM par les donateurs, mais pas sur le nombre de bénéficiaires planifiés et atteints, tandis que le rapport de 2016 sur ce même projet fournit des informations plus exhaustives sur le nombre de bénéficiaires prévus et atteints, les contributions obtenues ainsi qu'un bilan plus général sur les objectifs du bureau de pays et la mise en œuvre des projets. Des informations sont ainsi manquantes dans certains rapports normalisés sur les projets sur le nombre de bénéficiaires réellement atteints par projet;
- les informations sur les budgets approuvés et les contributions effectivement reçues par les bureaux de pays pour la mise en œuvre des projets sont toujours consignées dans les rapports normalisés sur les projets avec un détail des dépenses effectuées. Il reste que les périodes ne sont pas harmonisées. Les états des dépenses figurant en fin de chaque rapport normalisé sur les projets peuvent couvrir la période du 1^{er} janvier au 31 décembre d'une année donnée mais peuvent aussi correspondre à une période plus courte sur la même année (semestre, trimestre).

47. Au total, les données obtenues par l'addition des rapports normalisés sur les projets ne peuvent être tenues pour fiables. Une donnée retenue par l'Auditeur externe concerne l'évolution du nombre de bénéficiaires de l'aide d'urgence au titre des interventions d'urgence de niveau 2 et 3, qui serait passé de 19,5 millions en 2014 à 32,7 millions en 2016. Cette croissance du nombre de bénéficiaires, que l'Auditeur externe invite à analyser avec prudence du fait de la faiblesse méthodologique du recueil d'informations via les rapports normalisés sur les projets, s'explique par le nombre d'opérations liées aux situations d'urgence de niveau 2 et 3 qui a augmenté – passant de 20 opérations d'urgence et IPSR en 2014 à 34 en 2016 – et par l'augmentation du nombre de bénéficiaires atteints par rapport aux bénéficiaires prévus, notamment en République arabe syrienne, au Yémen et au Soudan du Sud.

48. D'autres documents, les tableaux de bord, sur OPweb²³, entendent donner un suivi des bénéficiaires atteints par mois ou par trimestre avec un état sur les contributions reçues pour financer le projet ainsi que son taux de financement. Ils ne sont toutefois pas tous disponibles pour l'ensemble des opérations menées dans des pays ou zones territoriales en situation d'urgence. De plus, ils ne sont eux-mêmes pas tous harmonisés et l'information fournie est parfois inégale d'une date à une autre, pour un même pays. Ces tableaux de bord, établis par pays, sont complétés par des fiches de synthèse sur les pays, aux fins de la communication externe auprès des donateurs.

49. Il semble exister un écart entre la volonté du PAM de communiquer sur les budgets associés aux interventions d'urgence de niveau 3 et l'impossibilité d'associer précisément des données financières renseignées dans les systèmes informatiques du PAM à ces opérations.

50. Le cas du Népal constitue une illustration intéressante de cette situation. Malgré l'intensité du travail de retour d'expérience effectué après la désactivation de l'intervention de niveau 2, aucun véritable bilan financier en coûts complets de l'intervention n'a été formellement réalisé, au niveau du bureau de pays, du bureau régional ou du Siège. L'Auditeur externe a tenté une première approche consistant à estimer le coût de l'intervention au travers de l'opération d'urgence 200668²⁴ mobilisée directement pour le financement de

²² Opération d'urgence Soudan du Sud 200859 visant à faire face au conflit.

²³ OPweb est le site intranet dédié aux opérations du PAM, dans lequel la gestion des principales données opérationnelles est centralisée.

²⁴ Opération d'urgence 200668: "Assistance alimentaire d'urgence aux populations touchées par le séisme au Népal".

l'intervention (du 27 avril 2015 au 31 janvier 2016) dont le montant s'élève à 34 millions de dollars. En deuxième approche, il a noté qu'il faudrait ajouter les dépenses supportées par d'autres programmes, qui n'auraient pas été lancés sans le tremblement de terre et qui ont été mobilisés à titre principal au moment du séisme, pour un montant de 14,4 millions de dollars pour la seule année 2015 (opération spéciale 200448). Une troisième approche consisterait à ajouter l'augmentation des budgets des autres opérations du bureau induites par le tremblement de terre pendant l'intervention de niveau 2²⁵. Enfin, dans une quatrième approche, en coûts complets, il conviendrait de prendre en compte les charges permanentes assumées par le PAM pour les personnels et les biens affectés et mobilisés à la gestion de la crise (par exemple, les salaires des personnels du bureau régional déployés au Népal, dont le montant n'est pas connu). L'Auditeur externe estime ainsi que l'approche du coût opérationnel retracée par l'opération d'urgence sous-estime largement le coût réel de l'intervention pour le PAM. Cet exemple montre que la notion de coût total des interventions d'urgence de niveau 2 ou 3 mériterait d'être mieux définie.

