



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

COMITE FINANCIER

Cent soixante-seizième session

Rome, 20 - 22 mai 2019

Rapport de l'Auditeur externe sur les budgets de portefeuille de pays

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

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

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



RÉSUMÉ

- Le document intitulé "Rapport de l'Auditeur externe sur les budgets de portefeuille de pays" est soumis au Conseil d'administration du PAM pour examen.
- Le résumé du document intitulé "Rapport de l'Auditeur externe sur les budgets de portefeuille de pays" figure dans le document soumis au Comité financier pour examen.

INDICATIONS QUE LE COMITÉ FINANCIER EST INVITÉ À DONNER

- Le Comité financier est invité à examiner le document du PAM intitulé "Rapport de l'Auditeur externe sur les budgets de portefeuille de pays" 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 conseille au Conseil d'administration du PAM de prendre note du document intitulé "Rapport de l'Auditeur externe sur les budgets de portefeuille de pays".**



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

Conseil d'administration

Session annuelle

Rome, 10-14 juin 2019

Distribution: générale

Date: 7 mai 2019

Original: français

Point 6 de l'ordre du jour

WFP/EB.A/2019/6-E/1

Ressources, questions financières et budgétaires

Pour examen

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

Rapport de l'Auditeur externe sur les budgets de portefeuille de pays

Projet de décision*

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport de l'Auditeur externe sur les budgets de portefeuille de pays" (WFP/EB.A/2019/6-E/1) et de la réponse de la direction du PAM publiée sous la cote WFP/EB.A/2019/6-E/1/Add.1, et a invité à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours de ses débats.

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

Coordonnateur responsable:

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

Cour des comptes
FRANCE



AUDIT EXTERNE DU PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL

RAPPORT D'AUDIT LES BUDGETS DE PORTEFEUILLES DE PAYS

Exercice 2018

RÉFÉRENCE COUR DES COMPTES: PAM-2018-9



TABLE DES MATIERES

RÉSUMÉ.....	4
I. OBJECTIFS, PÉRIMÈTRE ET MÉTHODE DE L'AUDIT.....	5
II. LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	8
III. INTRODUCTION.....	10
IV. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS	12
1. La planification budgétaire	12
1.1. Les étapes de la planification.....	12
1.2. L'approbation des plans stratégiques	14
1.3. L'articulation avec les Nations Unies	17
1.4. Le périmètre et le rôle des PSP	17
2. L'exécution budgétaire	19
2.1. La nouvelle structure des coûts.....	19
2.2. La lisibilité des coûts	20
2.3. La complexité budgétaire	22
2.4. Le travail administratif	25
3. Les comptes rendus budgétaires.....	27
3.1. Les portails d'information	28
3.2. Les coûts consolidés des BPP.....	30
3.3. Les budgets des partenaires coopérants.....	33
3.4. L'impact de la réforme sur les donateurs.....	35
V. CONCLUSION	37
VI. REMERCIEMENTS.....	37
ANNEXE: Estimations de l'impact des PSP sur la charge de travail des unités chargés des finances et du budget	38

RÉSUMÉ

En établissant une ligne de visée entre les activités et les résultats, les budgets de portefeuille de pays contribuent à améliorer la redevabilité du PAM et renforcent la cohérence de son action au sein du système des Nations Unies. **L'articulation avec les autres organismes de ce système demeure néanmoins perfectible**, notamment du fait que près de la moitié des plans stratégiques de pays ne sont pas synchronisés avec les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement.

La direction du PAM doit faire face à des impératifs contradictoires exprimés par les membres du Conseil, au moment de l'approbation des plans stratégiques de pays et des budgets de portefeuille de pays qui les accompagnent. Les membres sont partagés entre le souhait d'obtenir une vue globale qui facilite la prise de décision et le besoin d'une information plus détaillée. Une information en continu est mise à leur disposition à travers plusieurs portails, mais les données financières sont hétérogènes d'un portail à l'autre. **Ce rapport formule des recommandations visant à améliorer l'information fournie aux membres.**

Les plans stratégiques de pays sont fondés sur les besoins estimés dans chaque pays. Alors que cette approche est supposée prendre en compte la capacité réelle des bureaux de pays à mettre en œuvre les besoins identifiés, des réserves existent sur la solidité et la signification de ces estimations. L'Auditeur externe estime que le **PAM devrait clarifier sa méthode de définition des besoins à la fois en interne et pour les donateurs.**

