



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
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

COMITE FINANCIER

Cent soixante-septième session

Rome, 29 - 31 mai 2017

Rapport du Commissaire aux comptes sur la décentralisation

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

M. R. Bellin
Directeur du Bureau du Commissaire aux comptes
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 de la FAO peuvent être consultés à l'adresse www.fao.org



mt091

RÉSUMÉ

- Le document intitulé "Rapport du Commissaire aux comptes sur la décentralisation" est soumis au Conseil d'administration du PAM pour examen.
- Le résumé du document intitulé "Rapport du Commissaire aux comptes sur la décentralisation" 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 du Commissaire aux comptes sur la décentralisation" 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 du Commissaire aux comptes sur la décentralisation" 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 167^{ème} session.**



Programme Alimentaire Mondial

**Session annuelle
du Conseil d'administration
Rome, 12–16 juin 2017**

Distribution: générale

Date: 12 mai 2017

Original: français

Point 6 de l'ordre du jour

WFP/EB.A/2017/6-G/1

Ressources, questions financières et budgétaires

Pour examen

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

Rapport du Commissaire aux comptes sur la décentralisation ♦

Projet de décision*

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport du Commissaire aux comptes sur la décentralisation" (WFP/EB.A/2017/6-G/1) et de la réponse de la direction du PAM publiée sous la cote WFP/EB.A/2017/6-G/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.

♦ La Cour des comptes de la France utilise l'expression "auditeur externe" pour désigner la fonction que recouvre au PAM le terme "commissaire aux comptes". Par souci de cohérence avec la terminologie de l'ONU, c'est ce dernier terme qui est utilisé dans le présent document.

* 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 du Commissaire aux comptes
tél.: 066513-2392



AUDIT EXTERNE DU PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL

RAPPORT D'AUDIT BILAN DE LA DÉCENTRALISATION

Exercice 2016

REFERENCE COUR DES COMPTES: WFP-2016- 3



TABLE DES MATIÈRES

I.	RÉSUMÉ	5
II.	OBJECTIFS ET PÉRIMÈTRE DE L'AUDIT	7
III.	MÉTHODE D'AUDIT	9
IV.	LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	11
V.	INTRODUCTION.....	13
VI.	OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS	14
1.	Les objectifs de la nouvelle structure organisationnelle.....	14
1.1.	La réorientation des ressources vers le terrain	15
1.2.	La spécialisation des échelons administratifs.....	15
1.3.	La rationalisation du réseau du PAM.....	17
2.	La réorientation des ressources.....	17
2.1.	Un transfert de ressources vers les bureaux régionaux	17
2.2.	Une cartographie des effectifs sans évolutions majeures.....	18
3.	Le renforcement des bureaux de pays.....	20
3.1.	La recomposition des délégations de pouvoirs.....	20
3.2.	Les réformes structurelles non directement liées à l'Initiative d'adaptation de la structure du PAM	21
3.3.	Le processus d'approbation des programmes.....	21
4.	La viabilité des bureaux de pays	22
5.	Les bureaux régionaux et la supervision	26
5.1.	La notion de soutien et de supervision	26
5.2.	L'efficacité de la supervision	27
5.3.	Le transfert des responsabilités du Siège.....	28
5.4.	Le périmètre géographique des bureaux régionaux	30
6.	Un Siège allégé et tourné vers le terrain	30
6.1.	La restructuration du Siège.....	30
6.2.	Une croissance et une recomposition marquée des effectifs.....	31
6.3.	L'initiative Excellence en matière de coûts.....	32
7.	L'optimisation des bureaux de liaison	32
7.1.	Justification de la présence du PAM dans des pays où aucune opération n'est menée	32
7.2.	La rationalisation des lignes hiérarchiques des bureaux de liaison ...	33

8.	Le contrôle interne et la redevabilité	34
8.1.	Le dispositif local de lutte contre la fraude.....	35
8.2.	La systématisation des procédures opérationnelles standard sur le plan local	36
9.	La gestion du projet de nouvelle structure organisationnelle.....	37
9.1.	Le dispositif de pilotage	37
9.2.	L'absence d'indicateurs spécifiques d'impact	38
9.3.	Le coût de l'opération.....	38
VII.	REMERCIEMENTS	39
	Annexe 1 - Présentation détaillée de l'approche méthodologique.....	40
	Annexe 2 – Quelques délégations de pouvoirs	42
	Annexe 3 - Conclusions du sondage.....	44
	Annexe 4 - Les bureaux de terrains (hors bureaux de liaison) à fin février 2017	46

I. RÉSUMÉ

Lancé dans le cadre de l'Initiative visant à adapter la structure du PAM à sa mission en 2012, le projet de nouvelle structure organisationnelle ambitionnait de donner au PAM les moyens de mener à bien sa mission grâce à un équilibre optimal entre les niveaux central, régional et local. La nouvelle structure obéissait à une logique simple: le PAM étant une organisation de terrain, le pouvoir de décision devait être placé le plus près possible des bénéficiaires. Le projet entendait donc donner une place centrale aux bureaux de pays, les bureaux régionaux étant en première ligne pour assurer soutien et supervision tandis que le Siège et les bureaux de liaison (désormais appelés "bureaux du PAM") se concentraient sur les activités stratégiques et les services internes.

Depuis le lancement de la réforme, les situations d'urgence se sont multipliées, la compétition pour obtenir des fonds s'est accrue et les exigences de redevabilité et de performance se sont intensifiées, ce qui a compliqué la mise en œuvre du réagencement organisationnel mais a rendu d'autant plus indispensable un fonctionnement efficace et efficient du PAM. Quatre ans plus tard, de nombreuses activités ont été menées mais l'objectif n'est pas totalement atteint.

D'un point de vue global, le rééquilibrage des fonctions entre les différentes entités du PAM a été relativement couronné de succès. Les bureaux de liaison, qui sont implantés auprès des grands donateurs, mènent une activité positive. Le Siège, trop présent selon le diagnostic réalisé préalablement à l'établissement du plan d'action de 2012, joue toujours un rôle prépondérant et ses effectifs continuent d'augmenter plus vite que ceux des bureaux sur le terrain, mais un certain degré de centralisation est nécessaire compte tenu du contexte opérationnel et des risques inhérents au PAM. Les bureaux régionaux ont été visés par plusieurs initiatives et transferts de moyens destinés à décupler leurs capacités; la marge de manœuvre des bureaux de pays semble avoir été renforcée.

Un examen plus attentif du réseau du PAM sur le terrain révèle toutefois plusieurs faiblesses, dont certaines avaient déjà été mises en évidence par le passé. Les bureaux de pays ont été renforcés sans que la présence opérationnelle préexistante ait été remise en cause, la démarche de révision de l'implantation des bureaux amorcée ayant été interrompue avant d'être achevée. En conséquence, si les bureaux de pays sont dans l'ensemble plutôt bien équipés, de grandes disparités existent et l'action des plus petits est freinée par un réel manque de moyens. De plus, l'évolution des modes d'intervention du PAM, notamment en termes de développement, appelle à un réexamen de son implantation dans les pays.

Les bureaux régionaux ont également pâti de ce manque de remise en question du réseau préexistant, et ceux dont le périmètre est le plus étendu sont confrontés à un risque de surcharge. De plus, les fonctions qui leur sont attribuées en matière de supervision sont encore floues et les activités des six bureaux se caractérisent par une certaine hétérogénéité. Même si les interventions du PAM doivent être adaptées au contexte pour être pertinentes, une unité dans le fonctionnement est nécessaire pour garantir la cohésion du PAM et réduire les risques internes et externes. Cet équilibre entre adaptation à la zone d'intervention et unité d'action reste à parfaire pour les bureaux régionaux.

Conséquence directe des constats précédents, le contrôle interne, bien que primordial dans une organisation décentralisée confrontée à l'urgence et distribuant des denrées et des espèces, voit sa portée réduite. Ainsi, nos constats ne permettent pas de conclure que le système pyramidal de déclarations d'assurance repose sur une organisation assez solide au niveau régional pour garantir que cet échelon vérifie suffisamment les attestations transmises par l'échelon inférieur. Pour que la prévention du risque de fraude soit optimale, en lien avec la politique affichée de "tolérance zéro", le système de transmission et de suivi des cas potentiels par les bureaux de pays doit être renforcé. Les examens préventifs d'intégrité

constituent de ce point de vue une innovation précieuse, dont la conduite doit être encouragée et la maîtrise conservée au niveau central: il serait irréaliste de transférer toutes les responsabilités de détection de la fraude au niveau régional.

S'assurer de la qualité du contrôle interne des bureaux de pays assuré par le Siège est d'autant plus important que les entités au niveau local devraient bénéficier d'une autonomie renforcée du fait de la mise en place des plans stratégiques de pays. Dresser un bilan complet du réagencement organisationnel qui permette d'en tirer des leçons et de pallier les insuffisances qui subsistent apparaît actuellement particulièrement opportun: aucune évolution de grande ampleur, telle que la mise en place de la feuille de route intégrée, ne peut être menée à bien si chaque entité ne remplit pas parfaitement son rôle dans une organisation équilibrée et rationalisée.

II. OBJECTIFS ET PÉRIMÈTRE DE L'AUDIT

1. Conformément à notre lettre de notification en date du 31 octobre 2016, une équipe de trois auditeurs externes a effectué une mission de vérification au Siège du PAM à Rome, du 14 au 25 novembre 2016 et du 18 au 20 janvier 2017. L'objectif de cet audit était d'effectuer le bilan de la décentralisation relancée en 2012 jusqu'à l'exercice clos le 31 décembre 2016.
2. L'audit externe du PAM a été confié au Premier président de la Cour des comptes de la France, pour la période allant de juillet 2016 à 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 du Commissaire aux comptes 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 de Commissaire aux comptes. L'appel à candidatures, ainsi que l'offre de services du Commissaire aux comptes, notamment son offre technique détaillée, validée par le Conseil, constituent le cahier des charges de ce mandat.
4. Les responsabilités du Commissaire aux comptes 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 du Commissaire aux comptes sont bien comprises. Par ailleurs, avant chaque audit, le Commissaire aux comptes communique au Secrétariat le champ d'application des vérifications qu'il entreprend.
7. Le présent rapport s'inscrit dans le plan de travail annuel du Commissaire aux comptes présenté au Conseil d'administration du PAM lors de sa deuxième session ordinaire de novembre 2016, qui détaille les vérifications à effectuer entre juillet 2016 et juin 2017. En vertu du cahier des charges, le Commissaire aux comptes doit produire chaque année un rapport d'audit sur les états financiers du PAM (soumis à l'approbation du Conseil) accompagné d'une opinion sur les comptes, deux rapports sur la performance et la régularité de la gestion du PAM, autrement dénommés "rapports d'audit de performance" (soumis au Conseil pour examen) et dix lettres d'observations établies à l'issue de visites des bureaux extérieurs (dont des bureaux régionaux et des bureaux de pays). Le Commissaire aux comptes 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.
8. L'audit de la décentralisation 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 au Commissaire aux comptes 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. Les visites sur le terrain, notamment dans des bureaux de pays et des bureaux régionaux¹, ont porté principalement sur la régularité de la gestion des bureaux, mais les vérifications effectuées ont également contribué à étayer le présent rapport.

10. L'audit avait essentiellement pour objectifs de déterminer:

- si la gestion du domaine examiné a été conforme aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités et si des améliorations sont possibles;
- si les activités, les transactions financières et les informations ont été, dans tous leurs aspects significatifs, conformes aux dispositions des textes fondamentaux du PAM.

11. Chaque observation et chaque recommandation a été discutée avec le personnel concerné, en particulier celui de la Division de l'innovation et de la gestion du changement. La réunion partielle de clôture de l'audit s'est tenue en présence du Chef de cabinet le 25 novembre 2016. Une réunion complémentaire s'est tenue au PAM le 3 avril 2017. 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 4 avril 2017.

¹ Bureaux régionaux de Bangkok et de Dakar, bureaux du PAM à Bruxelles, Copenhague et Londres, bureaux de pays au Burkina Faso, au Cambodge, au Cameroun, en Éthiopie, au Myanmar, au Pakistan, en République centrafricaine et en République démocratique populaire lao.

III. MÉTHODE D'AUDIT

12. 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'audit².

13. Pour dresser le bilan de la décentralisation au PAM, le sujet considéré par le Commissaire aux comptes a été la réorganisation institutionnelle mise en œuvre dans le cadre de l'Initiative visant à adapter la structure du PAM à sa mission (ci-après "l'Initiative d'adaptation de la structure du PAM"), lancée en 2012. Nous avons examiné toutes les mesures qui correspondaient à un renforcement de la décentralisation³, laquelle peut être définie comme le fait de placer la prise de décisions au plus près de son lieu d'application. Étaient compris dans le périmètre de l'audit, non seulement le transfert de responsabilités et de pouvoirs vers les bureaux régionaux et les bureaux de terrain, mais aussi le transfert de moyens financiers et de ressources humaines ou la création de nouvelles fonctions sur le terrain.

14. Les principales questions d'audit auxquelles nous avons tenté de répondre étaient les suivantes:

- Quels ont été, depuis 2012, les résultats des initiatives prises en matière de décentralisation?
- Ces initiatives ont-elles été conduites de manière économique et efficiente?
- Aujourd'hui, l'équilibre des pouvoirs entre les niveaux central, régional et local peut-il être considéré comme optimal?

15. Afin d'examiner la qualité de la gestion de cette initiative, nous avons répertorié les objectifs poursuivis par le PAM en matière de décentralisation à partir des documents disponibles, principalement celui intitulé "Une nouvelle structure organisationnelle adaptée à la mission du PAM", plan d'action arrêté par la Directrice exécutive le 17 août 2012, puis tenté de les ordonner dans un cadre logique. Notre approche, fondée sur ce cadre logique des objectifs, repose sur le principe selon lequel les objectifs d'une politique donnée peuvent être classifiés schématiquement en trois catégories: objectifs immédiats, opérationnels et stratégiques. Pour atteindre chaque type d'objectifs, 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 répertoriés dans le cadre logique constituent les critères de base d'appréciation de la performance de l'opération. Le degré de complexité pour apprécier la réalisation des objectifs est variable selon leur statut et, dans certains cas, notamment celui des effets ultimes, il dépasse souvent les limites d'un audit de la performance. L'approche d'un

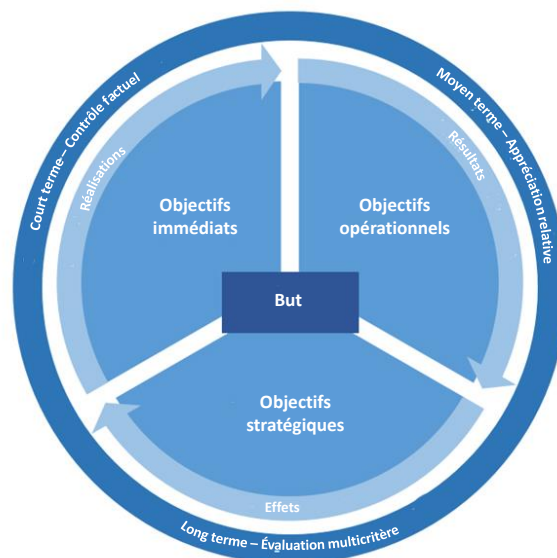
² Norme ISSAI 100, paragraphes 22 et 26.