51. Alors que les situations de niveau 2 et 3 mobilisent plus de la moitié des ressources du PAM, elles ne sont conçues que comme un outil de gestion opérationnelle interne, déconnecté de toute tentative de compte rendu financier spécifique²⁶. Compte tenu de l'importance croissante que ces situations prennent dans les opérations du PAM, un meilleur suivi des dépenses annuelles pourrait apparaître nécessaire, pour mieux prendre la mesure des contraintes nouvelles que la multiplication de ces interventions pourrait engendrer.

Recommandation n° 4. L'Auditeur externe recommande de mettre en place un outil financier permettant de rendre compte du coût complet réel consolidé des interventions d'urgence de niveau 2 et 3.

4.2. Approche des coûts complets

52. En l'absence de coûts complets consolidés, certaines analyses demeurent cependant réalisables à partir des données financières annuelles par projet budgétaire. Les données pour les années 2014 à 2016 ont été utilisées, représentant un peu plus de 2 500 transactions d'allocations budgétaires aux projets, relevant de situations d'urgence ou non. Sur la base des informations disponibles dans les données financières du PAM et après sélection par la Division de la préparation aux situations d'urgence et de l'appui aux interventions en cas de crise des projets relevant de situations d'urgence de niveau 2 ou 3²⁷, l'Auditeur externe a construit le tableau suivant.

²⁵ Sur le programme de pays 200319, on constate entre 2014 et 2015 une augmentation du volume des dépenses de 1,8 million de dollars puis entre 2015 et 2016 une nouvelle augmentation de 2,4 millions de dollars.

²⁶ Division de la préparation aux situations d'urgence et de l'appui aux interventions en cas de crise: La classification en niveau 2 ou 3 est utilisée comme outil interne du PAM, dans le but de renforcer l'attention et l'appui stratégique dont bénéficient des situations d'urgence en cours ou en voie d'apparition. La classification en niveau 2 ou 3 n'a pas vocation à être liée à des données financières.

²⁷ La sélection correspond à 168 projets sur base annuelle (c'est-à-dire en décomptant un projet pluriannuel autant de fois qu'il dure d'années).

Tableau 3: Données financières annuelles par projet au sens budgétaire de 2014 à 2016 (en millions de dollars)

	2014	2015	2016
Interventions d'urgence de niveau 2			
Besoins	667	996	1 537
Ressources	327	573	754
Besoins non pourvus	51%	42%	51%
Interventions d'urgence de niveau 3			
Besoins	2 201	2 920	3 080
Ressources	1 709	1 640	2 211
Besoins non pourvus	22%	44%	28%
Autres			
Besoins	5 580	4 748	4 227
Ressources	3 006	2 640	2 842
Besoins non pourvus	46%	44%	33%
Total			
Besoins	8 448	8 664	8 844
Ressources	5 042	4 853	5 807
Besoins non pourvus	40%	44%	34%
Ressources non affectées			
Interventions d'urgence de niveau 2	4,7%	7,2%	10,6%
Interventions d'urgence de niveau 3	2,3%	6,2%	3,9%
Autres	5,6%	7,7%	4,1%

Source: Auditeur externe d'après données budgétaires de la Division du budget et de la programmation.

53. Les projets développés en situation d'urgence représentent une part croissante des ressources mobilisées par le PAM: de 40 pour cent en 2014 à 51 pour cent en 2016 (dont 13 pour cent pour des interventions de niveau 2 et 38 pour cent pour des interventions de niveau 3)²⁸.