Les plans stratégiques de pays et les budgets de portefeuille de pays ont introduit non seulement une ligne de visée reliant les activités aux buts poursuivis, mais également une nouvelle structure des coûts, qui favorise la transparence dans l'utilisation des ressources. Le déploiement des budgets de portefeuille de pays a été maîtrisé par les équipes du PAM, mais des simplifications se sont avérées nécessaires. Les tests réalisés par l'Auditeur externe sur un **échantillon de 56 millions de dollars É.-U. de dépenses** n'ont pas révélé d'erreur d'imputation significative. Certaines caractéristiques des dépenses en faveur des partenaires coopérants pourraient être mieux expliquées. La souplesse laissée aux bureaux de pays dans le classement des actions qu'ils mettent en œuvre au sein des catégories institutionnelles d'activité affaiblit la **lisibilité des données agrégées**. De même la redéfinition du contenu des coûts d'appui directs empêche de comparer leur niveau avec celui qu'ils atteignaient avant la réforme. Il ne se dégage cependant pas de solution parfaite, le PAM devant arbitrer entre la recherche de la précision et les nécessités de la synthèse. La pertinence de cette réforme, dont le PAM prévoit qu'elle aura **coûté au total 59,4 millions de dollars**, n'est pas remise en cause par ces constats.

Les bureaux extérieurs du PAM audités s'accordent à dire que la réforme a **augmenté leur charge de travail**. Ce rapport propose des méthodes afin d'estimer objectivement cette charge supplémentaire. Le PAM devra identifier ce qui relève de la transition ou d'un accroissement durable du fardeau administratif, afin d'en cerner les effets sur l'organisation du travail et les effectifs.

Les plans d'exécution des budgets de portefeuille de pays, consolidés à l'échelle institutionnelle, permettent désormais au PAM de faire rapport sur la structure de ses coûts complets sans avoir à opérer de retraitement complexe. Le PAM est en mesure de **rendre des comptes avec précision sur chaque composante du coût de l'aide alimentaire**, y compris ce qui est converti finalement en nourriture. Ce rapport propose au PAM d'effectuer un suivi régulier de certains indicateurs de ce type.

En revanche, il est trop tôt pour dire si les budgets de portefeuille de pays contribueront, comme cela était souhaité, à diminuer l'imposition de conditions par les donateurs, ou à accroître la part des contributions pluriannuelles.

I. OBJECTIFS, PÉRIMÈTRE ET MÉTHODE DE L'AUDIT

1. Conformément à nos lettres de notification du 12 juillet et du 18 décembre 2018, une équipe de six auditeurs externes a effectué une mission de vérification au Siège du PAM à Rome en deux étapes, du 17 au 21 septembre 2018 et du 28 janvier au 8 février 2019. En outre, l'ensemble des missions de terrain programmées dans les bureaux extérieurs¹ au cours de l'exercice 2018-2019 a contribué à l'établissement de ce rapport dont l'objectif était d'examiner les budgets de portefeuille de pays du PAM.
2. L'audit externe du PAM a été confié au Premier président de la Cour des comptes de la France, pour la période allant du 1^{er} juillet 2016 au 30 juin 2022, par une décision du Conseil d'administration du 10 novembre 2015, conformément à l'article 14.1 du Règlement financier du PAM.
3. Le mandat de l'Auditeur externe est précisé à l'article 14 du Règlement financier du PAM et dans l'annexe à ce Règlement, ainsi que dans l'appel à candidatures aux fonctions d'Auditeur externe. Cet appel à candidatures ainsi que l'offre de services de la Cour des comptes, notamment son offre technique détaillée, validée par le Conseil, constituent le cahier des charges de ce mandat.
4. Les responsabilités de l'Auditeur externe consistent à vérifier les comptes du PAM (article 14.1 du Règlement financier) et à formuler, s'il le souhaite, des observations sur l'efficacité des procédures financières, sur le système comptable, sur les contrôles financiers internes et, en général, sur l'administration et la gestion du PAM (article 14.4 du Règlement financier).
5. En application de l'article 3.1 du Règlement financier, le Directeur exécutif est responsable de la gestion financière des activités du PAM, dont il rend compte au Conseil.
6. Une lettre de mission a été établie avec la Directrice exécutive alors en poste afin de s'assurer que, conformément aux normes internationales d'audit, les obligations respectives de la direction et de l'Auditeur externe sont bien comprises. Par ailleurs, comme avant chaque audit, l'Auditeur externe communique au Secrétariat le champ d'application des vérifications qu'il entreprend.
7. Le présent rapport s'inscrit dans le plan de travail annuel de l'Auditeur externe présenté au Conseil d'administration du PAM lors de sa deuxième session ordinaire de novembre 2018, qui détaille les vérifications à effectuer entre juillet 2018 et juin 2019. En vertu du cahier des charges, l'Auditeur externe doit produire chaque année un rapport d'audit sur les états financiers du PAM (soumis à l'approbation du Conseil) accompagné d'une opinion sur les comptes, deux rapports sur la performance et la régularité de la gestion du PAM, autrement dénommés "rapports d'audit de performance" (soumis au Conseil pour examen) et des lettres d'observations établies à l'issue de visites des bureaux extérieurs (bureaux régionaux et bureaux de pays). L'Auditeur externe procède également à la validation du projet de rapport annuel sur l'application de ses précédentes recommandations, soumis par le Secrétariat au Conseil pour examen.
8. L'audit des budgets de portefeuille de pays s'est déroulé conformément aux Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI) sur l'audit de performance et l'audit de la conformité, au Règlement financier du PAM ainsi qu'au mandat additionnel qui lui est annexé. Ces normes imposent à l'Auditeur externe de se conformer aux règles de déontologie pertinentes eu égard à l'audit, d'exercer un jugement professionnel et de faire preuve d'esprit critique tout au long de l'audit.