³ Le rapport utilise l'expression "décentralisation" pour désigner le processus généralement appelé "déconcentration". Le terme "décentralisation" est utilisé par souci de cohérence avec la terminologie de l'Organisation des Nations Unies.

programme reposant sur le cadre logique des objectifs peut être résumée⁴ comme indiqué ci-dessous.

Figure 1: Approche reposant sur le cadre logique des objectifs

Les réalisations contribuent à l'obtention des résultats, qui eux-mêmes contribuent à la réalisation des effets escomptés. Ce processus fonctionne d'ailleurs "à rebours", dans le sens où une entité commence généralement par se fixer des objectifs stratégiques avant de se doter des moyens de les atteindre à travers des objectifs opérationnels et des actions immédiates.



Source: Commissaire aux comptes

⁴ Voir annexe 1: Présentation détaillée de l'approche méthodologique.

IV. LISTE DES RECOMMANDATIONS

16. Les recommandations sont classées par ordre de priorité:

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

Domaine	Priorité	Recommandations
Répartition des rôles	2	Recommandation 1. Le Commissaire aux comptes recommande de publier sur l'Intranet la répartition des compétences arrêtée par la direction, un organigramme complet du Siège, y compris des unités au sein des divisions, et une liste des bureaux de pays et des pays couverts, et de veiller à régulièrement actualiser ces informations.
Déploiement du personnel	2	Recommandation 2. Le Commissaire aux comptes recommande: a) d'engager une réflexion sur le nombre critique de lignes de supervision hiérarchique assignées à chaque responsable sur le terrain; et b) de conditionner tout déploiement de poste supplémentaire dans les bureaux régionaux à une révision préalable de l'organigramme.
Viabilité des bureaux de pays	2	Recommandation 3. Le Commissaire aux comptes recommande de définir des seuils (financements des opérations, besoins du pays) en-dessous desquels un examen est lancé pour apprécier la viabilité du bureau et rendre un avis sur son maintien, sa fusion ou sa suppression. La conclusion devrait être communiquée au Conseil d'administration.
Viabilité des bureaux de pays	1	Recommandation 4. Le Commissaire aux comptes recommande au Secrétariat d'appuyer systématiquement les échelons régionaux et locaux dans les négociations pour transférer les frais de structure des bureaux de pays aux gouvernements hôtes dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure.
Viabilité des bureaux de pays	2	Recommandation 5. Le Commissaire aux comptes recommande d'appuyer les stratégies de retrait dans les pays concernés en développant des outils appropriés pour les bureaux de pays et en associant les bureaux régionaux.
Fonction de supervision	1	Recommandation 6. Le Commissaire aux comptes recommande de préciser la nature, la portée et les limites de la fonction de supervision confiée aux bureaux régionaux.
Fonction de supervision	2	Recommandation 7. Le Commissaire aux comptes recommande de préciser les modalités techniques des missions de supervision des bureaux régionaux: format des rapports, système de suivi des recommandations et vérifications attendues.
Fonction de supervision	2	Recommandation 8. Le Commissaire aux comptes recommande d'établir, dans des directives publiées annuellement, les priorités assignées à chaque bureau régional en matière de supervision et de soutien, compte tenu des contextes dans lesquels ils opèrent.

Domaine	Priorité	Recommandations
Gestion des partenariats	2	Recommandation 9. Le Commissaire aux comptes recommande d'effectuer un bilan des outils relatifs aux partenariats mis à la disposition des bureaux de pays et d'en assurer la diffusion extensive pour renforcer le soutien apporté au terrain.
Périmètre géographique	1	Recommandation 10. Le Commissaire aux comptes recommande d'examiner la soutenabilité des périmètres géographiques des bureaux régionaux, notamment ceux de Dakar et du Caire.
Restructuration du Siège	1	Recommandation 11. Le Commissaire aux comptes recommande de conditionner toute nouvelle réduction des moyens du Siège et tout transfert parallèle de responsabilités et de pouvoirs au terrain à l'évaluation complète de la persistance de risques systémiques, notamment au regard des transferts de type monétaire et des achats.
Bureaux de liaison	3	Recommandation 12. Le Commissaire aux comptes recommande d'examiner la viabilité des petits bureaux de liaison ainsi que leur valeur ajoutée en termes d'efficacité et d'économies.
Contrôle interne	1	Recommandation 13. Le Commissaire aux comptes recommande que les bureaux de pays signalent systématiquement au Bureau de l'Inspecteur général tous les cas de pertes dont on peut raisonnablement supposer qu'elles constituent des fraudes.
Contrôle interne	2	Recommandation 14. Le Commissaire aux comptes recommande que les pertes susceptibles de constituer des cas de fraude soient recensées et suivies sur le plan local au moyen de tableaux récapitulatifs et qu'une synthèse en soit communiquée au Directeur financier et au Commissaire aux comptes.
Contrôle interne	1	Recommandation 15. Le Commissaire aux comptes recommande de systématiser davantage la procédure de constatation, d'analyse et de suivi des pertes sur le plan local.
Contrôle interne	3	Recommandation 16. Le Commissaire aux comptes recommande de donner pour instruction à chaque bureau de dresser un inventaire de toutes les procédures opérationnelles standard locales, de les actualiser régulièrement et d'en effectuer une classification rigoureuse. La liste de ces procédures devrait être une composante obligatoire des rapports de passation de pouvoirs entre directeurs.
Gestion du projet	3	Recommandation 17. Le Commissaire aux comptes recommande au PAM d'assortir toute réforme organisationnelle: a) d'un calendrier de mise en œuvre précis; b) d'un dispositif de suivi offrant une visibilité sur l'ensemble des initiatives lancées; c) d'indicateurs d'impact, y compris financier, et d'un dispositif d'évaluation indépendant permettant de mesurer le succès de la réforme à l'aune des objectifs stratégiques qui lui étaient assignés.

V. INTRODUCTION

17. La décentralisation du PAM, c'est-à-dire le fait de placer le pouvoir de décision au plus près du lieu de sa mise en œuvre, n'est pas une idée récente. Dès 1992, la direction du PAM érigeait en priorité ce principe d'action: affirmer la vocation du PAM à être une organisation de terrain était perçu comme une condition de son efficacité. Le principal objectif opérationnel de la décentralisation était de renforcer les moyens des bureaux de pays, qui sont l'échelon d'action le plus directement au contact des bénéficiaires, en leur confiant davantage de domaines de responsabilités, en leur accordant de plus larges pouvoirs de décision, notamment en matière d'utilisation des ressources, et en déployant plus de cadres supérieurs sur le terrain.

18. À sa prise de fonctions, le 5 avril 2012, la Directrice exécutive a annoncé qu'elle lançait une réflexion afin de répertorier des actions destinées à rendre le PAM plus efficient et plus efficace. Ce processus, "l'Initiative d'adaptation de la structure du PAM", a commencé par un état des lieux pour cerner les points forts du PAM et les domaines appelant des améliorations, qui a lui-même abouti à des conclusions, dont certaines avaient déjà été tirées 10 ans auparavant lors des audits de la première vague de décentralisation⁵: le centre de gravité du PAM penchait exagérément du côté du Siège, le partage des responsabilités perdait de sa clarté, des doublons étaient observés et les bureaux régionaux se trouvaient affaiblis. Sur la base de ces constats, la Directrice exécutive a arrêté le 18 juin 2012 un cadre d'action reposant sur sept piliers, dont un portant sur la refonte de la structure organisationnelle, pour rapprocher davantage le PAM du terrain.

19. Cette initiative a paru suffisamment importante pour qu'un audit à part entière y soit consacré et que le Conseil d'administration soit informé de ses résultats. L'importance de la décentralisation ne peut être réduite au niveau des investissements qui y ont été consentis: elle est inhérente à la mission du PAM, qui a intérêt à raccourcir les circuits de décision pour pouvoir faire efficacement face aux situations d'urgence et être un interlocuteur réactif pour les donateurs. Le PAM est confronté à un univers en mouvement, à des situations d'urgence qui se multiplient et à des financements fluctuants: entre 2012 et 2016, le nombre d'opérations d'urgence est passé de 5 à 11⁶, et le budget de 3,5 à 5,4 milliards de dollars É.-U. Le PAM doit par principe s'interroger en permanence sur sa structure et son implantation, afin de les rendre optimales compte tenu de la situation.

⁵ Rapports du Commissaire aux comptes de 2002 (WFP/EB.3/2002/5-A/1/3) et 2007 (WFP/EB.2/2007/5-C/1).

⁶ 12 en 2017.

VI. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

1. Les objectifs de la nouvelle structure organisationnelle

20. Lors de la présentation du projet de nouvelle structure organisationnelle dans le cadre de l'Initiative d'adaptation de la structure du PAM le 17 août 2012, la Directrice exécutive a mis l'accent sur la nécessité de faire concorder la structure avec les priorités stratégiques du PAM. Le but affiché de la nouvelle structure organisationnelle était de recadrer et d'ajuster le rôle de chaque entité pour créer des synergies, éliminer les doublons et placer le pouvoir de décision au plus proche des bénéficiaires.

21. Le tableau suivant récapitule les objectifs poursuivis en matière de décentralisation.

Figure 2: Cadre logique des objectifs de la nouvelle structure organisationnelle

Objectifs immédiats	Objectifs opérationnels	Objectifs stratégiques
<ol style="list-style-type: none"> 1. Examiner la viabilité des petits bureaux de pays. 2. Garantir une contribution plus substantielle des ressources au développement des capacités des bureaux de pays. 3. Explorer les possibilités d'autres entités rattachées au Siège. 4. Examiner la présence du PAM là où aucune opération n'est menée (bureaux de liaison). 5. Faire siéger les directeurs régionaux au Groupe de haut niveau chargé de la gestion. 6. Reconfigurer deux bureaux régionaux. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Les bureaux de pays sont en mesure de s'acquitter des tâches dont ils sont responsables; ils constituent le centre de gravité du PAM. 2. Les services support sont localisés dans les bureaux de pays (voire les bureaux régionaux si nécessaire). 3. Les bureaux régionaux sont en première ligne pour gérer, superviser et soutenir les bureaux de pays. 4. Une identité institutionnelle forte est développée pour contrebalancer la subsidiarité (tous se conformant aux mêmes politiques centrales). 5. Le Siège, allégé, se concentre sur la stratégie institutionnelle et la supervision. 6. La communication est claire entre le Siège et le terrain. 7. Des chaînes de responsabilité hiérarchique et des points de référence clairs et uniques sont définis pour les bureaux régionaux, les bureaux de pays et les bureaux de liaison. 8. Les compétences spécialisées et les réseaux fonctionnels sont renforcés. 9. Les bureaux de liaison contribuent à la réduction des coûts et à l'obtention d'une qualité d'engagement supérieure à celle obtenue avec le Siège seulement. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Les bénéficiaires sont au cœur du travail du PAM: présence sur le terrain. 2. La subsidiarité signifie que le pouvoir de décision est placé aussi près que possible des bénéficiaires. 3. Les relations avec les partenaires coopérants sont développées au maximum. 4. Chevauchements et doublons sont évités. 5. Des synergies sont créées entre le Siège, les bureaux régionaux, les bureaux de pays et les bureaux de liaison. 6. Une organisation adaptée à sa mission est établie. 7. La structure du PAM et ses priorités stratégiques sont harmonisées. 8. Le rapport coût-efficacité est bon. 9. Le PAM peut s'acquitter efficacement de son mandat
Réalisations	Résultats	Effets

Source: Commissaire aux comptes, d'après la nouvelle structure organisationnelle.

22. Ces objectifs peuvent être regroupés en trois principes:

- la réorientation des ressources vers le terrain;
- la spécialisation des échelons administratifs;
- la rationalisation du réseau du PAM.

1.1. La réorientation des ressources vers le terrain

23. La nouvelle structure organisationnelle prévoyait qu'une part plus substantielle du budget administratif et d'appui aux programmes (AAP) serait affectée aux bureaux de terrain, en particulier aux bureaux de pays. Il en allait de même pour les ressources humaines: priorité était donnée au déploiement des effectifs nécessaires sur le terrain (nombre et compétences).

24. La mise à disposition de davantage de moyens financiers et humains devait renforcer les capacités d'action des bureaux de terrain, en priorité des bureaux de pays.

1.2. La spécialisation des échelons administratifs

25. L'Initiative d'adaptation de la structure du PAM entendait permettre au PAM de répondre au mieux aux besoins de ses bénéficiaires au moyen d'"une structure décentralisée de bureaux de pays plus autonomes et d'un Siège mondial tourné vers le terrain"⁷. Les rôles des différentes composantes du Siège mondial (Siège à Rome, bureaux de liaison et bureaux régionaux) devaient donc être redéfinis pour les mettre au service des bureaux de pays, considérés comme le centre de gravité du PAM. Cette redéfinition des rôles devait également réduire les doublons et chevauchements provoqués par une spécialisation insuffisante.

1.2.1. La répartition des compétences

26. La répartition des compétences entre les différents échelons administratifs prônée par la nouvelle structure organisationnelle peut être résumée de la manière suivante.

Tableau 1: Principes de répartition des compétences

Siège	Élaboration et coordination des politiques; modification et approbation des projets et programmes; direction et supervision de la gestion; budget et états financiers; fourniture de services centralisés
Bureaux de liaison	Mobilisation des ressources; dialogue avec les donateurs
Bureaux régionaux	Contribution à la définition des politiques du PAM; pilotage, supervision et soutien aux bureaux de pays; représentation du PAM dans les pays non pourvus de bureaux permanents
Bureaux de pays	Mise en œuvre des projets et programmes dans le pays (conception, gestion, compte rendu); conclusion et développement de partenariats au niveau local

Source: Commissaire aux comptes d'après l'Initiative d'adaptation de la structure du PAM.

27. Même si les plans de gestion décrivent avec précision les rôles des bureaux régionaux et des bureaux de pays, le PAM ne dispose pas d'un document d'ensemble décrivant la répartition générale des compétences entre les niveaux central, régional et local et qui serait facilement accessible à son personnel et aux membres du Conseil d'administration. De la même façon, les fonctions des départements et divisions du Siège ne sont pas définies autrement que par les profils d'emploi génériques de leurs directeurs. Les organigrammes des unités constitutives des divisions du Siège ne sont pas tous publiés en ligne, ni rassemblés dans un espace commun. Le nombre des bureaux de pays et des pays couverts par le PAM indiqué sur l'Intranet diffère selon les sources, tandis que la notion de "pays couverts", différente de celle de bureaux de pays, est fluctuante.

⁷ Une nouvelle structure organisationnelle adaptée à la mission du PAM (août 2012).

28. Une plus grande transparence dans la présentation de la structure du PAM ne pourrait qu'être favorable à la gouvernance, alors que le PAM est engagé dans un processus de restructuration permanente et que la rotation est forte parmi les membres du Conseil. Il est fortement nécessaire de disposer d'une information facile d'accès, exhaustive et actualisée en temps réel.

Recommandation 1. Le Commissaire aux comptes recommande de publier sur l'Intranet la répartition des compétences arrêtée par la direction, un organigramme complet du Siège, y compris des unités au sein des divisions, et une liste des bureaux de pays et des pays couverts, et de veiller à régulièrement actualiser ces informations.

1.2.2. Des bureaux de pays renforcés

29. Le PAM fait de sa présence sur le terrain la priorité: l'Initiative d'adaptation de sa structure entendait donc démultiplier la capacité d'action des bureaux de pays, notamment avec des délégations de pouvoirs appropriées suivant le principe de subsidiarité. Il était également envisagé d'étudier la viabilité des plus petits bureaux, parfois dépassés par l'ampleur des responsabilités qui leur incombent.