54. Les interventions de niveau 3 sont sensiblement mieux financées que la moyenne et celles de niveau 2 sont moins bien financées que la moyenne, en 2014 et 2016 mais pas en 2015. Il n'a pas été possible d'évaluer les facteurs qui peuvent pousser les donateurs à adopter un comportement différent entre les situations d'urgence et hors urgence, que ce soit en termes de montants ou de nombre de dons et de donateurs. Une analyse plus fine serait nécessaire pour étayer la stratégie du PAM vis-à-vis des donateurs.

55. Les interventions d'urgence de niveau 2 sont davantage financées par des ressources multilatérales non affectées (10,6 pour cent contre 3,9 pour cent pour celles de niveau 3): cette situation laisse supposer que les donateurs étant enclins à financer en priorité les interventions de niveau 3 par des contributions à emploi spécifique, le PAM doit compenser

²⁸ **2014**: $327 \text{ (ressources niveau 2)} + 1\,709 \text{ (ressources niveau 3)} / 5\,042 = 40 \text{ pour cent}$; **2016**: $754 \text{ (ressources niveau 2)} + 2\,211 \text{ (ressources niveau 3)} / 5\,807 = 51 \text{ pour cent}$; $754 / 5\,807 = 13 \text{ pour cent}$ et $2\,211 / 5\,807 = 38 \text{ pour cent}$.

en allouant davantage de ressources multilatérales non affectées aux interventions de niveau 2.

56. La focalisation du PAM sur les situations d'urgence peut également s'apprécier en considérant les zones dans lesquelles il déploie l'activité budgétaire la plus dense. En 2016, neuf des 10 bureaux ayant bénéficié des budgets de programme les plus importants traitaient de situations d'urgence de niveau 2 ou 3²⁹.

57. Ces analyses préliminaires s'appuient sur une méthodologie fragile en l'absence de données financières consolidées au niveau institutionnel. Les méthodes utilisées devront donc faire l'objet d'améliorations afin de renforcer la robustesse et la pertinence des analyses.

58. Néanmoins, elles permettent de démontrer l'intérêt d'une approche analytique financière des situations d'urgence de niveau 2 et 3. Elles prouvent la spécificité financière de ces situations et l'utilité pour le Siège de construire un cadre d'analyse approprié. En particulier, mieux quantifier les limites du financement des situations de niveau 2, et corrélativement la part plus importante des ressources non affectées dont elles bénéficient, permettrait de mettre en valeur les tensions propres à ce type de situation, et ainsi de réfléchir aux outils de financement les mieux appropriés. Ceci s'impose d'autant plus dans un contexte où il est admis que la désactivation d'une urgence de niveau 3 n'implique aucun changement dans la gravité d'une situation³⁰, ce qui nécessite de s'assurer que le passage d'une intervention à une autre n'entraîne pas systématiquement une perte de capacité financière.

4.3. Les financements en situations d'urgence

59. Une autre manière d'aborder la capacité d'adaptation du PAM aux situations d'urgence est d'analyser la mobilisation des mécanismes de financement avancés, que ce soit sous forme de prêt (dispositif de prêts internes en faveur des projets) ou d'avances (Compte d'intervention immédiate [CII]). Ces mécanismes permettent aux bureaux de pays, qui ne peuvent pas attendre que des dons leur soient accordés, de bénéficier de prêts ou d'avances. La Division du budget et de la programmation a été en mesure d'agrèger les données financières annuelles pour les deux types de mécanisme, en prenant en considération les projets classifiés comme contribuant aux situations d'urgence de niveau 2 et 3.

²⁹ Soudan du Sud, République démocratique du Congo, Tchad, Malawi, Bureau régional de Dakar, Éthiopie, Niger, Népal, Kenya.

³⁰ Message adressé par le Directeur exécutif adjoint à l'ensemble du personnel le 30 novembre 2017: *"the deactivation of the WFP level 3 emergency response status does not imply any change in the gravity of the situation"* (à l'occasion de la désactivation de l'intervention d'urgence de niveau 3 et de l'activation de l'intervention d'urgence de niveau 2 en Iraq).

**Tableau 4: Allocations financières des mécanismes de financement avancés
(en millions de dollars)**

	2014	2015	2016
Compte d'intervention immédiate			
Total	182	164,2	215,2
Interventions d'urgence de niveau 2 et 3	66,6	95,4	143,1
Part des interventions d'urgence de niveau 2 et 3 (en pourcentage)	36,6	58	66,5
Dispositif de prêts internes en faveur des projets			
Total	1 092,8	777,5	1 072,4
Interventions d'urgence de niveau 2 et 3	558,9	441,7	735,3
Part des interventions d'urgence de niveau 2 et 3 (en pourcentage)	51	57	69

Source: Auditeur externe d'après les données budgétaires de la Division du budget et de la programmation.