¹ Bureaux régionaux de Nairobi et de Panama, bureaux de pays au Bangladesh, au Guatemala, à Haïti, en Jordanie, en Ouganda et en République-Unie de Tanzanie.

9. L'audit avait essentiellement pour objectif de déterminer:

- si les budgets de portefeuille de pays permettent d'avoir une assurance raisonnable que les conditions imposées par les donateurs et les autorisations données par le Conseil d'administration sont respectées;
- si les catégories de coûts introduites par le cadre de financement révisé (transferts, mise en œuvre, coûts d'appui directs ajustés, coûts d'appui indirects) sont distinguées avec suffisamment de clarté pour éviter les doublons et garantir la lisibilité des dépenses exécutées;
- si les budgets alloués aux partenaires coopérants sont conformes à la nouvelle structure budgétaire;
- quel est l'impact de la mise en œuvre du cadre de financement révisé sur la gestion budgétaire et la charge de travail des bureaux de pays.

10. Chaque observation et chaque recommandation ont été discutées avec le personnel concerné, en particulier celui de la Division du budget et de la programmation en lien avec la feuille de route intégrée. La réunion de clôture de l'audit s'est tenue en présence du directeur de cette division, le 8 février 2019. Le Secrétariat a confirmé la validité des faits exposés. Le présent rapport prend pleinement en compte ses commentaires et ses réponses, fournis sous forme écrite le 22 mars 2019.

11. Lors d'un audit conduit selon les normes internationales, la performance et la conformité sont examinées en fonction de critères appropriés et les causes des écarts par rapport à ces critères sont analysées. Le but est de répondre aux principales questions d'audit et de recommander des améliorations. La première étape de l'audit consiste à préciser les contours du sujet considéré, c'est-à-dire l'information ou l'activité qui est mesurée. Ce sujet peut prendre diverses formes et avoir diverses caractéristiques, selon l'objectif d'audit. Pour être approprié, le sujet considéré doit pouvoir être défini, afin d'être mesuré de façon cohérente en fonction des critères retenus et de faire l'objet de procédures destinées à collecter des éléments probants suffisants et appropriés pour étayer la conclusion d'audit².

12. Le sujet considéré lors de cet audit était l'examen de l'efficacité et de l'efficience de la gestion des budgets de portefeuille de pays, notamment au regard de l'objectif de transparence poursuivi par le PAM au titre de son cadre de financement révisé. Les budgets de portefeuille de pays ont été examinés aux différentes étapes du cycle budgétaire, à savoir la planification, l'exécution et le compte rendu.

13. Afin de mener son examen, l'Auditeur externe a élaboré une classification logique des objectifs sous-jacents poursuivis par le PAM avec les budgets de portefeuille de pays, entre objectifs immédiats, opérationnels et stratégiques. Pour atteindre chaque type d'objectif, un programme vise des produits de nature différente: les objectifs immédiats se traduisent par des réalisations factuelles; les objectifs opérationnels supposent l'obtention de résultats qui appellent une appréciation plus qualitative; les objectifs stratégiques se manifestent par des effets escomptés à long terme dont l'analyse relève davantage de l'évaluation. Les réalisations, résultats et effets escomptés identifiés dans le cadre logique constituent les critères de base d'appréciation de la performance de l'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 des budgets de portefeuille de pays reposant sur le cadre logique des objectifs peut être résumée comme indiqué ci-dessous.

² Norme ISSAI 100, paragraphes 22 et 26.