1.2.3. Les bureaux régionaux, premier soutien

30. D'après le cadre d'action du PAM de juin 2012, la raison d'être des bureaux régionaux réside dans leur fonction de coordination, de supervision et d'appui aux bureaux de pays. L'analyse des lacunes au niveau des bureaux régionaux menée en 2013 révélait cependant qu'ils ne disposaient pas de toutes les capacités et ressources nécessaires pour remplir leur rôle.

31. L'évolution du contexte d'intervention du PAM, caractérisé par un nombre sans précédent d'opérations d'urgence prolongées, rendait également nécessaires une restructuration de certains bureaux régionaux et, de manière plus générale, une réflexion sur leur configuration optimale.

1.2.4. Un Siège allégé

32. La logique du renforcement organisationnel impliquait que le Siège soit allégé et recentré sur la stratégie, les politiques, l'innovation, le suivi de la performance et la supervision d'ensemble⁸. L'Initiative d'adaptation de la structure du PAM prévoyait par conséquent de diminuer le nombre de postes de direction et de ne conserver à Rome que les fonctions qui, par nature, demandent un degré de centralisation élevé. Le Siège était chargé de fournir les services internes, et uniquement ces derniers.

1.2.5. Des bureaux de liaison au contact des partenaires

33. La nouvelle architecture organisationnelle présentait les bureaux de liaison comme des atouts pour maximiser l'implication des partenaires du PAM, grâce à leur présence à proximité des grands donateurs ainsi que des forums interinstitutions et intergouvernementaux. Un autre objectif affiché au regard de ces bureaux était la réduction des coûts, en évitant certains frais de voyage ou des doublons avec le Siège à Rome.

⁸ "Le Siège à Rome sera réduit et s'occupera davantage des tâches relatives à la politique générale et à l'appui, qui ne peuvent être exécutées de manière économique qu'au siège" (présentation par la Directrice exécutive de la nouvelle structure organisationnelle adaptée à la mission du PAM, 17 août 2012).

34. Pour optimiser les activités autres qu'opérationnelles, en adéquation avec les objectifs associés aux bureaux de liaison, la nouvelle structure organisationnelle prévoyait de revoir leur configuration.

1.3. La rationalisation du réseau du PAM

35. La consolidation et l'autonomisation – dans une certaine mesure – des bureaux de pays doivent être contrebalancées par des éléments assurant la cohésion du PAM. Il est ainsi impératif de diffuser une identité institutionnelle garantissant que l'ensemble du personnel se conforme aux mêmes politiques générales. Ce respect des règles de base doit être assorti d'un système de contrôle interne performant.

36. Le mouvement de décentralisation implique également que les interactions entre les différentes entités soient simplifiées. Les concepteurs de l'Initiative d'adaptation de la structure du PAM prévoyaient donc de clarifier les rattachements hiérarchiques, de désigner des référents précis pour les bureaux de pays, bureaux régionaux et bureaux de liaison, et d'uniformiser le mécanisme de responsabilité et de redevabilité pour toutes les entités.

2. La réorientation des ressources

2.1. Un transfert de ressources vers les bureaux régionaux

37. Entre 2012 et 2016, la part du Siège dans le budget AAP a diminué de 13,5 points de pourcentage: le montant alloué au Siège a augmenté de 5,7 millions de dollars, soit une hausse modérée de 3,53 pour cent, alors que le budget total du PAM a augmenté de 38,48 pour cent et le budget AAP de 17,58 pour cent sur la même période. L'allocation des bureaux du PAM, anciennement bureaux de liaison, a progressé de 2,2 millions de dollars sur quatre ans; sa part dans le budget AAP est restée stable.

38. Si cette tendance budgétaire bénéficie clairement aux entités situées sur le terrain, c'est jusqu'ici essentiellement en faveur des bureaux régionaux, la part du budget AAP qui leur est allouée ayant significativement augmenté entre 2012 et 2016, avec 24,3 millions de dollars supplémentaires. Sur la même période, les bureaux de pays ont vu leur budget augmenter de manière plus mesurée (11,2 millions de dollars en plus). La part des bureaux régionaux dans le budget AAP a augmenté de 5,9 points de pourcentage alors que celle des bureaux de pays progressait de 1,9 point de pourcentage.

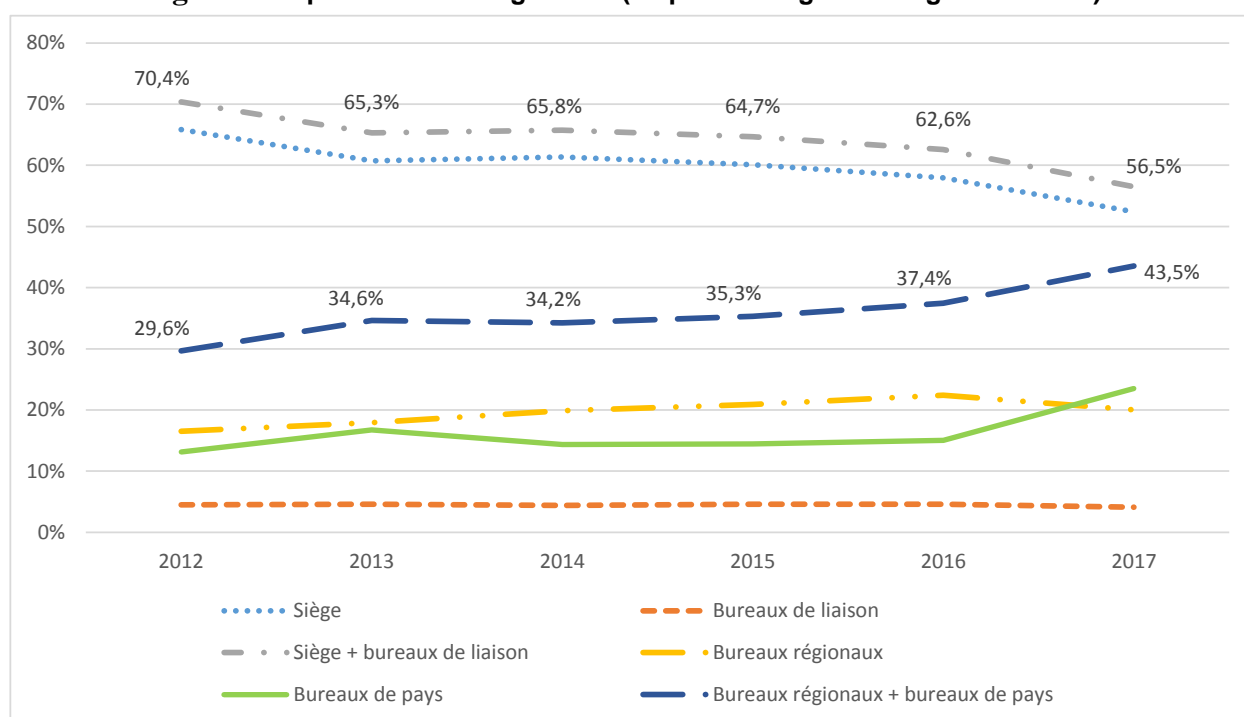
39. Les chiffres pour 2017 présentés dans le dernier Plan de gestion en date⁹ confirment le poids du terrain dans le budget AAP, mais prévoient un renversement de la tendance entre bureaux régionaux et bureaux de pays au profit de ces derniers.

⁹ WFP/EB.2/2016/5-A/1/Rev.2.

Tableau 2: Budget AAP alloué aux différents niveaux (en millions de dollars)

	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution entre 2012 et 2016 (montants)
Siège	162,6	150,2	172,9	168,6	168,3	5,74
Appui aux programmes - Siège	70,3	54,4	55,4	51,9	47,8	-22,5
Gestion et administration - Siège	92,3	95,8	117,5	116,7	120,5	28,24
Bureaux de liaison	11,1	11,4	12,4	12,9	13,3	2,16
Bureaux régionaux	40,8	44,3	56,0	58,6	65,1	24,3
Bureaux de pays	32,4	41,4	40,5	40,5	43,6	11,2
Bureaux régionaux et bureaux de pays	73,2	85,7	96,5	99,1	108,7	35,5

Source: Commissaire aux comptes – Chiffres extraits des plans de gestion de 2012 à 2016 (estimations pour 2016).

Figure 3: Répartition du budget AAP (en pourcentage du budget AAP total)

Source: Commissaire aux comptes – Chiffres extraits des plans de gestion de 2012 à 2017 (estimations pour 2016, prévisions pour 2017).

2.2. Une cartographie des effectifs sans évolutions majeures

2.2.1 La répartition des ressources humaines

40. Entre 2012 et 2016, dans un contexte où les besoins opérationnels augmentaient fortement, le nombre total d'employés s'est accru de 13 pour cent, mais la répartition des agents entre le Siège, les bureaux régionaux et les bureaux de pays est restée plutôt stable, respectivement autour de 10 pour cent, 4 pour cent et 83 pour cent, avec une progression toutefois plus marquée pour le Siège. La croissance du nombre d'employés en poste à Rome est supérieure à celle du nombre d'employés sur le terrain.

Tableau 3: Localisation des employés, 2012-2016

	2012	2016	Variation entre 2012 et 2016	Proportion en 2012	Proportion en 2016
Siège et bureaux de liaison	1 403	1 820	30 pour cent	10,1 pour cent	11,6 pour cent
Statuts spéciaux	90	74	-1,2%	0,7%	0,4%
Bureaux de pays	11 442	13 043	14%	82,9%	83,5%
Bureaux régionaux	581	688	18%	4,2%	4,5%
Bureau régional pour le Soudan	292	-	-	2,1%	-
Total	13 808	15 625	13%	100%	100%

Source: données communiquées par le PAM.

Note: Afin de ne pas fausser la comparaison, le Bureau régional pour le Soudan, supprimé en 2016, est traité à part. Les "statuts spéciaux" correspondent aux agents en congé sans solde ou mis à la disposition d'autres entités. Brindisi est inclus dans les bureaux de pays.

41. Globalement, la réorientation des ressources humaines entre le Siège et les bureaux régionaux a été plus que limitée.

42. L'analyse de 2013 des lacunes au niveau des bureaux régionaux avait montré que les besoins estimés de ceux-ci atteignaient 18 millions de dollars, dont 60 pour cent liés à des coûts de personnel (soit un déficit de 70 postes). Au total, pendant la période considérée, le PAM a créé 76 postes financés par le budget AAP dans les bureaux régionaux¹⁰.

43. En ce qui concerne les bureaux de pays, le nombre d'employés a augmenté de façon modérée au cours des quatre dernières années et leur part dans les effectifs totaux est restée presque la même. L'analyse comparative de la répartition des effectifs entre 2012 et 2016 révèle toutefois que le PAM a su adapter sa configuration à ses priorités: le nombre d'employés a augmenté de 45 pour cent dans la région du Moyen-Orient, de l'Afrique du Nord, de l'Europe orientale et de l'Asie centrale, tandis qu'il a diminué de 40 pour cent en Asie (- 802 agents), conformément à l'évolution de la situation alimentaire dans ces régions.

2.2.2 L'adéquation du personnel déployé

44. Au-delà du nombre d'employés se pose la question de la qualité des effectifs de chaque entité, notamment de l'adéquation de leurs compétences avec les besoins sur le terrain.

45. Le sondage¹¹ effectué par l'équipe d'audit externe témoigne de la satisfaction des bureaux de terrain vis-à-vis de l'accompagnement offert au personnel dans le cadre du processus de décentralisation: les directeurs estiment à plus de 60 pour cent que leurs employés ont bien été formés à leurs responsabilités.

¹⁰ Division de l'innovation et de la gestion du changement.

¹¹ Voir annexe 3: Conclusions du sondage.

46. En revanche, une majorité de bureaux de pays soulignent encore la difficulté qu'il y a à trouver au niveau local du personnel doté des compétences spécialisées nécessaires. Qui plus est, les délais de recrutement à l'international ne permettent pas toujours de se doter des compétences nécessaires en temps voulu. Certains des audits de terrain¹² ont ainsi pu mettre en évidence le phénomène récurrent des vacances de poste d'encadrement supérieur.

47. S'agissant des bureaux régionaux, le déploiement de personnel visait à améliorer leur capacité à apporter aux bureaux de pays le soutien nécessaire, surtout du fait de l'augmentation du nombre d'opérations d'urgence et de la complexification des missions. Toutefois, ils ont parfois du mal à intégrer dans leur organigramme les nouvelles ressources humaines mises à leur disposition, ce qui risque de surcharger les lignes hiérarchiques rattachées au directeur régional et à son adjoint. Dans l'un des bureaux régionaux visités¹³, le directeur supervisait directement 17 agents. Cela tend à prouver que le transfert de ressources vers les bureaux régionaux sans réexamen de leur périmètre n'est pas une solution à long terme.

Recommandation 2. Le Commissaire aux comptes recommande: a) d'engager une réflexion sur le nombre critique de lignes de supervision hiérarchique assignées à chaque responsable sur le terrain; et b) de conditionner tout déploiement de poste supplémentaire dans les bureaux régionaux à une révision préalable de l'organigramme.

3. Le renforcement des bureaux de pays

3.1. La recomposition des délégations de pouvoirs

48. La responsabilité est définie par le PAM comme le champ des obligations confiées à une entité; le pouvoir correspond au pouvoir de décision confié à cette entité pour qu'elle puisse assumer ses responsabilités¹⁴. La finalité du PAM implique que des responsabilités significatives incombent aux bureaux de pays: des délégations de pouvoirs appropriées sont donc indispensables pour leur permettre de mener à bien leur mission.

49. En réaction aux diagnostics effectués¹⁵, l'Initiative d'adaptation de la structure du PAM a cherché à clarifier et rationaliser les délégations de pouvoirs préexistantes, une démarche essentielle pour garantir que chacun a conscience de ses responsabilités et des moyens dont il dispose pour s'en acquitter. Ces délégations ont ainsi été mises à jour compte tenu de la nouvelle structure organisationnelle; une approche commune pour l'élaboration des manuels, directives et délégations de pouvoirs a été instaurée en 2015¹⁶ et la méthodologie de conception de ces délégations a été harmonisée grâce à l'achat du logiciel ProVision v9; les procédures actualisées figurent désormais dans le guide électronique qui rassemble la documentation concernant les divers processus du PAM.

¹² Lettre d'observations sur le Bureau du PAM au Pakistan.

¹³ Celui de Bangkok.

¹⁴ Manuel de gestion des ressources financières, section 5 – Responsabilités et pouvoirs.

¹⁵ Rapport provisoire (février 2012) et rapport final (avril 2013) du Bureau des services juridiques. Les délégations de pouvoirs en lien avec les ressources humaines n'étaient pas prises en considération car la Division des ressources humaines en avait actualisé la liste en 2011.

¹⁶ Circulaire de la Directrice exécutive (Division des services de gestion) OED2015/011 du 28 avril 2015, qui remplace les circulaires ED2001/006, ED99/002 et ED98/008.

50. La mise en œuvre de l'Initiative ne s'est pas limitée à la simplification des procédures existantes: elle a également donné lieu à un élargissement des délégations de pouvoirs en faveur des bureaux de pays dans plusieurs domaines clés¹⁷: approvisionnement alimentaire, achats de biens et services, fonds d'affectation spéciale destinés à des pays spécifiques et transferts de type monétaire¹⁸.