60. S'agissant du mécanisme de prêts internes en faveur des projets, on constate que les prêts accordés à des projets en situation d'urgence de niveau 2 ou 3 représentent une part croissante dans le montant global annuel des prêts accordés aux projets (de 51,1 pour cent en 2014 à 68,5 pour cent en 2016). Le mécanisme est un système de prêts internes dont le plafond d'encours est fixé à 570 millions de dollars. Ce mécanisme n'est pas une enveloppe de crédits disponibles, mais il permet une autorisation de dépense avancée fondée sur une contribution prévue ou collatérale. Lorsque la contribution en question est versée, elle sert à rembourser l'avance garantie par le mécanisme. En 2016, 1 072,4 millions de dollars ont été avancés via le mécanisme (179 avances pour 68 opérations).

61. Le recours au CII pour des situations d'urgence s'est également accru, passant de 36,6 pour cent des avances annuelles en 2014 à 66,5 pour cent en 2016. Le CII est un fonds multilatéral établi en 1991 pour financer l'assistance immédiate (opérations d'urgence, opérations d'urgence/interventions immédiates, IPSR, interventions immédiates pour la préparation aux situations d'urgence). Contrairement au mécanisme de prêts internes en faveur des projets, il s'agit d'une enveloppe réelle de crédits: les donateurs l'alimentent sous forme de contributions ou de remboursements des avances consenties sur ce fonds et le PAM ne peut utiliser que les fonds disponibles.

62. Le montant annuel moyen atteint par les contributions au CII de 2012 à 2017 a été de 63 millions de dollars, avec un objectif affiché par le Conseil d'administration dans sa décision 2014/EB.2/4 d'atteindre 200 millions de dollars de contributions par an. En 2017, le CII a reçu 61,89 millions de dollars de contributions, dont un virement de 15 millions de dollars en provenance du Compte de péréquation des dépenses administratives et d'appui aux programmes. Le solde d'entrée du compte en 2017 était à un niveau historiquement bas de 13,78 millions de dollars.

63. Le fonds est de plus en plus sollicité mais les contributions stagnent. Les allocations versées ont progressé de 126 millions de dollars en 2012 à 154,23 millions de dollars en 2017 (+22 pour cent), avec un pic de 215,2 millions de dollars en 2016. Dans le même temps, les contributions sont restées à un niveau plutôt stable, de 56,2 millions de dollars en 2012 à 61,8 millions de dollars en 2017 (abondement du Compte de péréquation de 15 millions de dollars compris), soit +9,9 pour cent.

64. L'analyse selon laquelle les contributions n'atteignent pas le niveau de ressources de 200 millions de dollars fixé par le Conseil d'administration doit être nuancée car le niveau de ressources s'apprécie, selon l'article 4.3 du Règlement financier, en prenant en compte non seulement les contributions des donateurs mais aussi les remboursements des avances consenties. Au total, la ressource annuelle, composée des contributions *a priori* des donateurs et des contributions *a posteriori*, accordées pour rembourser les allocations faites pour des opérations précises, a été de 173,1 millions de dollars en 2016 et 176,3 millions de dollars en 2017³¹.

65. La limite du fonds provient plus de la structure du financement que de son niveau. En effet, les contributions multilatérales non affectées restent faibles alors que les États s'engagent plus volontiers sur le remboursement *a posteriori* des avances dès lors qu'elles se sont traduites pour des opérations ou des activités précises. C'est donc le principe d'une réserve d'urgence non affectée qui ne rencontre pas l'adhésion complète des donateurs.

66. Compte tenu de l'évolution de la situation du CII et des difficultés que rencontre le PAM pour abonder le fonds, son rôle dans le financement des situations d'urgence pourrait être réévalué à l'aune des besoins particuliers des situations d'urgence de niveau 2 et 3. En effet, le PAM ne s'est jamais doté à ce jour de mécanismes propres, qui ne pourraient être mobilisés que lors d'une activation en situation d'urgence extrême. La création d'un sous-fonds dédié aux contributions non affectées réservées à la mobilisation des trois premiers mois d'une intervention d'urgence de niveau 3 en phase d'intervention immédiate pourrait ainsi être envisagée, constituant à la fois une réserve opérationnelle d'urgence et une incitation à mobiliser les ressources dans le temps très restreint et encadré du début de crise.