Objectifs immédiats	Objectifs opérationnels	Objectifs stratégiques
<ul style="list-style-type: none"> • Définir les besoins de chaque pays où le PAM intervient. • Déterminer des objectifs stratégiques à atteindre dans ces pays. • Créer une ligne de visée qui relie les dépenses effectuées aux activités, produits, effets directs, résultats et objectifs stratégiques du PAM. • Définir un budget pluriannuel pour chaque bureau de pays du PAM, en fonction de ces besoins et pour atteindre ces objectifs. • Hiérarchiser les priorités en fonction des prévisions de contributions afin de bâtir des plans d'exécution annuels. • Déployer la nouvelle structure des coûts dans tous les pays à l'horizon 2019. • Former le personnel de terrain à cette nouvelle structure budgétaire et comptable. • Adapter les outils informatiques des bureaux de pays à cette nouvelle structure budgétaire. 	<ul style="list-style-type: none"> • Donner aux donateurs une vision plus transparente de l'utilisation de leurs dons. • Orienter les dons vers les résultats stratégiques définis au préalable. • Donner aux bureaux de pays davantage de flexibilité et de prédictibilité dans l'utilisation de ces dons. • Mieux faire comprendre les multiples facettes du mandat du PAM allant de l'aide humanitaire au développement. • Donner aux bureaux de pays davantage de pouvoir décisionnel, afin qu'ils conduisent les actions qui leur semblent prioritaires. • Unifier le cadre budgétaire des budgets des différents bureaux de pays. • Rendre la comptabilité des bureaux de pays plus lisible pour le personnel de terrain et les donateurs. • Adapter la structure budgétaire aux réalités de terrain de chaque pays où le PAM intervient. 	<ul style="list-style-type: none"> • Établir une relation de confiance durable entre les bureaux de pays et les donateurs. • Mieux rendre des comptes aux donateurs. • Renforcer la marge de manœuvre du PAM vis-à-vis des donateurs. • Atteindre plus rapidement les objectifs stratégiques du PAM. • Encourager le financement des activités traitant les causes profondes de la faim. • Permettre au PAM de mieux communiquer au public sur son action. • Assurer un meilleur contrôle stratégique des dépenses par le Conseil. • Protéger les ressources et accroître leur efficacité. • Permettre une évaluation budgétaire de l'action du PAM.
Réalizations	Résultats	Effets escomptés

II. LISTE DES RECOMMANDATIONS

14. 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
Information du Conseil	2	1. L'Auditeur externe recommande que le Secrétariat: a) produise un document synthétique à l'attention du Conseil, donnant une vision d'ensemble de la feuille de route intégrée; et b) se rapproche des États membres, afin de mieux cerner comment répondre à leurs besoins, en distinguant d'une part, l'information stratégique nécessaire à la gouvernance, d'autre part, l'information de détail sur les plans stratégiques de pays et leurs budgets, qui doit être disponible à travers les différents sites et portails du PAM.
Définition des besoins	1	2. L'Auditeur externe recommande de rappeler dans chaque plan stratégique de pays la méthode de définition des besoins employée, en particulier les éléments pris en compte pour estimer de manière réaliste les capacités du PAM à les mettre en œuvre.
Articulation avec les Nations Unies	2	3. L'Auditeur externe recommande de mettre en phase dès les prochains plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) les cycles des plans stratégiques de pays les plus proches de la fin de leur durée (au-delà de la troisième année).
Plans stratégiques multipays	3	4. L'Auditeur externe recommande d'étudier la mise en place de plans stratégiques multipays.
PSP et appels à contributions	2	5. L'Auditeur externe: a) recommande que les bureaux de pays s'appuient davantage sur le contenu des plans stratégiques de pays et le budget associé pour procéder à leurs appels à contributions; et b) recommande également au Secrétariat de continuer à plaider auprès des donateurs pour obtenir des financements plus flexibles et plus prévisibles dans le but de maximiser l'efficacité opérationnelle des plans à long terme.
Exécution des budgets	2	6. L'Auditeur externe recommande d'analyser les raisons de l'augmentation des principales opérations budgétaires et comptables concernées, afin d'évaluer l'impact à long terme de la charge de travail des budgets des portefeuilles de pays sur la gestion et les effectifs.
Portails d'information	2	7. L'Auditeur externe recommande d'améliorer l'utilité du "portail des données des PSP" pour ses utilisateurs, en y introduisant pour chaque pays: i) le budget du plan de mise en œuvre; ii) les dépenses exécutées sur une base infra-annuelle; iii) le montant du budget administratif et d'appui aux programmes; iv) les pourcentages de coûts d'appui indirects (a priori 6,5 pour cent) et de coûts d'appui directs; v) les besoins à six mois au regard du plan fondé sur les besoins et du plan de mise en œuvre, puis les ressources correspondantes effectivement collectées.