51. Premiers concernés par cette refonte, les bureaux de pays expriment une opinion globalement positive sur l'état actuel des délégations de pouvoirs. En effet, d'après le sondage effectué par le Commissaire aux comptes¹⁹, les deux tiers d'entre eux ne considèrent pas nécessaire de les élargir davantage. La réponse à la question inverse, sur l'opportunité d'un renvoi des délégations de pouvoirs vers les échelons supérieurs, a été quasi unanimement négative (95 pour cent).

3.2. Les réformes structurelles non directement liées à l'Initiative d'adaptation de la structure du PAM

52. Un certain nombre d'investissements consentis en dehors de l'Initiative ont concouru à renforcer les bureaux de pays en leur apportant des outils de nature à faciliter la mise en œuvre des programmes sur le terrain. On peut citer notamment le nouveau Système d'appui à la gestion logistique (LESS), qui permet au PAM d'avoir une vision globale de ses stocks de vivres en temps réel; le déploiement dans les bureaux de pays d'un nouvel outil de gestion et de suivi des programmes (COMET²⁰) en 2015-2016; la politique en matière d'évaluation, qui ouvre la voie à la réalisation d'évaluations décentralisées dans les bureaux de terrain pour renforcer la redevabilité et le retour d'expérience; et les outils destinés à combler le déficit en nutriments et à calculer le coût du régime alimentaire, mis au point par la nouvelle Division de la nutrition²¹ en collaboration avec des partenaires du PAM, qui s'adaptent à la situation propre au pays dans lequel ils sont utilisés - les analyses ainsi obtenues facilitent la prise en compte dans les plans stratégiques de pays (PSP) des priorités liées à la nutrition.

3.3. Le processus d'approbation des programmes

53. Les bureaux de pays sont responsables de la conception, de la mise en œuvre, du suivi et de l'établissement des rapports concernant les programmes: ils doivent donc disposer de la marge de manœuvre, du soutien et des outils voulus dans ce domaine.

54. Même si l'importance du rôle du Siège n'a pas été contestée, la nouvelle structure organisationnelle a cherché à augmenter le poids des entités locales dans l'approbation des programmes. Cela s'est traduit par une simplification du processus d'examen des programmes, qui s'applique à toutes les propositions dont le montant excède celui que les directeurs régionaux ou les directeurs de pays sont habilités à approuver. Depuis 2014, ce processus²² s'appuie sur deux piliers: une procédure d'ordre stratégique (s-PRP), prévoyant

¹⁷ Voir annexe 2: Quelques délégations de pouvoirs.

¹⁸ Circulaire OED2014/011 (Département de la gestion des opérations) datée du 5 août 2014; ces transferts sont soumis à des procédures détaillées dans la directive conjointe OS2013/003 RM2013/005 portant sur les opérations et les procédures financières se rapportant à l'utilisation de transferts d'espèces et de bons au profit des bénéficiaires, remplacée par le manuel consacré à la gestion financière des transferts de type monétaire (paru le 1^{er} juillet 2016).

¹⁹ Voir annexe 3: Conclusions du sondage.

²⁰ Outil des bureaux de pays pour une gestion efficace.

²¹ Les financements dévolus à la nutrition dans le cadre de l'Initiative ont en partie servi à créer cette division en 2015.

²² Directive du Département de la gestion des opérations OM2014/002 du 11 juin 2014 qui remplace la directive OM2009/001; remplacée par la directive OED2015/004.

la réunion d'un comité présidé par le Chef de cabinet²³, et une procédure par voie électronique (e-PRP), assimilable à un examen technique de la documentation du projet. Depuis 2015²³, les programmes élaborés dans le cadre d'une stratégie de pays approuvée peuvent être dispensés du volet stratégique; ils sont alors seulement soumis au processus électronique, qui n'excède pas cinq jours ouvrés. Ne sont toutefois pas concernées les opérations d'urgence, qui doivent d'abord faire l'objet d'un examen par voie électronique, réalisé par le directeur régional, puis d'un examen d'ordre stratégique. Cet assouplissement n'en laisse pas moins aux directeurs régionaux et au Directeur exécutif la faculté d'intervenir dans la procédure, notamment pour faire organiser un examen d'ordre stratégique.

55. Si elle facilite et accélère le processus d'approbation des programmes pour les directeurs de pays, la révision du processus d'examen des programmes relève néanmoins davantage d'une simplification que d'une délégation de pouvoirs supplémentaire²⁴. Il convient toutefois de noter que l'actualisation de la section 5 du manuel de gestion des ressources financières, qui définit les seuils quant aux pouvoirs d'approbation des programmes et qui n'a pas évolué depuis 2012, est en cours. **Il est donc trop tôt pour se prononcer sur une éventuelle délégation supplémentaire conférée aux bureaux de pays pour approuver les programmes, mais l'exercice des pouvoirs dont les pays disposaient déjà a été favorisé par la simplification du processus d'examen des programmes, menée concomitamment à l'Initiative d'adaptation de la structure du PAM.**

4. La viabilité des bureaux de pays

56. Le PAM est présent dans des pays aux profils variés, allant d'États très défavorisés à des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Son ancrage suit également des modèles divers: l'implantation "standard" correspond à un bureau de pays, avec à sa tête un directeur de pays ou à défaut un responsable par intérim, qui gère des opérations d'aide ou d'urgence, mais il y a également des bureaux de pays conduisant uniquement des projets de développement, des bureaux de pays ne menant aucune opération, des pays dans lesquels le PAM a une présence opérationnelle sans avoir de bureau de pays, des bureaux de gestion de crise, ou encore des bureaux de pays dont les opérations et le personnel sont réduits.

57. La taille des 84 bureaux de pays est également extrêmement variable. Si ces écarts sont justifiés par la diversité des activités menées selon les pays, le fonctionnement des plus petits de ces bureaux peut être gravement entravé par le manque de moyens. Ce risque a été confirmé par la baisse significative du budget AAP alloué aux très petits bureaux de pays en 2013, et la clé de répartition des fonds AAP a été modifiée en 2014 pour pallier les insuffisances. En conséquence, les petits et très petits bureaux de pays représentaient 36 pour cent des coûts financés par le budget AAP en 2016 (14,8 millions de dollars sur 41 millions de dollars), alors qu'ils ne constituaient que 29 pour cent du nombre total de bureaux de pays (25 sur 84).

58. Il apparaît donc que le PAM est obligé de financer les plus petits bureaux à un niveau supérieur à leur poids réel pour assurer leur viabilité, alors que pour leur fonctionnement, les autres bureaux peuvent davantage compter sur les revenus spécifiquement liés à leurs activités.

²³ Circulaire OED2015/004 du 12 février 2015.

²⁴ Voir annexe 2: Quelques délégations de pouvoirs.

**Tableau 4: Budget AAP moyen par catégorie de bureaux de pays
(en milliers de dollars)**

	Très petits	Petits	Moyens	Grands	Très grands	Moyenne
2012	630,8	600,0	510,0	333,3		518,5
2013	438,5	725,0	470,0	350,0		495,9
2014	500,0	654,5	527,8	336,4	358,3	475,4
2015	487,5	610,5	604,5	430,0	355,6	497,6
2016	563,6	614,3	612,5	369,2	352,6	502,4

Source: Commissaire aux comptes – Données issues des plans de gestion du PAM (2012 à 2018) ou communiquées par le Secrétariat du PAM.

59. Plusieurs examens de la présence du PAM dans les pays ont été effectués, les plus récents en 2006 et en 2010. Ils ont parfois indiqué une présence insuffisante ou la possibilité d'arrêter les activités dans plusieurs pays, mais aucune évolution majeure n'a suivi ces deux dernières inspections.

60. En 2014, l'Initiative d'adaptation de la structure du PAM a entrepris de se pencher de nouveau sur la nécessité de rationaliser la présence du PAM dans les pays, en instituant l'examen de la présence des bureaux de pays et de leur modèle de fonctionnement. L'objectif était double:

- élaborer un cadre précis et reproductible, accompagné de directives, pour permettre aux cadres supérieurs d'évaluer la présence actuelle et future des bureaux de pays et les modes de fonctionnement associés;
- déterminer comment la présence du PAM dans les pays pourrait être modifiée, formuler des recommandations concernant la prise de décisions et examiner comment financer cette présence.

61. Dans le cadre de cet examen, les pays concernés par les opérations du PAM ont été étudiés sous l'angle de plusieurs critères: le revenu national brut, le niveau des besoins du pays²⁵, le niveau d'activité du PAM et les problèmes de financement.

62. Seize pays²⁶ de profils variés ont ainsi pu être ciblés puis soumis à un examen approfondi tant en termes de contexte national et d'orientations stratégiques que de structure et de financement du bureau. L'état des lieux qui en résulte confirme l'existence de deux cas de figure dans lesquels la présence du PAM peut susciter des questions:

²⁵ Le niveau des besoins du pays a été mesuré grâce à l'indice de la faim dans le monde et au nombre de réfugiés et de personnes déplacées. Le revenu national brut par habitant sert à évaluer la capacité gouvernementale.

²⁶ L'Inde et la République islamique d'Iran, bien que ciblées en raison de la petite taille des bureaux s'y trouvant et de leur financement fragile, ont été exclues de l'examen par la Directrice exécutive qui s'y était rendue en 2013; de même, le Timor-Leste n'a pas été retenu en raison de la conclusion d'un accord concernant un projet de développement destiné à transférer la gestion des opérations au Gouvernement.

- dans le cas des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, où le PAM intervient principalement pour appuyer le gouvernement hôte, en mettant à sa disposition compétences spécialisées ou capacités techniques. Certains donateurs se montrent réticents à l'idée que des fonds provenant du budget AAP (indirectement alimenté par leurs contributions) servent à financer une implantation permanente consacrée à des projets de développement;
- dans le cas des bureaux de pays de petite taille situés dans des pays où les besoins sont importants. Les incertitudes entourant le financement et la fluctuation de celui-ci peuvent compromettre leur viabilité.

Tableau 5: Pays ciblés par l'examen de la présence des bureaux de pays et de leur modèle de fonctionnement

	Besoins moins importants	Besoins plus élevés
Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure	Cuba, République dominicaine, Panama, Pérou, Tunisie	Angola, Namibie
Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure	Cabo Verde, Sao Tomé-et-Principe	Paraguay (nouvelle présence potentielle), Swaziland
Pays à faible revenu		Bénin, Comores (nouvelle présence potentielle), Érythrée, Guinée, Togo

Source: données communiquées par le PAM.

63. Les recommandations générales issues de l'examen de la présence des bureaux de pays et de leur modèle de fonctionnement visaient toutes, à une exception près, des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure et préconisaient de suspendre leur éligibilité au financement par des fonds multilatéraux non affectés²⁷ ainsi que le financement par le budget AAP de postes internationaux autres que celui du directeur de pays (ou du responsable par intérim). Il était également conseillé de soumettre tous les projets proposés par des bureaux de pays situés dans des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure aux deux volets du processus d'examen des programmes et de rassembler les ressources AAP économisées dans un fonds consacré aux stratégies de retrait. Certaines conclusions spécifiques recommandaient la fermeture du bureau dans le cas où le gouvernement hôte ne renforcerait pas son soutien financier au PAM.

64. L'unique recommandation générale qui ne concernait pas les pays à revenu intermédiaire préconisait le lancement d'un examen stratégique des petits bureaux de pays qui étaient confrontés à de graves pénuries de financement alors qu'ils étaient implantés dans des pays à faible revenu où les besoins étaient importants, pour tâcher de remédier à leur dépendance vis-à-vis du budget AAP.

²⁷ Sauf pour les opérations d'urgence ou les interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR), ou s'il existe une stratégie de retrait.

65. Les décisions prises à l'issue de l'examen ont été rassemblées dans un mémorandum de la Directrice exécutive en date du 18 juillet 2014, revu en 2015²⁸. Le suivi des recommandations a cependant été gelé par la direction en attendant la mise en place des PSP: la rationalisation de la présence du PAM sur le terrain a été repoussée sine die dans l'espoir que la planification détaillée des activités et du financement de chaque bureau de pays facilite l'appréciation de la viabilité. Les PSP ne remplacent cependant pas l'établissement d'un cadre d'évaluation de la présence du PAM dans les pays: il est peu probable que cette approche fragmentée réponde à l'ensemble des questions inhérentes à l'implantation des bureaux de pays. Des considérations extérieures, par exemple l'utilisation d'un bureau de pays stratégiquement bien situé comme plateforme pour intervenir dans d'autres pays²⁹, risquent par ailleurs d'être insuffisamment prises en compte par les PSP.

66. Le PAM n'est pas allé au bout de la démarche amorcée avec l'examen de la présence des bureaux de pays et de leur modèle de fonctionnement, alors que pour placer les bénéficiaires au cœur de ses activités, il lui faut bien évaluer les priorités sur le terrain et les moyens existants pour y répondre. Il aurait donc été très utile de définir des critères clairs d'appréciation de la présence du PAM dans les pays et de maintien d'un bureau.

67. Considérant les doutes entourant la viabilité des plus petits bureaux de pays, il apparaît nécessaire d'engager une réflexion à l'échelle du PAM sur le renforcement des bureaux de pays en général en termes d'impact sur les bénéficiaires, et notamment sur l'équilibre à trouver entre proximité avec la population cible et consolidation des bureaux de pays de taille significative grâce à une concentration des moyens – quitte à transférer les activités des bureaux de moindre ampleur. Des fusions entre petits bureaux de pays voisins confrontés à des pénuries de financement pourraient également être envisagées.

68. La configuration actuelle des situations d'urgence et la compétition accrue pour obtenir des financements, de même que les interrogations de certains membres relatives à l'allocation de fonds à des projets de développement, devraient inciter le PAM à négocier de manière globale pour obtenir des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure qu'ils prennent en charge les frais de fonctionnement des bureaux situés sur leur territoire³⁰ ou qu'ils financent la transformation des coûts d'appui indirects en coûts d'appui directs grâce à des fonds d'affectation spéciale. En cas de refus du gouvernement hôte, la fermeture du bureau devrait être sérieusement envisagée.

69. Les stratégies de retrait, encore peu répandues, devraient être encouragées dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure ayant des besoins moins importants. Les directives et outils destinés à soutenir une telle transition, bien qu'indispensables, semblent actuellement insuffisants, tandis que les documents existants ne sont, dans l'ensemble, pas à jour. La capacité des bureaux régionaux à soutenir le transfert des responsabilités du bureau de pays au gouvernement hôte, puis à suivre la situation dans le pays au cours des années suivantes, mériterait d'être renforcée.

²⁸ Mémorandum de décision du Directeur exécutif adjoint approuvé par la Directrice exécutive (11 mai 2015).

²⁹ Par exemple, la stabilité politique et les conditions logistiques en République dominicaine en font une base privilégiée pour le déploiement lors des situations d'urgence en Haïti; le responsable par intérim en Tunisie joue un rôle clé de coordination de plusieurs programmes d'alimentation scolaire dans la région et supervise également le projet de développement au Maroc; le Bénin est un couloir d'accès aux pays du Sahel.