Recommandation n° 5. L'Auditeur externe recommande de mener à bien une série d'analyses financières permettant: a) d'identifier et de quantifier l'effort budgétaire supplémentaire alloué aux situations de niveau 2 et 3 du fait de l'intervention régionale et de celle du Siège, et b) de mettre en place, le cas échéant, des circuits de financement non affectés plus spécifiques.

5. Gestion des ressources humaines en situation d'urgence

67. La vocation même du PAM est d'intervenir rapidement et efficacement dans des situations d'urgence alimentaire. Cette caractéristique, propre à un organisme humanitaire international, entraîne nécessairement une tension sur les ressources dès lors qu'il faut pouvoir déployer ses agents sur le terrain au-delà des moyens habituels. Ces dernières années, la conjonction d'une multiplication de situations d'urgence de niveau 2 et 3, souvent persistantes, et du caractère non indéfiniment extensible des ressources humaines entraîne mécaniquement une demande accrue de force de travail dans les pays les plus exposés.

68. Le registre central des risques du PAM souligne que la prolifération des crises humanitaires limite la faculté du PAM à déployer des employés entraînés et expérimentés pour faire face aux urgences et cause une sollicitation excessive de la direction au détriment des autres opérations. Cette incapacité de répondre rapidement aux besoins humanitaires est l'un des risques centraux auxquels le PAM est confronté.

³¹ En ajoutant le report du solde de l'exercice précédent, on obtient un montant de ressources de 228,9 millions de dollars en 2016 et 190,1 millions de dollars en 2017.

69. Cette situation implique de pouvoir tirer le meilleur parti d'équipes immédiatement déployables et, plus largement, de constituer un fichier adapté, en termes quantitatifs et qualitatifs, afin d'être en mesure de répondre efficacement aux besoins. Cette fonction n'est pas aujourd'hui pleinement efficace. La Division des ressources humaines et la Division de la préparation aux situations d'urgence et de l'appui aux interventions en cas de crise ont d'ailleurs commandé en 2017 un rapport³² destiné à examiner la question du déploiement immédiat du personnel. L'audit externe s'est donc déroulé dans un contexte mouvant, alors que des réflexions étaient déjà très largement avancées – mais non abouties – en la matière.

70. Le principal outil de gestion des ressources humaines mis au point pour répondre aux besoins d'intervention rapide est le fichier d'agents mobilisables pour les interventions d'urgence³³, créé en mai 2014. Ce fichier fait l'objet de critiques récurrentes de la part notamment des auditeurs internes³⁴ et dans les diverses versions des différents retours d'expérience réalisés après les interventions d'urgence:

- sur les critères d'admission: l'application des critères d'admission au fichier varie selon les superviseurs et rien ne permet de s'assurer que la performance individuelle du candidat à l'inscription au fichier est prise en compte;
- sur sa représentativité: constitué entre 2014 et 2016, à environ 90 pour cent de personnel local bien qu'il soit ouvert à toutes les catégories d'employés, il risque de souffrir d'une carence de fonctionnaires de rang supérieur. La présence des administrateurs internationaux se réduit d'ailleurs, puisqu'ils ne représentaient que 4,5 pour cent des effectifs en 2017³⁵;

³² "Concevoir un système d'appui aux interventions rapides pour les situations d'urgence de niveau 2 et 3, qui pourra comprendre la constitution d'un fichier de cadres du PAM et d'un fichier d'experts techniques du PAM, développer le recours aux partenaires de réserve et étudier la possibilité de mettre sur pied une équipe d'intervention rapide", Planification des effectifs d'intervention rapide. (Shaver, Bosch, mai 2017), Mandat, janvier 2017.

³³ Le fichier d'agents mobilisables pour les interventions d'urgence fonctionne sur une base annuelle, à travers un processus de sélection où les bureaux de pays et les divisions du PAM choisissent leurs candidats et où les bureaux régionaux et le Siège filtrent ces candidatures. Les candidats au fichier sont engagés sur une période de 3 à 12 mois à pouvoir être déployés dans une situation d'urgence.