Domaine	Priorité	Recommandations
Portails d'information	2	8. L'Auditeur externe recommande de rationaliser la coexistence des différents portails d'information relatifs aux plans stratégiques de pays, en indiquant systématiquement leur source, les règles et dates de mise à jour, et la nature des coûts présentés (activités, transferts, mise en œuvre, appui direct, appui indirect).
Structure des coûts consolidés	1	9. L'Auditeur externe recommande de présenter dans le plan de gestion annuel les budgets de portefeuille de pays, consolidés à l'échelle du PAM, suivant les quatre macrocatégories de coûts (transferts, mise en œuvre, coûts d'appui directs ajustés, coûts d'appui indirects) et de rendre compte de leur évolution d'une année sur l'autre.
Coûts d'appui	2	10. L'Auditeur externe recommande que le PAM, fort des possibilités introduites par la nouvelle structure des coûts, rende compte annuellement de l'évolution des indicateurs suivants: taux d'appui global, taux consolidé d'appui et de mise en œuvre, taux global d'accompagnement.
Budgets des partenaires coopérants	3	11. L'Auditeur externe recommande d'effectuer le suivi du montant total de la commission de gestion versée annuellement aux partenaires coopérants et de l'éventail des taux appliqués par les accords de partenariat sur le terrain.

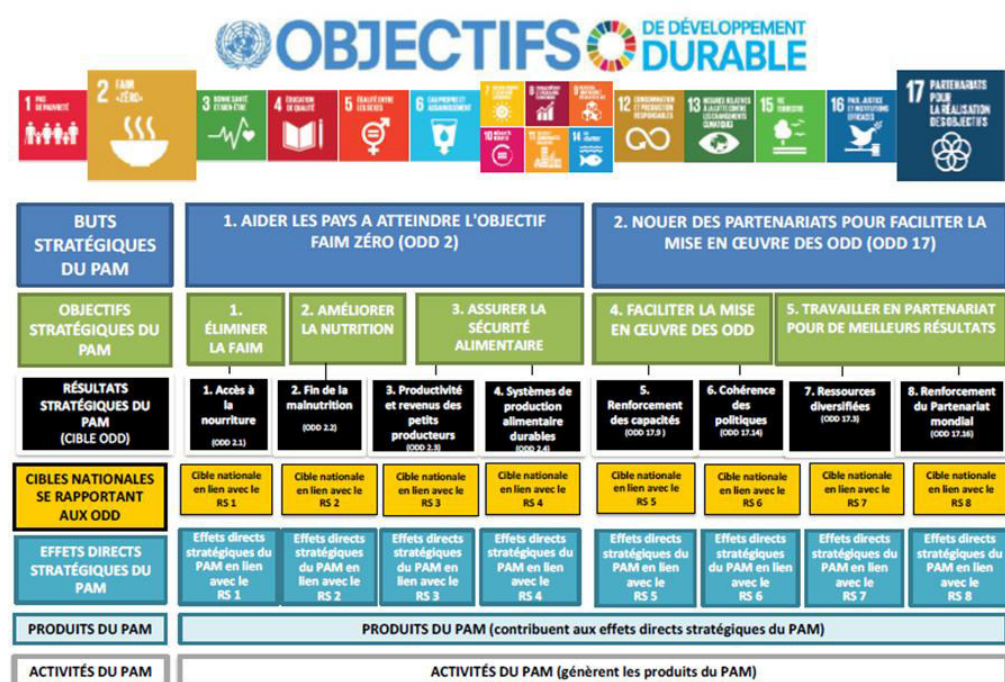
III. INTRODUCTION

15. À sa deuxième session ordinaire de novembre 2016, le Conseil d'administration du PAM a approuvé la feuille de route intégrée, un ensemble cohérent de réformes qui se compose du Plan stratégique pour 2017-2021, de la politique en matière de plans stratégiques de pays, de l'examen du cadre de financement, qui introduit la nouvelle structure des budgets de portefeuille des pays et du Cadre de résultats institutionnels, qui comprend les indicateurs clés de la performance de l'action du PAM. Dès 2017, le Plan stratégique pour 2017-2021 ainsi que le Cadre de résultats institutionnels sont entrés en vigueur. Le déploiement des plans stratégiques de pays (PSP) et des budgets de portefeuille de pays (BPP) conçus à partir du cadre de financement a commencé en 2017 et devrait être achevé en 2019.

16. Les PSP ont pour objectif de permettre aux bureaux de pays d'être mieux à même de parvenir à réaliser la stratégie du PAM et de répondre aux besoins spécifiques des pays où le PAM opère. À cet effet, ils établissent un portefeuille d'activités à l'échelle du pays, à l'horizon au maximum de cinq ans. Fondés sur une approche axée sur les résultats et non plus sur les projets, ils ont pour objectif de maximiser l'impact des programmes du PAM pour les bénéficiaires.