³⁰ Article 4.7 du Règlement financier: "Les gouvernements des pays bénéficiaires prennent normalement à leur charge une part importante des coûts des bureaux du PAM dans les pays, en versant une contribution en nature et en espèces. L'ampleur de cette contribution est définie dans un accord conclu entre le PAM et le gouvernement concerné. Le Conseil peut, sur recommandation du Directeur exécutif, autoriser certains pays à déroger aux dispositions du présent article".

Recommandation 3. Le Commissaire aux comptes recommande de définir des seuils (financements des opérations, besoins du pays) en-dessous desquels un examen est lancé pour apprécier la viabilité du bureau et rendre un avis sur son maintien, sa fusion ou sa suppression. La conclusion devrait être communiquée au Conseil d'administration.

Recommandation 4. Le Commissaire aux comptes recommande au Secrétariat d'appuyer systématiquement les échelons régionaux et locaux dans les négociations pour transférer les frais de structure des bureaux de pays aux gouvernements hôtes dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure.

Recommandation 5. Le Commissaire aux comptes recommande d'appuyer les stratégies de retrait dans les pays concernés en développant des outils appropriés pour les bureaux de pays et en associant les bureaux régionaux.

5. Les bureaux régionaux et la supervision

5.1. La notion de soutien et de supervision

70. La responsabilité de la supervision et du soutien à assurer vis-à-vis des bureaux de pays est confiée aux bureaux régionaux, comme indiqué dans le profil d'emploi des directeurs régionaux.

71. La fonction de soutien, qui consiste à orienter les bureaux de pays et à les aider à mener leurs activités opérationnelles et administratives, n'est pas citée explicitement dans ledit profil d'emploi, mais plusieurs des attributions des directeurs régionaux en relèvent³¹.

72. En revanche, d'après ce même profil d'emploi, la fonction de supervision revient aux directeurs régionaux, qui sont redevables de la mise en œuvre effective des recommandations issues des évaluations et des audits et de celles qui concernent la conformité, et exercent un rôle de supervision sur la région. Selon la théorie des trois lignes de défense³², les bureaux régionaux constituent, avec le Siège, la deuxième ligne de défense; ils supervisent la gestion des risques et la conformité des activités des bureaux de pays³³.

73. La fonction de supervision recouvre les différentes activités de contrôle qui visent à fournir une garantie quant à l'efficacité du contrôle de la gestion et des activités³⁴. Elle peut donc embrasser nombre d'activités contrastées, et avoir une portée obligatoire et formelle ou non, allant du contrôle de la conformité exercé par une autorité supérieure au soutien technique demandé par les services, en passant par l'audit régi par des normes professionnelles. Il ressort d'ailleurs des entretiens menés avec les chefs d'unité des bureaux régionaux visités³⁵

³¹ Ressources humaines du PAM. Profil d'emploi, Directeur régional. "Contribuer à l'élaboration des stratégies et politiques du PAM, en veillant à ce que la planification effectuée au Siège tienne compte des réalités opérationnelles et des vues des acteurs à l'œuvre sur le terrain" (responsabilité 1); "Diriger efficacement l'action menée au niveau de la région afin de veiller à ce que les équipes soient soudées et performantes, et assumer la responsabilité de la gestion efficace de toutes les opérations du PAM dans la région" (responsabilité 3).

³² Comité des organisations de tutelle de la Commission Treadway (COSO).

³³ Cadre de contrôle interne – Circulaire de la Directrice exécutive OED2015/016 du 17 septembre 2015, para. 23).

³⁴ Section 4.2 du Manuel de gestion des ressources financières: la supervision correspond à différents types d'activités d'encadrement, de contrôle ou de vérification de la conformité menées par des entités extérieures à ou indépendantes des acteurs chargés de la réalisation des objectifs institutionnels, visant à fournir une garantie au Conseil d'administration, au Directeur exécutif et à d'autres parties prenantes quant à l'efficacité du contrôle de la gestion et à la redevabilité.

³⁵ Bangkok et Dakar.

que la notion de supervision n'est pas comprise de la même façon selon les agents. Dans certains cas, aucune distinction n'est faite entre les visites se rattachant au contrôle et celles se rattachant au soutien; la pratique diverge entre certaines unités où la supervision est informelle (partenariats), et d'autres où elle est très structurée (finances, sécurité, etc.).

74. En conclusion, si la responsabilité de la supervision des bureaux de pays a été clairement assignée aux bureaux régionaux, la nature de la mission n'est précisée ni dans le plan d'action de l'Initiative d'adaptation de la structure du PAM, ni dans les profils d'emploi, ni dans le Manuel de gestion des ressources financières, qui en souligne cependant le caractère pluriel³⁶. Alors que les directeurs régionaux doivent arbitrer entre nombre de responsabilités et que la mise en œuvre de la feuille de route intégrée va impliquer d'accroître le soutien apporté aux bureaux de pays, le PAM devrait envisager d'encadrer la nature et les modalités de la supervision au moyen de directives générales.

Recommandation 6. Le Commissaire aux comptes recommande de préciser la nature, la portée et les limites de la fonction de supervision confiée aux bureaux régionaux.

5.2. L'efficacité de la supervision

75. Jusqu'à une date récente, la fonction de supervision des bureaux de terrain était caractérisée par une grande fragmentation: les missions étaient planifiées de manière cloisonnée au sein de chaque secteur, sans donner lieu à un suivi global. Un certain nombre de bonnes pratiques, comme l'organisation de missions conjointes ou l'élaboration de tableaux de suivi des missions et des recommandations, sont mises en place dans les bureaux régionaux pour y remédier.

76. Les outils de supervision présentent encore des lacunes: même s'il existe des guides institutionnels standard de vérification de la conformité dans divers secteurs, certains (programmes, partenariats, etc.) sont dépourvus d'une approche formelle du contrôle de la régularité. Les vérifications entreprises par les chefs d'unité des bureaux régionaux ne se traduisent donc pas toujours par des rapports formels et des recommandations faisant l'objet d'un suivi bien encadré. La nature de la supervision varie selon les bureaux régionaux, les méthodes suivies par les directeurs, les pratiques des unités et la compréhension qu'en ont les agents. Dans ces conditions, les déclarations d'assurance et les lettres d'affirmation signées par les directeurs de pays puis examinées et validées annuellement par les directeurs régionaux avant d'être transmises au Directeur exécutif, ne peuvent pas être complètement homogènes.

77. Sans outils adéquats, les directeurs régionaux s'impliquent moins dans la supervision, et l'efficacité de tout le système de contrôle interne du PAM s'en ressent. Pour que la pyramide des déclarations de contrôle interne fonctionne et puisse conférer une valeur élevée à la déclaration annuelle du Directeur exécutif sur le contrôle interne, il faut que le PAM ait une assurance raisonnable que les attestations formulées par les bureaux de pays sont fondées objectivement et vérifiées selon des normes communes à l'ensemble des bureaux régionaux.

78. La réussite de la fonction de supervision ne peut être détachée de son contexte. En 2017, les bureaux régionaux vont avoir comme préoccupation majeure la mise en œuvre des premiers PSP et de la feuille de route intégrée. Ils devront en parallèle procéder au contrôle de la conformité, qui s'alourdit en raison de la valorisation de la supervision voulue par l'Initiative d'adaptation de la structure du PAM et de la montée en puissance des transferts de

³⁶ Section 4.2 du Manuel de gestion des ressources financières: la supervision est un terme générique qui recouvre le contrôle de la performance ou du travail d'une personne ou d'un groupe, la gestion attentive et responsable, ou encore la surveillance réglementaire; ce terme peut donc être utilisé pour désigner n'importe quelle forme de contrôle.

type monétaire. Parce qu'ils auront aussi à gérer les situations d'urgence en cours, les bureaux régionaux ne pourront mener qu'un nombre limité de missions de contrôle de la conformité. Le Siège aurait intérêt à leur donner des orientations stratégiques sur les domaines prioritaires à privilégier lors des missions de supervision.

Recommandation°7. Le Commissaire aux comptes recommande de préciser les modalités techniques des missions de supervision des bureaux régionaux: format des rapports, système de suivi des recommandations et vérifications attendues.

Recommandation°8. Le Commissaire aux comptes recommande d'établir, dans des directives publiées annuellement, les priorités assignées à chaque bureau régional en matière de supervision et de soutien, compte tenu des contextes dans lesquels ils opèrent.

5.3. Le transfert des responsabilités du Siège

79. L'Initiative d'adaptation de la structure du PAM entendait instaurer un relais au plus près des bureaux de pays pour assurer la traduction sur le terrain des orientations stratégiques décidées au Siège, une idée perceptible à travers la notion de "Siège mondial"³⁷. Le déploiement de la nouvelle structure organisationnelle s'est donc accompagné d'un transfert de responsabilités du Siège aux bureaux régionaux dans les domaines jugés pertinents:

- approbation des programmes: les bureaux régionaux ont été chargés de vérifier et contrôler la qualité de l'ensemble des stratégies de pays, des notes conceptuelles et de la documentation concernant les projets;
- préparation et intervention en cas de situation d'urgence: depuis l'établissement en 2015 du protocole du PAM pour le lancement des interventions d'urgence, les directeurs régionaux sont systématiquement en charge des interventions d'urgence majeures;
- ressources humaines: le pouvoir des directeurs régionaux est étendu à la réduction de la durée de l'interruption de service et au recrutement de nouveaux consultants³⁸, l'effet en étant l'allégement des démarches pour les bureaux de pays.

80. L'ajustement du cadre réglementaire favorisant le rôle de soutien et de supervision des bureaux régionaux a ciblé des domaines clés, et les bureaux de pays semblent dans l'ensemble satisfaits de l'appui qui leur est apporté. Ainsi, d'après le sondage mené par l'équipe d'audit externe³⁹, les bureaux de pays ont exprimé un taux de satisfaction de 90 pour cent, partagé équitablement entre moyen et élevé. La préparation aux situations d'urgence, le suivi de la performance, les systèmes d'information et les ressources humaines se distinguent de la moyenne avec une appréciation majoritairement très positive.

³⁷ Les bureaux régionaux, de même que les bureaux de liaison, sont intégrés au Siège mondial.

³⁸ Circulaire de la Directrice exécutive du 4 août 2014, OED014/013.

³⁹ Voir annexe 3: Conclusions du sondage.

81. Toutefois, certaines fonctions n'ont pas vraiment été concernées par l'ajustement organisationnel, ou l'ont été de manière insuffisante. C'est le cas des partenariats, troisième pilier de l'Initiative: le soutien apporté par les bureaux régionaux était qualifié de fondamental¹⁰ et la stratégie institutionnelle du PAM en matière de partenariat pour 2014–2017 soulignait l'importance des acteurs locaux. Ses retombées sont cependant difficiles à jauger:

– Si le nombre de partenariats avec des organisations non gouvernementales locales, taillés sur mesure par chaque bureau de pays, semble avoir augmenté entre 2014 et 2016 (de 877 à 972), le poids des partenariats locaux dans le volume total des accords est stable, voire en légère diminution (44 pour cent en 2016 contre 45 pour cent en 2014). De plus, les données disponibles ne distinguent pas explicitement les partenariats transactionnels, uniquement destinés à assurer la prestation de services divers, des partenariats stratégiques. Il est donc difficile d'affirmer que l'accent mis par la stratégie sur les bureaux de pays a eu un effet positif sur les partenariats conclus au niveau local.

– Créé dans le cadre de la stratégie institutionnelle en matière de partenariat, le Centre de ressources en matière de partenariats met à la disposition des bureaux de pays un ensemble de guides⁴⁰ pour faciliter la conception et la mise en œuvre de partenariats stratégiques à leur niveau. Il les aide également via des formations en présentiel et prodigue des conseils à la demande. Cependant, comme relevé dans le rapport sur l'examen de l'Initiative publié en février 2017⁴¹, nombre d'acteurs sur le terrain n'ont pas toujours pu accéder aux documents établis pour les aider à nouer des partenariats fructueux. Ce constat est relayé par le rapport provisoire de l'évaluation de la stratégie institutionnelle en matière de partenariat⁴², qui pointe le besoin de renforcer le soutien fourni aux bureaux de pays.

82. Cela ressort également de la perception qu'ont les bureaux de pays de l'appui qui leur est apporté pour la gestion des partenariats, plus négative que la moyenne: ils sont 26 pour cent à en être très peu satisfaits, et seulement un quart à s'en déclarer totalement satisfaits, contre une moyenne de 45 pour cent pour les autres fonctions. Compte tenu de la priorité accordée par le PAM aux partenariats, cette insuffisance nécessite une réponse de la part de la direction; la suggestion formulée lors d'un audit interne concernant l'examen de la panoplie d'outils disponibles pourrait en outre être traitée en priorité⁴³.

Recommandation 9. Le Commissaire aux comptes recommande d'effectuer un bilan des outils relatifs aux partenariats mis à la disposition des bureaux de pays et d'en assurer la diffusion extensive pour renforcer le soutien apporté au terrain.

⁴⁰ Désormais accessibles via WFPgo (pages consacrées aux partenariats)

⁴¹ Rapport succinct de l'examen de l'Initiative de renforcement organisationnel destinée à adapter la structure du PAM à sa mission, février 2017.

⁴² Le rapport final sera présenté au Conseil d'administration en juin 2017.

⁴³ Examiner et au besoin actualiser et étoffer la panoplie d'outils à la disposition des bureaux régionaux pour s'acquitter de leur mandat de supervision de deuxième ligne. Si nécessaire, définir ou préciser qui gère les outils de supervision au niveau du Siège (source: *Internal Auditor's Comparative Review of the Oversight Functions of Regional Bureaux, Advisory Assurance AA-16-003*).

5.4. Le périmètre géographique des bureaux régionaux

83. Alors que certains bureaux régionaux supervisent et soutiennent entre neuf et 12 bureaux de pays, d'autres sont responsables de 17 ou 19 bureaux⁴⁴. Sur des terrains où les communications peuvent être aléatoires et les déplacements difficiles, les plus gros bureaux régionaux, comme ceux de Dakar ou du Caire, voient leurs capacités sollicitées à l'extrême.

84. Le risque de surcharge est décuplé par la multiplication des situations d'urgence de niveau 2 et 3. Lors du lancement de l'Initiative d'adaptation de la structure du PAM, la capacité du PAM en termes de gestion de l'urgence était de deux situations d'urgence majeures et d'une crise survenant brutalement. Même si la réorganisation institutionnelle a permis de développer cette capacité, la configuration actuelle des situations d'urgence (six de niveau 2 et six de niveau 3) exerce une pression considérable sur les capacités de soutien des bureaux régionaux. Au-delà de la difficulté à gérer ces opérations, consacrer du temps et des moyens aux plus petits bureaux de pays, ou à ceux non confrontés à l'urgence, devient compliqué.

85. Dans le cadre de l'Initiative, les directeurs régionaux adjoints ont mené une analyse des lacunes afin de répertorier les problèmes de financement et de fonctionnement, mais cet examen ne comprenait pas de remise en cause intrinsèque du périmètre des bureaux régionaux. Un directeur régional avait quant à lui soulevé la question de l'équilibre des bureaux tels qu'ils existaient avant le lancement de l'Initiative, ce qui a conduit à revoir la répartition des pays couverts par deux des bureaux régionaux. Il s'agit toutefois d'une évaluation ad hoc plutôt que d'un examen systématique: aucun ensemble de critères globaux, reproductibles et transposables n'a été défini pour apprécier de manière méthodique la portée, les missions et les moyens des bureaux régionaux au regard du contexte, dont l'évolution est pourtant significative et rapide.