³⁴ Rapport AR/16/13.

³⁵ Les causes possibles sont multiples et difficiles à identifier: les agents les plus expérimentés peuvent être amenés à partir en mission via des mécanismes plus informels ou peuvent préférer préserver leur liberté de choix en ne candidatant que sur une urgence spécifique; il peut exister des réticences à participer à des opérations d'urgence dans certains contextes d'épuisement des équipes; la reconnaissance de l'institution ne prend pas nécessairement des formes adaptées notamment en matière de déroulement de carrière; enfin, des changements du système informatique ont pu représenter en 2017 un frein à l'inscription.

Tableau 5: Composition du fichier d'agents mobilisables pour les interventions d'urgence de 2014 à 2017 (en nombre d'agents)

	2014	2015	2016	2017
Personnel international (de classe P-1 à D-1)	90	50	48	31
Consultants	71	58	54	86
Volontaires des Nations Unies	30	11	10	14
Administrateurs nationaux (de classe A à C)	149	137	98	128
Agents des services généraux (de classe G-2 à G-7)	223	225	127	230
Titulaires de contrats de service	185	160	126	192
Titulaires d'accords de services spéciaux	2	2	9	7
Total	750	643	472	688
Part de personnel international (en pourcentage)	12	7,7	10,1	4,5

Source: PAM, Division des ressources humaines.

- sur son intensité d'utilisation: le fichier n'a fourni que 19,9 pour cent des besoins de déploiement³⁶ du PAM entre 2013 et 2017 (430 sur 2 158 déploiements, voir tableau ci-dessous); par ailleurs, la part de déploiements provenant du fichier par rapport à ceux hors de ce fichier varie fortement selon les urgences³⁷ (13 pour cent au Népal et en République centrafricaine mais 45 pour cent en Iraq);
- sur la nature des déploiements: le tableau suivant montre que le nombre de déploiements n'est pas nécessairement corrélé à l'intensité ou à la durée d'une situation d'urgence (exemple du Malawi – 24 déploiements – ou des Philippines – 18 déploiements, soit autant qu'au Yémen). D'abord destiné à soutenir des situations de niveau 3, le fichier a été ponctuellement utilisé pour des situations de niveau 2.

Tableau 6: Déploiements en situation d'urgence depuis 2013

Intervention d'urgence	Pays	Total d'agents mobilisés (fichier) 2014-2017	Dont affectations temporaires ³⁸ (en pourcentage)	Durée moyenne des affectations temporaires (en jours)	Total d'agents mobilisés (hors fichier) 2013-2017	Déploiements totaux 2013-2017
Cameroun	Cameroun	18	100	46	23	41
République centrafricaine	République centrafricaine	19	74	152	144	163
Épidémie d'Ebola	Ghana	5	80	58	23	28
Épidémie d'Ebola	Guinée	39	77	115	129	168
Épidémie d'Ebola	Libéria	43	70	105	130	173
Épidémie d'Ebola	Sénégal	10	70	53	46	56

³⁶ La notion de "déploiement" se réfère à un mouvement et non à une personne; une personne peut être déployée plusieurs fois.

³⁷ La comparaison est nuancée par la différence de périmètre, le fichier d'agents mobilisables pour les interventions d'urgence n'ayant débuté qu'à la mi-2014.

³⁸ Les consultants inscrits au fichier ne sont pas considérés comme relevant du régime des affectations temporaires lorsqu'ils se déplacent: "Les titulaires d'affectations temporaires sont des employés déployés dans un lieu d'affectation différent pour une période de temps limitée (de un à six mois)". Division des ressources humaines.