17. Le Plan stratégique du PAM et les PSP font le lien entre les buts statutaires du PAM³ et les objectifs de développement durable (ODD) du Programme de développement durable à l'horizon 2030⁴. Les actions du PAM sont ainsi présentées comme concourant explicitement à l'ODD 2, "Faim zéro", et l'ODD 17, "Partenariats pour la réalisation des objectifs". Les actions devant répondre à ces objectifs stratégiques doivent être menées au niveau des pays, en respectant le contexte national, les priorités et les stratégies propres qui accompagneront le travail du gouvernement local ainsi que des partenaires du PAM.

Figure 1: Cadre de résultats du Plan stratégique du PAM pour 2017-2021



Source: Plan stratégique pour 2017-2021.

³ Article II du Statut du PAM: "a) utiliser l'aide alimentaire pour appuyer le développement économique et social; b) répondre aux besoins alimentaires des réfugiés et des victimes d'autres situations d'urgence et de crises rendant nécessaires des secours prolongés; et c) promouvoir la sécurité alimentaire mondiale conformément aux recommandations formulées par la FAO.

⁴<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>

18. Chaque plan stratégique de pays contient un budget de portefeuille de pays, conçu pour répondre à deux objectifs principaux: établir un lien clair entre les ressources, les activités et les résultats; rassembler dans une structure unique toutes les ressources et toutes les activités déployées dans le pays. Ces deux objectifs devraient permettre de mieux rendre compte aux donateurs de l'emploi de leurs contributions.

19. La mise en œuvre de la feuille de route intégrée prend place dans un contexte où, malgré l'augmentation des financements, le décalage entre les ressources disponibles des organisations humanitaires par rapport aux besoins attendus est croissant depuis les vingt dernières années. Si l'assistance humanitaire internationale a atteint 27,3 milliards de dollars en 2017, soit une augmentation de 3 pour cent pour la deuxième année consécutive, un déficit de 41 pour cent était encore enregistré au titre de la procédure d'appel global des Nations Unies⁵.

20. Le PAM étant financé uniquement par des contributions volontaires, cet enjeu des ressources est d'autant plus sensible. En adoptant un système de planification, d'exécution et de compte rendu budgétaire qui lie les ressources de l'organisation aux résultats obtenus, le PAM entend démontrer que, dans le cadre de ses actions, il effectue une utilisation optimale des ressources tout en communiquant de manière transparente sur les efforts qu'il met en œuvre pour atteindre l'objectif Faim zéro. *In fine*, cette transparence accrue devrait, selon le PAM, l'aider à obtenir davantage de financements flexibles et pluriannuels pour la conduite de ses missions.

⁵ Plan de gestion du PAM pour 2019-2021, paragraphes 18 et 19.

IV. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

1. La planification budgétaire

21. Le cadre budgétaire de l'aide alimentaire que les plans stratégiques de pays et les budgets de portefeuille de pays viennent remplacer avait été pensé et conçu pour appuyer la délivrance de l'aide alimentaire au travers d'un système fondé sur les projets. Pour budgétiser ses recettes et ses dépenses, le PAM se fondait sur les projets à mener, chaque projet se rattachant à une des quatre catégories d'activités⁶ définies dans l'article II.2 du Règlement général. Cette approche donnait une vision fragmentée des opérations dans un pays donné. Elle ne permettait pas de faire le lien avec la politique d'ensemble ni les objectifs poursuivis.

22. Le nouveau système fonde les besoins opérationnels du PAM sur les résultats à atteindre. Une fois le plan stratégique de pays établi, le budget qui en découle doit refléter les résultats à atteindre, exprimés en termes d'effets directs stratégiques, de produits et d'activités.

1.1. Les étapes de la planification

23. La planification des budgets de portefeuille de pays se déroule en deux étapes, **l'identification des besoins opérationnels**, puis la **planification fondée sur les ressources**. L'identification des besoins, ou budgétisation axée sur l'efficacité opérationnelle⁷, consiste à déterminer les moyens nécessaires pour les opérations à partir des besoins. La planification fondée sur les ressources a pour objet de hiérarchiser les priorités en fonction des prévisions de contributions.

1.1.1. Les plans stratégiques de pays

24. Les PSP qui déclinent dans chaque pays le cadre de résultats du Plan stratégique du PAM (voir figure 1), constituent un nouveau moyen de planifier les activités du PAM à l'échelle d'un pays pour un maximum de cinq ans. Ils sont guidés par la conduite d'examen menés par les gouvernements avec l'appui du PAM⁸ et par la réalisation d'évaluations complémentaires.