86. Il ressort de la mise en parallèle de l'absence d'un cadre d'évaluation du périmètre des bureaux régionaux et de la saturation de leurs capacités que la configuration actuelle du réseau à l'échelle régionale doit être revue: transférer des responsabilités du Siège aux bureaux régionaux et y déployer davantage de personnel ne permet de renforcer le soutien fourni aux bureaux de pays que si le périmètre du bureau régional est adéquat.

Recommandation 10. Le Commissaire aux comptes recommande d'examiner la soutenabilité des périmètres géographiques des bureaux régionaux, notamment ceux de Dakar et du Caire.

6. Un Siège allégé et tourné vers le terrain

6.1. La restructuration du Siège

87. Le diagnostic préalable à l'Initiative d'adaptation de la structure du PAM avait constaté une inflation du Siège: au fil du temps, les décisions importantes avaient été centralisées à Rome et une partie des fonctions y avaient été ramenées, à l'opposé de la volonté du PAM de se concentrer sur le terrain. La nouvelle architecture organisationnelle a donc modifié la structure du Siège pour l'orienter davantage vers le terrain, en particulier grâce à la création du Département des services concernant les opérations en février 2013 et au passage des six bureaux régionaux sous la supervision directe de la Directrice exécutive en janvier 2015.

⁴⁴ Voir annexe 4: Les bureaux de terrain.

88. Le nombre de fonctions remplies à Rome n'a cependant pas connu de variation significative et même si quelques responsabilités ont été transférées vers les bureaux régionaux, le Siège en exerce toujours une part importante.

89. La réduction des capacités du Siège a sans doute des limites. Alors que le maintien d'une forte unité d'action est une priorité affichée du PAM, et compte tenu de la forte exposition aux risques de certaines fonctions comme les achats ou les transferts de type monétaire, d'ailleurs confirmée dans les récents examens préventifs d'intégrité effectués par le Bureau de l'Inspecteur général⁴⁵, le PAM a besoin d'un Siège doté d'une capacité de direction robuste.

90. Nous considérons que le PAM devrait suspendre le transfert de capacités vers le terrain en attendant d'avoir fait le point sur l'existence éventuelle de risques systémiques au niveau des fonctions opérationnelles. Ce bilan ne pourra être fait qu'au terme de la mise en œuvre du plan d'action lancé en 2017 pour atténuer les risques décelés par les examens préventifs d'intégrité. Si aucune des faiblesses mises en évidence par ces examens n'est directement liée aux pouvoirs délégués aux entités sur le terrain, il apparaît dans le cas des transferts de type monétaire que les bureaux de terrain pourraient manquer des ressources ou de la maturité voulues pour exercer un contrôle complet sur ces activités. Il s'agit donc de conditionner le transfert de responsabilités et de pouvoirs supplémentaires aux bureaux de pays à l'assurance qu'ils maîtrisent totalement ceux qui leur ont déjà été confiés. En ce qui concerne les achats, il est important de remédier aux problèmes relevés au Siège, pour assainir la fonction et renforcer les contrôles internes, avant d'accroître les capacités des entités sur le terrain dans ce domaine.

Recommandation 11. Le Commissaire aux comptes recommande de conditionner toute nouvelle réduction des moyens du Siège et tout transfert parallèle de responsabilités et de pouvoirs au terrain à l'évaluation complète de la persistance de risques systémiques, notamment au regard des transferts de type monétaire et des achats.

6.2. Une croissance et une recomposition marquée des effectifs

91. L'importance du rôle du Siège est corroborée par son poids en termes d'effectifs, puisque sa part dans le nombre total d'employés est passée de 9 à 11 pour cent entre 2012 et 2016. Cette hausse est en grande partie attribuable aux employés non statutaires, dont le nombre a plus que doublé en quatre ans, pour atteindre 45 pour cent des effectifs en poste à Rome en 2016, contre 28 pour cent en 2012.

Tableau 6: Évolution de la composition des effectifs entre 2012 et 2016

	2012	2016	Variation entre 2012 et 2016	Proportion en 2012	Proportion en 2016
Total général					
Total des employés	13 808	15 625	13%	100%	100%
non statutaires	8 694	9 459	9%	63%	61%
Siège à Rome					
Total des employés	1 296	1 686	30%	9%	11%
non statutaires	360	757	110%	28%	45%

Source: Commissaire aux comptes, chiffres communiqués par le PAM.

Note: Le Bureau de Brindisi n'est pas inclus dans le Siège.

⁴⁵ Notamment: examens préventifs d'intégrité 001/16 et 005/16.

92. Cette évolution des effectifs a une incidence sur le fonctionnement du Siège et soulève quelques questions⁴⁶. En effet, les emplois non statutaires correspondent normalement à des fonctions provisoires. Leur utilisation constitue une variable d'ajustement cruciale pour le PAM, afin de pouvoir faire face à ses besoins opérationnels avec souplesse, surtout sur fond de multiplication des situations d'urgence. L'utilisation massive de ce type d'emplois au Siège est cependant moins justifiée: les situations d'urgence ne devraient avoir que peu d'influence sur sa taille, puisque la nouvelle structure organisationnelle entendait confier la responsabilité des activités de terrain aux bureaux de pays et des activités d'appui aux bureaux régionaux. Le recours à des contrats de courte durée pose également un problème de continuité et est incompatible avec la volonté de recentrer le Siège sur la stratégie, l'innovation et les services internes, soit des activités inscrites dans le long terme. L'augmentation du nombre d'emplois non statutaires au Siège va donc à l'encontre des objectifs affichés par l'Initiative et risque d'entraîner une perte d'efficacité et de valeur ajoutée.

6.3. L'initiative Excellence en matière de coûts

93. Instituée dans le cadre de l'Initiative d'adaptation de la structure du PAM, l'initiative Excellence en matière de coûts incluait l'étude de faisabilité d'un centre de services délocalisé, destiné à assumer une partie des procédures administratives du PAM dans des domaines comme les ressources humaines, les technologies de l'information, les services de gestion ou encore les finances. Même si l'étude de faisabilité est parvenue à la conclusion qu'améliorer les processus au Siège générerait davantage d'économies que de les réunir dans un centre de services, cette initiative révèle la volonté du Siège de dégager du temps et des fonds supplémentaires pour que les bureaux de pays puissent se consacrer à leurs activités opérationnelles.

7. L'optimisation des bureaux de liaison

7.1. Justification de la présence du PAM dans des pays où aucune opération n'est menée

94. Un bilan de la présence des bureaux de liaison a été effectué afin de déterminer les raisons de leur ouverture et de leur maintien dans un endroit donné⁴⁷. Ce bilan a débouché sur un nouveau mandat pour les bureaux de liaison, qui sont devenus des "bureaux du PAM"⁴⁸. Des critères d'évaluation⁴⁹ relatifs aux pays d'accueil ont été définis afin d'apprécier si la présence d'un bureau de liaison doit être reconsidérée ou non.

⁴⁶ Voir le rapport du Commissaire aux comptes sur l'évolution et la structure des ressources humaines (WFP/EBA.2017/6-G/1).

⁴⁷ Une nouvelle structure organisationnelle adaptée à la mission du PAM, 17 août 2012: "Pour utiliser le plus efficacement possible les bureaux de liaison existants, le volume des activités "autres qu'opérationnelles" du PAM sera examiné en vue de déterminer la configuration, la taille et les effectifs optimaux nécessaires pour la réalisation de chaque mission confiée aux bureaux de liaison".

⁴⁸ Examen de l'initiative de renforcement organisationnel destinée à adapter la structure du PAM à sa mission: "De nouveaux mandats et critères d'évaluation ont été établis pour les bureaux de liaison, et les liens hiérarchiques ont été rationalisés dans le cadre du nouvel organigramme".

⁴⁹ Mémoire du 10 juillet 2013 de la Sous-Directrice exécutive chargée du Département des partenariats, de la gouvernance et de l'action de sensibilisation sur les critères d'évaluation des bureaux, tels qu'ils ont été définis par le Groupe de haut niveau chargé de la gestion.

95. Deux critères autonomes, suffisants en eux-mêmes pour mériter la qualification de bureau de liaison, ont été mis en évidence:

- le pays hôte est une plaque tournante pour les organisations internationales et les médias;
- le pays hôte est un gros donateur du PAM (contributions annuelles supérieures à 100 millions de dollars) et les sources de fonds sont complexes, ce qui nécessite une présence ou un soutien technique importants pour gérer les contributions.

96. Quatre critères contributifs⁵⁰, qui peuvent se cumuler, ont également été définis. Ils permettent une évaluation au cas par cas en l'absence d'un critère autonome.

97. L'éventail de ces critères a suffi pour légitimer aux yeux du Groupe de haut niveau chargé de la gestion l'existence de tous les bureaux de liaison, à des niveaux toutefois variables.

Tableau 7: Critères remplis par les bureaux de liaison

Au moins un critère autonome	Quatre critères contributifs	Trois critères contributifs	Deux critères contributifs
New York, Washington, Addis-Abeba, Genève, Bruxelles, Tokyo, Berlin	Paris, Copenhague	Séoul, Beijing, Doubaï	Madrid, Londres

Source: Commissaire aux comptes, d'après les données communiquées par le PAM.

98. Le nouveau mandat a permis de clarifier la mission incombant aux bureaux de liaison, et les critères d'évaluation de leur présence sont en totale adéquation avec les objectifs de la nouvelle structure organisationnelle.

99. Les déplacements sur le terrain ont permis à l'équipe d'audit externe de constater l'activité positive des bureaux de liaison en termes de mobilisation de dons, d'établissement de partenariats ou de participation à des événements internationaux. Aucune évaluation ne permet cependant d'affirmer que les implantations des bureaux de liaison contribuent à réduire les doublons ou à faire des économies.

Recommandation 12. Le Commissaire aux comptes recommande d'examiner la viabilité des petits bureaux de liaison ainsi que leur valeur ajoutée en termes d'efficience et d'économies.

7.2. La rationalisation des lignes hiérarchiques des bureaux de liaison

100. La problématique de la rationalisation des rattachements hiérarchiques relevée par l'Initiative d'adaptation de la structure du PAM concernait particulièrement les bureaux de liaison: avant leur réorganisation, ils étaient tous rattachés à différentes divisions du Siège, selon des structures et des délégations de pouvoirs variées. Avec la nouvelle structure organisationnelle, les bureaux de liaison ont été placés sous la supervision du Département des partenariats, de la gouvernance et de l'action de sensibilisation, créé en 2013.

⁵⁰ Ibid. Donateur économiquement fort, de plus en plus présent dans le secteur de l'aide; présence nécessaire pour conclure des partenariats; bureau demandé et financé par le gouvernement, ou appui politique essentiel à la stratégie du PAM; et prise de décisions relatives à l'aide extérieure centralisée dans le pays donateur.

101. Cette conformation a toutefois été modifiée en 2015 lorsque le Directeur exécutif adjoint a été envoyé à New York pour renforcer la représentation du PAM auprès des organismes des Nations Unies, et que les bureaux de Genève, New York et Addis-Abeba⁵¹ lui ont été directement rattachés. Le Directeur exécutif adjoint est toutefois revenu à Rome en janvier 2017, ce qui a nécessité de préciser les rattachements hiérarchiques.

102. Les autres bureaux sont restés rattachés au Département des partenariats, de la gouvernance et de l'action de sensibilisation selon des configurations variables: la Sous-Directrice exécutive chargée du Département des partenariats, de la gouvernance et de l'action de sensibilisation supervise directement les bureaux de Doubaï, Tokyo, Bruxelles, Londres et Washington; ceux de Pékin, Berlin, Madrid, Séoul et Paris rendent compte à la Division des partenariats avec les gouvernements; le Bureau de Copenhague rend compte à la Division de la communication. Il subsiste donc quatre types de rattachement.

103. Lors de notre audit comparatif de trois bureaux⁵², le rattachement hiérarchique s'est parfois révélé différent de celui figurant sur l'organigramme du PAM. Ainsi, le Bureau de Londres – censé dépendre directement du Département des partenariats, de la gouvernance et de l'action de sensibilisation – a indiqué être rattaché à la Division de la communication, tout en travaillant au quotidien sous la houlette de la Division de la communication et de la Division des partenariats avec le secteur privé.

104. Si tous les bureaux du PAM ont les mêmes responsabilités, ils organisent leurs priorités différemment selon leur emplacement et les acteurs institutionnels qu'ils côtoient. Il est donc naturel qu'ils aient plusieurs possibilités de rattachement, ou qu'ils travaillent à l'occasion avec différentes divisions. Ils disposent en réalité d'une très grande marge de manœuvre, dont témoignent les cultures de gestion différentes de chaque division de rattachement en matière de plan de travail. **Même s'il implique une supervision fragmentée, cet ajustement des activités des bureaux de liaison en fonction de leur environnement immédiat paraît cohérent avec l'objectif stratégique visé par l'Initiative d'adaptation de la structure du PAM, à savoir garantir une mobilisation maximale des donateurs.**

8. Le contrôle interne et la redevabilité

105. Le PAM définit le contrôle interne comme un processus mis en œuvre par le Conseil d'administration, les dirigeants et le personnel d'une organisation, en vue d'obtenir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs en matière d'efficacité des opérations, de respect de la régularité et de redevabilité. Il s'agit d'une définition classique du contrôle interne conforme aux référentiels internationalement reconnus comme le COSO.

106. Même si l'Initiative d'adaptation de la structure du PAM ne fait pas du contrôle interne une composante clé de la décentralisation, le plan d'action insiste sur la nécessité de faire contrepoids au principe de subsidiarité et de maintenir une forte unité d'action: il faut équilibrer la décentralisation des pouvoirs et des moyens en responsabilisant les décideurs locaux et en assurant un contrôle interne robuste.

⁵¹ Dans le but de favoriser le dialogue entre le PAM et les États membres de l'Union africaine.

⁵² Londres, Bruxelles et Copenhague.

107. Une définition plus claire des fonctions, la systématisation des profils d'emploi, l'actualisation des manuels, directives et listes de vérification ont contribué à renforcer l'environnement de contrôle interne. L'accent est en outre mis depuis 2011 sur l'importance de la déontologie et de l'intégrité. Le cadre de contrôle interne a été révisé en 2015⁵³ pour y incorporer les directives les plus récentes en matière de bonnes pratiques⁵⁴ et se conformer au modèle des "trois lignes de défense" promu par l'Organisation des Nations Unies. En 2015, le PAM a adopté une nouvelle politique de gestion globale des risques⁵⁵.

108. Un contrôle interne performant implique un dispositif efficace de lutte contre la fraude et un suivi rigoureux des règles établies sur le plan local. Compte tenu de la nature même du risque de fraude, il est nécessaire pour garantir l'indépendance qu'une partie des contrôles de détection soient réalisés par du personnel en poste aussi loin du terrain que possible, ce qui doit mener à privilégier les contrôles effectués par le Siège par rapport à ceux effectués par les bureaux régionaux. Ainsi, **les missions de type "examen préventif d'intégrité" ne doivent en aucun cas être décentralisées dans les bureaux régionaux et doivent rester sous la responsabilité de l'Inspecteur général, qui dispose de l'expertise et de l'indépendance nécessaires pour les mener à bien.**

8.1. Le dispositif local de lutte contre la fraude

109. Le PAM étant très exposé au risque de fraude, en raison de sa grande décentralisation et de son travail dans des zones où la gouvernance est fragile, il a renforcé son dispositif de prévention et de détection de la fraude. Chaque directeur chargé des opérations (première ligne de défense) ou de la supervision (deuxième ligne de défense) signe une déclaration annuelle d'assurance relative à la bonne gestion, dans laquelle il doit désormais attester qu'il a pris en compte les fraudes potentielles lors de son évaluation des risques.