Intervention d'urgence	Pays	Total d'agents mobilisés (fichier) 2014-2017	Dont affectations temporaires ³⁸ (en pourcentage)	Durée moyenne des affectations temporaires (en jours)	Total d'agents mobilisés (hors fichier) 2013-2017	Déploiements totaux 2013-2017
Épidémie d'Ebola	Sierra Leone	51	63	87	143	194
El Niño	Botswana	0	n.d	n.d	3	3
El Niño	Lesotho	1	100	64	4	5
El Niño	Madagascar	9	78	81	19	28
El Niño	Malawi	24	79	91	37	61
El Niño	Mozambique	12	92	n.d	19	31
El Niño	Afrique du Sud	3	67	62	14	17
El Niño	Swaziland	1	0	64	8	9
El Niño	Zambie	2	100	n.d	2	4
El Niño	Zimbabwe	0	n.d	n.d	14	14
Corne de l'Afrique	Éthiopie	5	40	38	72	77
Iraq	Iraq	21	81	81	60	81
Iraq	Iraq (Mossoul)	13	69	88	15	28
Népal	Népal	35	86	49	255	290
Nord-Est du Nigéria	Nigéria	27	81	145	66	93
Philippines	Philippines	18	83	90	236	254
Soudan du Sud	Soudan du Sud	41	85	107	130	171
République arabe syrienne	République arabe syrienne	7	71	78	9	16
Ukraine	Ukraine	8	50	118	48	56
Yémen	Yémen	18	67	82	79	97
Total		430	73	84,2	1728	2 158

Source: PAM, Division des ressources humaines.

71. Il en résulte que le fichier d'agents mobilisables pour les interventions d'urgence n'est qu'un des modes de déploiement parmi d'autres au PAM dont l'intensité et la nature de l'utilisation ne sont pas corrélées aux caractéristiques d'une situation d'urgence.

72. Les données des déploiements ne sont donc pas à elles seules un outil d'analyse de la capacité du PAM à adapter ses ressources humaines aux situations d'urgence. En effet, une décision de déploiement est soumise à plusieurs variables en lien non seulement avec la situation d'urgence, mais aussi avec la structure locale du bureau de pays ou les décisions de la direction.

73. Le PAM dispose d'autres outils d'identification de personnel mobilisable en cas d'urgence, tels que les accords avec des partenaires de réserve, les fichiers régionaux, le fichier des consultants externes, voire des fichiers informels à l'échelle nationale ou régionale³⁹. Par exemple, il existe un fichier informel d'administrateurs et de retraités que le PAM a l'habitude de mobiliser en situation d'urgence, compte tenu de leurs compétences,

³⁹ Le rapport "Rapid response work force planning" de la Division de la préparation aux situations d'urgence et de l'appui aux interventions en cas de crise donne les exemples suivants de services ayant constitué des fichiers informels d'employés mobilisables en cas d'urgence: module mondial de la sécurité alimentaire, module des télécommunications d'urgence, logistique (chaîne d'approvisionnement), nutrition, Bureaux régionaux de Panama, Nairobi et Bangkok et bureaux de pays (non identifiés).

sans que la plupart ne soient membres du fichier d'agents mobilisables pour les interventions d'urgence. Par ailleurs, les diligences de l'Auditeur externe, tant dans les bureaux qu'au Siège, montrent que les pratiques d'identification informelles sont encore largement majoritaires, en parallèle avec ces outils formels. **En laissant coexister plusieurs fichiers d'employés susceptibles d'être déployés, le caractère discrétionnaire des choix est accru, ce qui peut conduire à l'existence de risques pour le PAM: insuffisance de profils à déployer ou dispersion des mécanismes d'examen de la performance des employés déployés.**

74. Le PAM a besoin d'un système pour garantir le déploiement rapide de personnel disposant de tout l'éventail des compétences requises en situation de crise. Il est ainsi indiqué dans le projet de rapport précité de la Division des ressources humaines et de la Division de la préparation aux situations d'urgence et de l'appui aux interventions en cas de crise que "la constitution de ce système durerait de un à trois ans", sous condition d'un financement adapté. Un projet a débuté en 2018 à la Division des ressources humaines pour y remédier.

75. À plus court terme, plusieurs initiatives sont possibles pour améliorer le système existant. **Ainsi, un inventaire des compétences disponibles, une formalisation et une révision des critères d'admission au fichier d'agents mobilisables pour les interventions d'urgence, ainsi que le développement d'incitations particulières, voire l'obligation de participation au fichier au moins une fois dans la carrière, hors critères personnels objectifs d'incompatibilité, devraient faire l'objet d'une réflexion, afin d'élargir les profils et compétences disponibles.** Enfin, la formation à l'urgence gagnerait à être mieux assurée au PAM. La formation fonctionnelle et d'appui pour les interventions d'urgence (FASTER) pourrait ainsi être, sinon systématisée, du moins beaucoup plus largement recommandée.