25. Les PSP ou, selon l'état d'avancement des pays, les PSP provisoires (PSPP), les PSPP de transition (PSPP-T) et les opérations d'urgence limitées s'attachent à:

- définir les besoins du pays, la position du PAM, son rôle et sa contribution spécifique;

⁶ Article II.2 du Règlement général: Catégories d'activités (version en vigueur avant mars 2019)

"Pour atteindre les objectifs du PAM, le Conseil établit les catégories d'activités suivantes:

- (a) La catégorie d'activité du développement, qui recouvre les programmes et les projets d'aide alimentaire destinés à appuyer le développement économique et social. Cette catégorie comprend également les projets de relèvement et de préparation aux catastrophes ainsi que l'assistance technique fournie aux pays en développement pour les aider à mettre en place ou à améliorer leurs propres programmes d'aide alimentaire;
- (b) La catégorie d'activité des secours d'urgence, qui englobe l'aide alimentaire destinée à répondre aux besoins d'urgence;
- (c) La catégorie d'activité des secours prolongés, qui recouvre l'aide alimentaire destinée à répondre aux besoins de secours prolongés; et
- (d) La catégorie d'activité des opérations spéciales pour les interventions menées afin de:
 - (i) Remettre en état et renforcer l'infrastructure nécessaire au transport et à la logistique pour permettre une livraison rapide et efficace de l'aide alimentaire, destinée en particulier à répondre aux besoins d'urgence et de secours prolongés; et
 - (ii) Renforcer la coordination dans le cadre du système des Nations unies et avec d'autres partenaires grâce à la fourniture de services communs déterminés."

⁷ Examen du cadre de financement (WFP/EB.2/2016/5-B/1/Rev.1).

⁸ Examens stratégiques nationaux Faim zéro. Politique en matière de plans stratégiques de pays (WFP/EB.2/2016/4-C/1/Rev.1*), Page 10.

- préciser les effets directs stratégiques, les produits et les activités du PAM, tels que convenus dans le cadre des plans d'aide humanitaire, ou définis en concertation avec les gouvernements et les partenaires dans les plans nationaux de développement; et
- déterminer les ressources, l'appui technique et les orientations que le PAM mettra en œuvre⁹.

26. Les bureaux de pays élaborent leurs propres effets directs stratégiques, produits et activités, conformément à des catégories normalisées définies dans le Cadre de résultats institutionnels du PAM pour 2017-2021. Cela doit permettre d'allier la souplesse d'adaptation et l'agrégation des résultats à l'échelle du PAM dans une ligne de visée qui relie chaque activité aux résultats et objectifs stratégiques du PAM. Les effets directs stratégiques, les produits et les activités des PSP devraient aussi être alignés sur ceux des partenaires du PAM.

1.1.2. Les budgets de portefeuille de pays

27. Chaque plan stratégique de pays contient un BPP ventilé par effet direct stratégique et par activité. La constitution du BPP fait suite à la constitution de la ligne de visée et au plan fondé sur les besoins du pays qui permet au bureau de pays d'identifier les bénéficiaires cibles, leur nombre, les modalités requises (transferts de produits alimentaires, transferts de type monétaire) ainsi que le calendrier de mise en œuvre des opérations, les rations prévues, etc.

28. L'enveloppe budgétaire ainsi soumise à l'approbation du Conseil d'administration correspond au budget nécessaire à la mise en œuvre du PSP pendant toute sa durée. Le BPP contient des tranches annuelles indicatives correspondant à chaque année civile, mais au moment de l'approbation de chaque PSP, le Conseil d'administration du PAM approuve ce BPP sur la base du budget total des effets directs stratégiques pour toute la durée du PSP. Les décisions sont prises au niveau des effets directs stratégiques, et non au niveau des projets, comme cela était le cas dans l'ancien mode de budgétisation du PAM.

29. À la date du 22 février 2019, sur un total de 82 bureaux de pays, 39 suivaient des PSP approuvés, 25 des PSPP-T et 18 des PSPP¹⁰.

1.1.3. Les plans d'exécution

30. Une fois le PSP et son enveloppe budgétaire pluriannuelle approuvés, le bureau de pays élabore une stratégie de mobilisation des ressources et évalue les fonds qu'il espère recevoir de la part des donateurs. Les besoins opérationnels dépassant souvent les contributions effectives, ils élaborent des **plans d'exécution** fondés sur les ressources.

31. Cette démarche les amène à hiérarchiser les activités et à ajuster le nombre de bénéficiaires, la taille des rations et la durée de l'assistance. Les budgets des plans d'exécution constituent ainsi dans les bureaux de pays un deuxième niveau de planification opérationnelle annuelle qui permet de faire clairement la distinction entre les besoins et les plans fondés sur les ressources effectives.