110. En vertu de la politique de lutte contre la fraude et la corruption établie par le PAM, tout employé doit immédiatement signaler toute action ou pratique dont on peut raisonnablement supposer qu'elle constitue une fraude, soit à son directeur, soit au Bureau de l'Inspecteur général; le directeur concerné doit à son tour en informer au plus vite le Bureau de l'Inspecteur général⁵⁶. C'est à ce dernier qu'il appartient, après un examen préliminaire, de décider de lancer une enquête, dont il communique le résultat au Directeur exécutif dans son rapport annuel. Par ailleurs, le Bureau de l'Inspecteur général signale au Directeur du Département de la gestion des ressources les cas de fraude ayant conduit à des pertes durant l'exercice, qui sont publiés avec les états financiers annuels.

111. Quatre cas de fraude ont été signalés par le Bureau de l'Inspecteur général pour l'exercice 2016. Il ressort cependant de quelques déplacements effectués sur le terrain par le Commissaire aux comptes⁵⁷ qu'il arrive que le Bureau de l'Inspecteur général ne soit pas informé de vols ou de la disparition de biens susceptibles de constituer un cas de fraude, alors qu'ils avaient été constatés, ou bien qu'il le soit tardivement⁵⁸.

⁵³ Circulaire OED2015/016 du 17 septembre 2015.

⁵⁴ Cadre de contrôle interne du COSO.

⁵⁵ WFP/EB.A/2015/5-B.

⁵⁶ WFP/EB.A/2015/5-E/1- "Tout membre du personnel du PAM est tenu de signaler dans les meilleurs délais toute présomption de fraude ou de corruption".

⁵⁷ Lettres d'observations sur le bureau de pays en République centrafricaine.

⁵⁸ Lettres d'observations sur les bureaux de pays en République centrafricaine et au Myanmar.

112. Dans tous les cas où l'on peut raisonnablement supposer qu'il existe une fraude, il convient de saisir le Bureau de l'Inspecteur général afin qu'il puisse décider en toute indépendance des cas devant faire l'objet d'une enquête. Par ailleurs, il appartient aux directeurs de pays de mettre en place des mesures adaptées de lutte contre le vol et la fraude au niveau local; cela requiert une analyse des faits très réactive afin d'en déterminer l'origine, et une réorganisation appropriée pour éviter les fraudes systémiques.

113. Les comités locaux de contrôle du matériel constatent parfois des pertes, découlant par exemple de vols frauduleux, très longtemps après les faits, jusqu'à plus d'un an. Notre échantillon n'était pas assez fourni pour qu'une conclusion généralisable puisse être tirée, mais certains procès-verbaux des comités montrent qu'ils peuvent être amenés à constater des pertes sans en analyser les causes, ni formuler de propositions de mesures préventives à prendre. Si cette fonction n'est pas officiellement confiée aux comités, leur cahier des charges indique toutefois qu'ils doivent formuler des recommandations sur tous les cas qui impliquent une passation par profits et pertes et examiner les responsabilités financières associées à des pertes.

114. Un des bureaux audités ne disposait pas d'un tableau de suivi des pertes constatées pouvant constituer un cas de fraude, donnant l'impression qu'il se désintéressait des dossiers après en avoir saisi l'Inspecteur général, ce qui peut concourir à une certaine culture de l'impunité sur le plan local.

115. Ces constats tranchent avec la politique de tolérance zéro prônée par le PAM à l'égard des pratiques frauduleuses, et jettent le doute sur l'exhaustivité de l'information détenue par le Siège. Ils réduisent la portée de la déclaration sur le contrôle interne signée par le Directeur exécutif et des déclarations d'assurance transmises par les directeurs de pays. Ils ne permettent pas de conclure que le système fonctionne de manière optimale sur le plan local et donne la possibilité de maximiser l'implication des directeurs sur le terrain dans la prévention de la fraude, ainsi que d'atteindre les meilleurs résultats possibles.

Recommandation 13. Le Commissaire aux comptes recommande que les bureaux de pays signalent systématiquement au Bureau de l'Inspecteur général tous les cas de pertes dont on peut raisonnablement supposer qu'elles constituent des fraudes.

Recommandation 14. Le Commissaire aux comptes recommande que les pertes susceptibles de constituer des cas de fraude soient recensées et suivies sur le plan local au moyen de tableaux récapitulatifs et qu'une synthèse en soit communiquée au Directeur financier et au Commissaire aux comptes.

Recommandation 15. Le Commissaire aux comptes recommande de systématiser davantage la procédure de constatation, d'analyse et de suivi des pertes au plan local.

8.2. La systématisation des procédures opérationnelles standard sur le plan local

116. Si tous les manuels et règles définis au Siège sont disponibles sur l'Intranet et accessibles à tout le personnel, les directeurs sont amenés à établir des instructions sur le plan local, notamment sous la forme de procédures opérationnelles standard, dont certaines sont permanentes. Dans les bureaux visités⁵⁹, nous avons observé que ces règles n'obéissaient pas toujours à des principes de classification rigoureux, avec numéro chronologique d'enregistrement et procédures d'annulation ou de révision. Certains bureaux ne tiennent pas de registre de ces instructions permanentes; plusieurs ont eu du mal à réunir

⁵⁹ Voir les lettres d'observations sur le Bureau régional de Dakar et les bureaux du PAM au Pakistan, en République centrafricaine et au Myanmar.

ces textes à notre demande, ou disposaient de textes caducs et non actualisés. Cette situation montre que la rigueur du contrôle interne sur le plan local peut être améliorée.

Recommandation 16. Le Commissaire aux comptes recommande de donner pour instruction à chaque bureau de dresser un inventaire de toutes les procédures opérationnelles standard locales, de les actualiser régulièrement et d'en effectuer une classification rigoureuse. La liste de ces procédures devrait être une composante obligatoire des rapports de passation de pouvoirs entre directeurs.

9. La gestion du projet de nouvelle structure organisationnelle

117. Une nouvelle étape de la décentralisation a été lancée sur la base des études organisationnelles approfondies menées en 2012⁶⁰. La "Nouvelle structure organisationnelle adaptée à la mission du PAM"⁶¹ n'était qu'un des sept volets de l'Initiative d'adaptation de la structure du PAM, mais l'objectif consistant à réorganiser les rôles respectifs des entités au niveau central, régional et local se retrouve dans l'ensemble du cadre d'action correspondant. Celui-ci prévoyait par exemple le lancement d'examen des procédures opératoires qui, s'ils ne relevaient pas spécifiquement du réalignement organisationnel, participaient de l'optimisation des interactions entre le Siège et les bureaux de terrain⁶².

9.1. Le dispositif de pilotage

118. Le PAM a choisi de ne pas confier la conduite du projet de l'Initiative dans son ensemble - et de la réorganisation institutionnelle en particulier - à une seule équipe, préférant mettre en place des groupes de travail chargés de décliner les principales orientations. Cela a favorisé la mobilisation des responsables des différentes fonctions, ce que le PAM n'aurait peut-être pas obtenu avec une structure plus hiérarchisée.

119. En revanche, les modalités de coordination de la démarche et de suivi des mesures prises n'ont pas été clairement établies dès le lancement de l'Initiative. Ce n'est qu'à partir de 2014 que la Division de l'innovation et de la gestion du changement s'est vu confier cette fonction de suivi centralisé des réformes organisationnelles, et allouer des ressources spécifiques⁶³. Au demeurant, elle n'a pas eu une vision exhaustive des changements mis en œuvre au PAM: elle s'est concentrée essentiellement sur le suivi des mesures relevant des quatorze axes de travail transversaux, au détriment des actions sectorielles élaborées par les directeurs de division.

120. Le cadre d'action de l'Initiative et les plans d'activités qui en ont résulté n'ont pas été assortis, dès la conception, d'un calendrier précis de mise en œuvre, et les nombreuses initiatives ont été menées selon des échéances distinctes.

⁶⁰ Voir le rapport de l'Équipe de développement organisationnel (mai 2012) et l'évaluation organisationnelle rapide menée par le Cabinet Mc Kinsey (juin 2012).

⁶¹ Une nouvelle structure organisationnelle adaptée à la mission du PAM – 17 août 2012.

⁶² Un cadre d'action pour renforcer le PAM, 18 juin 2012: "Les processus en place au PAM pour lui permettre d'accomplir son travail doivent être rationalisés et intégrés dans l'optique d'améliorer l'efficacité, l'efficacé et la responsabilité. Ils devraient appuyer le principe consistant à autoriser la prise de décisions au plus près du terrain".

⁶³ Voir la proposition d'investissement consacrée à la gestion globale du changement.

9.2. L'absence d'indicateurs spécifiques d'impact

121. Les plans d'activités résultant de l'Initiative d'adaptation de la structure du PAM et donc de la réorganisation institutionnelle n'ont pas été assortis d'indicateurs spécifiques visant à mesurer l'impact des nombreuses transformations survenues depuis 2012 sur l'efficacité et l'efficience du PAM.

122. Le bilan de l'Initiative⁴¹ effectué par le Secrétariat avec l'appui de la Division de l'innovation et de la gestion du changement a apprécié la réforme à l'aune du ressenti des agents du PAM, du degré de mise en œuvre des recommandations et de divers indicateurs de moyens (montant des dépenses engagées dans le cadre de l'Initiative, montant des transferts de ressources opérés entre le Siège et le terrain, etc.). Il s'est également appuyé sur des indicateurs génériques suivis dans le cadre du Rapport annuel sur les résultats⁶⁴ qui, s'ils font état d'une amélioration objective des systèmes, n'en démontrent pas l'imputabilité aux réformes menées dans le cadre de l'Initiative.

123. L'évaluation des effets ultimes d'une réforme, comme le réagencement du PAM, est d'une grande complexité compte tenu de la pluralité des facteurs qui peuvent influencer sur l'efficacité de l'action du PAM. L'évaluation n'est pas impossible, mais elle demande des démarches que seuls des professionnels de l'évaluation peuvent conduire, si tant est qu'ils disposent du temps nécessaire.

124. Même si le volet de la réorganisation n'a pas appelé d'investissements directs élevés, le PAM devrait avoir pour principe d'évaluer toute réforme organisationnelle, car un changement au niveau de l'organisation générale a des effets sur chaque politique sectorielle.

9.3. Le coût de l'opération

125. Si la mise en œuvre de l'Initiative a représenté un coût direct total de 72 millions de dollars, le volet "réalignement organisationnel" n'a mobilisé qu'une part limitée des investissements (4,5 millions de dollars⁶⁵). Le Secrétariat estime que seuls 2,8 millions de dollars ont trait aux actions liées à l'approfondissement de la décentralisation.

126. Ce montant correspond toutefois aux coûts directs de gestion de l'Initiative (frais de voyage et de réunion, audits de certains aspects etc.), et non aux coûts induits par les mesures prises. Une appréhension plus globale du coût résultant de la nouvelle structure organisationnelle impliquerait d'estimer l'impact financier du rééquilibrage des compétences entre le Siège et le terrain, ce qui renvoie à la question des gains d'efficience assignés comme but final stratégique à l'Initiative. Il aurait été utile a minima d'estimer le coût net du renforcement des ressources allouées aux bureaux de terrain, et notamment de déterminer si le transfert de ressources du Siège vers le terrain a représenté un coût neutre pour le PAM; autrement dit, il reste à savoir si l'allocation de ressources supplémentaires au terrain a été compensée par la réduction des moyens affectés aux services du Siège, dans une logique de rationalisation et de suppression de doublons entre les différents niveaux de responsabilité.

⁶⁴ Voir Examen de l'Initiative de renforcement organisationnel destinée à adapter la structure du PAM à sa mission, page 37, par exemple indicateur de performance clé 3.1 (conception de programmes de grande qualité, approuvés en temps voulu) ou indicateur de performance clé 3.2 (chaîne d'approvisionnement efficiente permettant de livrer rapidement l'assistance alimentaire).

⁶⁵ Division de l'innovation et de la gestion du changement.

Recommandations 17. Le Commissaire aux comptes recommande au PAM d'assortir toute réforme organisationnelle: a) d'un calendrier de mise en œuvre précis; b) d'un dispositif de suivi offrant une visibilité sur l'ensemble des initiatives lancées; c) d'indicateurs d'impact, y compris financier, et d'un dispositif d'évaluation indépendant permettant de mesurer le succès de la réforme à l'aune des objectifs stratégiques qui lui étaient assignés.

VII. REMERCIEMENTS

127. L'équipe d'audit tient à adresser ses remerciements au Chef de cabinet et à ses services pour l'appui apporté durant cet audit, en particulier la Division de l'innovation et de la gestion du changement. Elle remercie également les autres départements opérationnels du PAM (Département des services concernant les opérations, Département des opérations, Département des partenariats, de la gouvernance et de l'action de sensibilisation), qui ont tous été mis à contribution.

Fin des observations d'audit.

Annexe 1 - Présentation détaillée de l'approche méthodologique

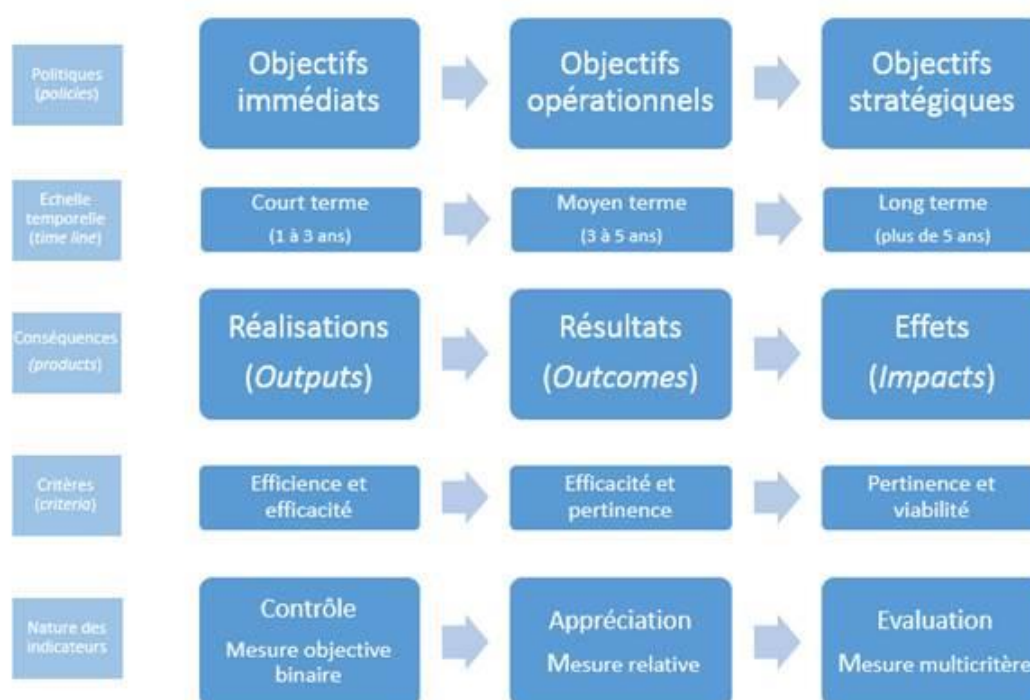
L'audit de la performance, qui vise essentiellement à examiner l'efficacité, l'efficience et l'économie¹ de la gestion d'un domaine, repose sur plusieurs approches distinctes ou combinées.