Recommandation n° 6. L'Auditeur externe recommande d'établir un outil de suivi élargi et centralisé des employés du PAM pouvant être déployés en situation d'urgence et de formaliser sa doctrine d'emploi.

76. La décision finale de déploiement d'un employé du PAM relève *in fine* de son supérieur hiérarchique et, dans le cas des employés des bureaux de pays, du directeur de pays. Les bureaux de pays qui sont confrontés à des situations de niveau 2 et 3 sont amenés à réduire leurs déploiements vers d'autres situations d'urgence. Or, l'utilisation actuelle du cadre des interventions d'urgence de niveau 2 et 3, pour des situations dont la durée dépasse parfois les cinq ans, implique une perte importante de flexibilité pour le PAM. Par ailleurs, les directeurs de pays ne bénéficient d'aucune incitation particulière qui les conduirait à admettre le redéploiement d'un agent vers une autre situation d'urgence. Il existe en théorie un niveau supérieur d'évaluation de la pertinence des choix d'affectation en situation d'urgence: le bureau régional compétent. Toutefois, le rôle du bureau régional est globalement réduit en matière d'affectation et de répartition des ressources entre les pays, en l'absence de toute directive claire en la matière. Aucun indicateur de performance n'est en effet lié à la capacité d'adaptation de la direction aux besoins globaux du PAM.

Recommandation n° 7. L'Auditeur externe recommande d'inclure dans l'évaluation de la performance des directeurs de pays et régionaux leur capacité à contribuer aux efforts d'adaptation des effectifs du PAM lors du déclenchement des crises.

77. Plusieurs fonctions clés en situation d'urgence appellent un renforcement. Il en est ainsi des missions spécifiques des coordonnateurs des secours d'urgence, rarement distincts des directeurs de pays et pour lesquels aucun fichier spécifique n'existe. De manière plus générale, la réflexion en cours sur la création d'une éventuelle unité permanente capable de déployer très rapidement des ressources exceptionnelles pour l'activation d'une nouvelle

intervention d'urgence immédiate mérite d'aboutir rapidement. Le budget prévisionnel qui pourrait lui être affecté se situerait, selon des documents internes, entre 10 et 20 millions de dollars⁴⁰ annuels. Il faut toutefois considérer ce montant au regard des améliorations significatives que cette création pourrait impliquer pour le PAM. En outre, une telle unité pourrait être chargée de la gestion et de l'amélioration du fichier d'agents mobilisables pour les interventions d'urgence, notamment en élaborant une stratégie à long terme pour le développement des membres du personnel ayant un grand potentiel dans le domaine des urgences, qui inclurait une fonction de mentorat (le déploiement de binômes senior/junior à la tête des grandes opérations), ainsi que la recherche de nominations simultanées, par exemple l'affectation de gestionnaires confirmés de situations de niveau 2 à des situations de niveau 3, associée à celle de gestionnaires de situations de niveau 1 à des situations de niveau 2, l'objectif étant de former de nouvelles générations d'experts dans le domaine des urgences. S'il n'appartient pas à l'Auditeur externe de se prononcer sur les modalités d'un tel déploiement, il note en revanche que ces arbitrages gagneraient à intervenir rapidement, dans un contexte qui a encore démontré récemment (ouragans, situation des Rohingyas, etc.) la nécessité de disposer de personnel en veille et de cellules d'alerte prêtes à se déployer immédiatement au regard de l'actualité.

Recommandation n° 8. L'Auditeur externe recommande de traduire rapidement en termes opérationnels la réflexion entamée en 2017 concernant les fonctions d'appui et les dispositifs novateurs à mettre en place pour accroître la flexibilité des équipes en situation d'urgence (incitations, mentorat, stratégie de formation à long terme des membres du personnel ayant un grand potentiel dans le domaine des urgences, etc.).

VI. REMERCIEMENTS

78. L'équipe d'audit tient à adresser ses remerciements à la Division de la préparation aux situations d'urgence et de l'appui aux interventions en cas de crise, à la Division des ressources humaines et à la Division du budget et de la programmation, qui ont toutes été mises à contribution.

Fin des observations d'audit.

⁴⁰ Chiffres non audités.

Liste des sigles utilisés dans le présent document

CERF	Fonds central pour les interventions d'urgence
CII	Compte d'intervention immédiate
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
ISSAI	Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
PACE	évaluation professionnelle et de renforcement des compétences