1-Définition du cadre logique des objectifs

Le cadre logique du programme traduit la conception d'une réforme et permet de retracer la chaîne de résultats, du but final à la mise en œuvre immédiate. Il tient compte du contexte (notamment des risques internes et externes) et met en évidence les objectifs, toutes les activités envisagées, et les résultats escomptés.

Les objectifs stratégiques, opérationnels, et immédiats traduisent l'orientation poursuivie. Ils définissent l'ensemble des résultats (au sens large) attendus à court comme à long terme et déterminent les activités et ressources à déployer pour y parvenir. Tout objectif formulé, pour pouvoir être atteint, doit remplir les conditions SMART (du sigle anglais signifiant spécifique, mesurable, réalisable, pertinent et assorti d'un délai).

Dans notre approche, toute politique ou tout programme peut être traduit en objectifs et en activités qu'il est possible de classer selon la grille logique suivante. En fonction de leur statut, les objectifs et les activités nécessitent, pour être mesurés, des approches et des outils différents et plus ou moins complexes.



¹ C'est-à-dire respectivement l'obtention des résultats, la manière dont ces résultats ont été atteints, et la maîtrise des coûts supportés.

2- Différences entre audit et évaluation

Si l'esprit et la méthodologie sont assez similaires à ceux de l'évaluation, la portée de l'audit de performance est plus limitée en raison des moyens et du temps qui lui sont consacrés: comme le rappelle la norme ISSAI 300², l'audit de performance examine principalement l'économie, l'efficacité et l'efficacités au niveau des résultats immédiats, dont il doit avant tout contrôler la conformité. L'examen des résultats, réalisé avec une plus grande profondeur de champ et de temporalité, au niveau de l'impact global et socio-économique, relève de l'évaluation. De plus, l'évaluation d'une politique s'intéresse principalement à sa pertinence (adéquation des objectifs aux besoins) et à son utilité (bien-fondé, effets direct et indirects y compris imprévus). L'audit de performance et l'évaluation sont donc complémentaires et constituent deux éléments décisifs pour apprécier l'utilité d'une réforme.

En conséquence, il convient de garder à l'esprit que seule une évaluation menée en prévoyant le temps nécessaire et des moyens significatifs permet de formuler une appréciation globale sur l'objet étudié, de sa conception à ses conséquences finales. Cette restriction n'interdit pas à l'auditeur de formuler un avis sur les impacts plus larges du programme audité s'il relève des points pertinents et suffisamment étayés, mais ce n'est pas sa visée première.

² Voir INTOSAI GOV 9400.

Annexe 2 – Quelques délégations de pouvoirs

1. Approbation des programmes et projets (rappels)

- Conseil d'administration: interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR) pour lesquelles la valeur des produits alimentaires dépasse 20 millions de dollars; projets de développement pour lesquels la valeur des produits alimentaires dépasse 3 millions de dollars.
- Directeur exécutif + Directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO): opérations d'urgence pour lesquelles la valeur des produits alimentaires dépasse 3 millions de dollars.
- Directeur exécutif: opérations d'urgence pour lesquelles la valeur des produits alimentaires ne dépasse pas 3 millions de dollars; IPSR pour lesquelles la valeur des produits alimentaires ne dépasse pas 20 millions de dollars; projets de développement pour lesquels la valeur des produits alimentaires ne dépasse pas 3 millions de dollars (et réaffectation de ressources entre les composantes de programme); activation des interventions d'urgence de niveau 2 et 3; toutes les opérations spéciales.
- Directeur des services d'urgence: opérations d'urgence permettant une intervention immédiate dont la valeur ne dépasse pas 1,5 million de dollars.
- Directeurs régionaux: affectations au titre du Compte d'intervention immédiate (CII) d'un montant maximum de 1 million de dollars en faveur d'opérations d'urgence permettant une intervention immédiate menées dans le cadre d'opérations transfrontalières ou touchant plusieurs pays de la région; révisions budgétaires dont la valeur ne dépasse pas 3 millions de dollars, dans certaines conditions.
- Directeurs de pays: affectations au titre du CII d'un montant maximum de 500 000 dollars en faveur d'opérations d'urgence permettant une intervention immédiate dans le pays; opérations bilatérales d'un montant maximum de 200 000 dollars; révisions budgétaires ne prévoyant pas de changement dans les coûts prévus ou dans l'orientation du projet.

2. Achats de denrées (rappels)

Directeur de la Division de la chaîne d'approvisionnement	au-dessus de 2 millions de dollars
Chef du service des achats de produits alimentaires	de 0,5 million à 2 millions de dollars
Directeurs régionaux/directeurs de pays	jusqu'à 500 000 dollars
Responsables des services d'achats de produits alimentaires	jusqu'à 500 000 dollars
Chargés des achats	non autorisés

Les délégations de pouvoirs sont plus restrictives en cas de dérogation au principe de mise en concurrence des fournisseurs:

Sous-directeur exécutif chargé du Département des services concernant les opérations	au-dessus de 2 millions de dollars
Directeur de la Division de la chaîne d'approvisionnement	de 0,5 million à 2 millions de dollars
Chef du service des achats de produits alimentaires	de 0,2 million à 0,5 million de dollars
Directeurs régionaux/directeurs de pays	jusqu'à 200 000 dollars
Responsables des services d'achats de produits alimentaires	jusqu'à 200 000 dollars
Chargés des achats	non autorisés

3. Délégations approfondies par l'Initiative

- Achats de produits alimentaires. Le pouvoir délégué aux bureaux de terrain dans le cadre d'opérations d'urgence a été étendu à l'ensemble des catégories d'activités¹; les plafonds d'autorisation ont été harmonisés pour toutes les opérations².
- Achats de biens et de services. Le pouvoir nécessaire pour procéder à des commandes d'une valeur inférieure ou égale à 5 000 dollars, a été étendu à tous les bureaux extérieurs au Siège¹⁰.
- Les contributions bilatérales ou fonds d'affectation spéciale destinés à un pays spécifique. Les délégations de pouvoirs pour l'approbation des activités financées par ces fonds³ ont été révisées. Les plafonds d'autorisation budgétaire atteignent à présent 500 000 dollars pour les directeurs de pays et 3 millions de dollars pour les directeurs régionaux. Cette révision des délégations de pouvoirs relatives aux fonds d'affectation spéciale destinés à un pays spécifique (dont la gestion incombe aux directeurs de pays) est cependant intervenue tardivement, en mai 2016⁴.
- L'autorité conférée aux bureaux régionaux et aux bureaux de pays leur permet d'approuver des bons de commande se rapportant à des transferts d'espèces ou de bons pour des montants allant jusqu'à 5 millions de dollars pour les directeurs régionaux et 2 millions de dollars pour les directeurs de pays⁵.

¹ Circulaire de la Directrice exécutive OED2013/023 du 6 décembre 2013.

² Voir annexe 3.

³ Circulaire ED2006/007 du Directeur exécutif du 9 août 2006. Dans le cas des fonds d'affectation spéciale établis et utilisés localement, qui entrent dans la catégorie des ressources extrabudgétaires, pour les montants maximum de 200 000 dollars (bureau de pays) ou de 500 000 dollars (bureau régional), il n'est pas nécessaire d'obtenir l'approbation préalable du Comité d'examen si le directeur de pays (jusqu'à 200 000 dollars) ou le directeur régional (jusqu'à 500 000 dollars) certifie que les activités entrent dans le cadre approuvé par le Comité directeur.

⁴ Circulaire de la Directrice exécutive OED2016/006 du 4 mai 2016.

⁵ Circulaire de la Directrice exécutive OED2014/011 (Département de la gestion des opérations) du 5 août 2014; ces transferts sont effectués selon des procédures détaillées dans la directive conjointe OS2013/003 RM2013/005 portant sur les procédures opérationnelles et financières relatives à l'utilisation de transferts d'espèces et de bons aux bénéficiaires, désormais remplacée par le manuel sur les transferts de type monétaire (publié le 1^{er} juillet 2016), et plus particulièrement ses dispositions sur la gestion financière.

Annexe 3 - Conclusions du sondage

L'équipe d'audit externe chargée de l'examen de la décentralisation a conduit un sondage auprès des bureaux de terrain, auquel cinq bureaux régionaux (83 pour cent) et 49 bureaux de pays (60 pour cent) ont répondu.

1. Une perception plutôt positive

- Les bureaux sont quasi unanimes à reconnaître les changements positifs apportés par la décentralisation.
- Les trois quarts des bureaux de pays et tous les bureaux régionaux notent qu'ils sont davantage à même de mener à bien leurs missions.
- À 90 pour cent, les bureaux régionaux considèrent que la décentralisation leur a permis de bénéficier d'une augmentation des moyens financiers et humains. Ce pourcentage passe cependant à 26 pour cent pour les bureaux de pays.
- S'agissant des responsabilités, 80 pour cent des bureaux régionaux et 59 pour cent des bureaux de pays considèrent que la décentralisation les a accrues. Plus de 60 pour cent des bureaux de terrain estiment que les délégations de responsabilités sont maintenant suffisantes et personne ne souhaite un retour en arrière.
- Seuls 34 pour cent des bureaux de pays font état de difficultés pour mettre en œuvre la nouvelle répartition des compétences, contre la moitié des bureaux régionaux.
- Dans l'ensemble, les bureaux estiment que la décentralisation a été plutôt bien gérée. Ils sont plus de 60 pour cent à penser que leur personnel a bien été formé à ses nouvelles responsabilités. L'intégralité des bureaux régionaux et 83 pour cent des bureaux de pays estiment que les procédures de contrôle interne ont été adaptées.
- Les rattachements hiérarchiques semblent bien définis: 91 pour cent des bureaux de pays et 80 pour cent des bureaux régionaux les trouvent clairs.

2. Un besoin d'orientation

- Tous les bureaux régionaux et 40 pour cent des bureaux de pays soulignent que la décentralisation n'a pas permis d'éviter les chevauchements de responsabilités.
- Les bureaux de terrain, et surtout les bureaux régionaux, indiquent avoir besoin de davantage d'encadrement et d'orientations: 75 pour cent des bureaux régionaux estiment que les procédures opérationnelles standard établies par le Siège ne sont pas régulièrement actualisées, notamment dans les domaines de la nutrition (100 pour cent), de la gestion des programmes (75 pour cent), de la gestion et du suivi de la performance (75 pour cent).
- S'agissant plus généralement du soutien obtenu du Siège, jugé dans l'ensemble satisfaisant, il est perçu comme étant insuffisant dans certains domaines, de l'avis d'une majorité de bureaux régionaux: la gestion et le suivi de la performance (80 pour cent) et les partenariats (80 pour cent).
- Une majorité de bureaux de pays sont insatisfaits de l'état des procédures opérationnelles en matière de partenariats (54 pour cent), de communication (53 pour cent) et de nutrition (52 pour cent). Toutefois, seuls 10 pour cent d'entre eux sont mécontents de l'appui global apporté par les bureaux régionaux.
- Les bureaux régionaux apprécient tous l'appui obtenu du Siège, mais ils sont toutefois une majorité à estimer que ce soutien n'est pas adéquat dans certains domaines: la gestion et le suivi de la performance (80 pour cent) et les partenariats (80 pour cent).

Légende: OUI NON

	Directeurs régionaux	Directeurs de pays
1. Délégations de pouvoirs et de ressources		
Responsabilités accrues grâce au processus de décentralisation	80%	59%
Davantage de ressources financières et humaines allouées au bureau du fait du processus de décentralisation	90%	74%
Les montants alloués au titre des coûts d'appui directs couvrent les dépenses d'exploitation	80%	65%
Il faut déléguer davantage de pouvoirs	60%	66%
Il faut revenir en arrière en ce qui concerne les délégations de pouvoirs	100%	96%
2. Mise en œuvre du processus de décentralisation		
Difficultés d'application de la nouvelle répartition des responsabilités	50%	66%
Formation du personnel pour qu'il soit à même d'assumer les responsabilités qui lui sont confiées	60%	64%
Demande de soutien	100%	100%
Adaptation des processus de communication de l'information et de contrôle interne	100%	83%
Structure hiérarchique clairement établie	80%	91%
Procédures opératoires normalisées mises en place	60%	66%
Procédures opératoires normalisées en place et mises à jour régulièrement	75%	57%
Participation au suivi du processus de décentralisation	100%	76%
Efficacité du suivi du processus de décentralisation	60%	67%
3. Résultats du processus de décentralisation		
Appui fourni par le Siège satisfaisant	100%	79%
Appui fourni le Bureau régional satisfaisant	n.d.	90%
Élimination des chevauchements de responsabilités	100%	62%
Capacité accrue des bureaux à s'acquitter de leur mandat grâce à la décentralisation	100%	75%
Meilleur rapport coût-efficacité dû à la décentralisation	50%	61%
Conséquences positives de la décentralisation	100%	93%

Annexe 4 - Les bureaux de terrains (hors bureaux de liaison) à fin février 2017

La présente information est tirée du Plan de gestion pour 2017-2019; elle a été vérifiée avec les directeurs régionaux lorsque les données étaient imprécises.

1. Périmètre des bureaux régionaux:

	Nombre de bureaux de pays	Présence opérationnelle	Nombre total de pays couverts
RBB	15	1	16
RBC	17	1	18
RBD	19	0	19
RBJ	12	0	12
RBN	9	0	9
RBP	12	1	13
Total	84	3	87

2. Présence opérationnelle (pas de bureau de pays) et liens hiérarchiques:

- Papouasie-Nouvelle-Guinée: relève de RBB. Les opérations d'urgence ont pris fin en novembre 2016 mais reprendront en 2017 grâce à un financement reçu de l'Australie il y a peu, lequel permettra de prolonger les opérations de deux ans.
- Maroc: relève de RBC. Le projet de développement, qui doit s'achever à la fin de 2017, sera prolongé durant 2018 au moyen d'un PSP-relais provisoire qui permettra au PSP de démarrer en 2019.
- Paraguay: relève de RBP. Deux fonds d'affectation spéciale valides jusqu'en juin et septembre 2017.

3. Répartition des interventions d'urgence

	Interventions d'urgence de niveau 2	Interventions d'urgence de niveau 3	Nombre total d'interventions d'urgence
RBB	/	/	0
RBC	Libye; Ukraine	Iraq; République arabe syrienne; Yémen	5
RBD	République centrafricaine; Mali	Nigéria	3
RBJ	République démocratique du Congo	Afrique australe	2
RBN	Corne de l'Afrique	Soudan du Sud	2
RBP	/	/	0
Total	6	6	12

Liste des sigles utilisés dans le présent document

budget AAP	budget administratif et d'appui aux programmes
CII	Compte d'intervention immédiate
COMET	Outil des bureaux de pays pour une gestion efficace
COSO	Comité des organisations de tutelle de la Commission Treadway
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
IPSR	interventions prolongées de secours et de redressement
ISSAI	Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
LESS	Système d'appui à la gestion logistique
PSP	plan stratégique de pays
RBB	Bureau régional de Bangkok
RBC	Bureau régional du Caire
RBD	Bureau régional de Dakar
RBJ	Bureau régional de Johannesburg
RBN	Bureau régional de Nairobi
RBP	Bureau régional de Panama