32. Le plan d'exécution est un outil interne au PAM qui n'a pas vocation à être approuvé par le Conseil d'administration. Il est en effet réalisé dans la limite de l'enveloppe budgétaire approuvée par le Conseil. L'estimation des besoins reste le point de départ de tout le cycle de planification budgétaire et le plafond des interventions du PAM, sauf révision du PSP.

⁹ Politique en matière de plans stratégiques de pays (WFP/EB.2/2016/4-C/1/Rev.1*), page 10.

¹⁰ Les bureaux du Yémen et de la Somalie constituent des cas particuliers: leurs PSPP ont été approuvés par le Conseil d'administration, mais leurs activités continueront aussi à fonctionner selon l'ancienne structure budgétaire jusqu'au 31 mars 2019; à compter du 1^{er} avril 2019, elles suivront uniquement la structure budgétaire de la feuille de route intégrée.

1.2. L'approbation des plans stratégiques

1.2.1. L'information du Conseil

33. La planification fondée sur l'approche de la budgétisation axée sur l'efficacité opérationnelle vise à définir plus clairement les liens entre ressources nécessaires et résultats (cibles nationales se rapportant aux buts stratégiques, effets directs stratégiques, activités) dans un pays donné et d'offrir plus de transparence aux parties prenantes. Les donateurs devraient ainsi obtenir une vision plus précise des résultats visés grâce à leurs contributions.

34. Dans l'ensemble, les représentants des États donateurs rencontrés au Siège et dans les pays visités¹¹ ont une perception favorable de la réforme engagée par le PAM et des efforts qu'il a entrepris pour répondre à leurs questions à l'occasion des consultations.

35. L'Auditeur externe reconnaît la pertinence et la valeur ajoutée du cadre logique de référence des BPP. En établissant une ligne de visée entre les activités et les résultats, ce cadre constitue un outil susceptible d'améliorer la redevabilité du PAM et de renforcer la cohérence de son action avec les autres institutions des Nations Unies.

36. Les documents de planification opérationnelle que constituent les PSP et leurs BPP rencontrent toutefois une difficulté en ce qui concerne **le niveau de détail approprié qui doit être présenté à l'approbation du Conseil.**

37. Le sentiment exprimé par certains États témoigne d'une ambivalence des attentes des donateurs à l'égard des PSP. Les PSP sont en réalité établis de manière très précise, allant jusqu'au niveau des engagements de dépense, mais le Conseil a demandé par simplicité qu'on lui présente les PSP à un niveau de détail moindre pour avoir une vue plus globale. En revanche, sur demande du Conseil, les bureaux de pays ou le Service du budget et de la programmation des projets peuvent lui en fournir le détail (par exemple, le nombre de tonnes de riz nécessaires pour atteindre une population donnée). Cependant:

- Les six membres du Conseil interrogés¹² estiment que le **niveau d'information fourni au Conseil est encore trop général**. Les PSP sont approuvés dans leurs grandes lignes, au niveau des effets directs stratégiques et domaines d'action privilégiés. L'accès à des informations financières plus précises est jugé compliqué¹³. Par exemple, le PSP ne comprend pas d'indicateurs de résultats, d'analyse de risques et de valeurs cibles et de référence. Un membre fait valoir qu'il a été surpris par l'application concrète des PSP **faute d'avoir des détails suffisants au moment de l'approbation** en citant l'exemple des transferts de type monétaire. Il a constaté sur le terrain qu'un bureau de pays distribuait des bons et a constaté que le PSP ne lui avait pas donné d'information sur la modalité précise qui allait être appliquée.
- Deux membres ont estimé que des **questions transversales** auxquelles ils sont particulièrement attachés, comme l'environnement ou la problématique femmes-hommes, ne figurent pas dans les PSP même si le PAM mentionne qu'il s'attache à intégrer ces questions dans les PSP.

38. D'autre part, la contrepartie du rattachement des activités dans un pays aux résultats d'ensemble visés par le PAM est la complexité du système. Les trois premiers niveaux de

¹¹ Six donateurs rencontrés au Siège et sept donateurs dans sept pays sur le terrain, pour un total de 23 entretiens (six au Siège et 17 sur le terrain).

¹² Les membres du Conseil interrogés ont demandé à ne pas être cités explicitement, car ils souhaitent n'endosser que des positions officielles présentées lors des sessions du Conseil d'administration.

¹³ Deux membres du Conseil ont fait part de leurs difficultés dans l'accès aux données budgétaires et stratégiques du PAM, et cela malgré la possibilité d'y accéder via l'intranet du PAM. Ces difficultés ont plusieurs origines: la lenteur de réponse du PAM aux questions d'ordre informatique, dont les réponses pourraient pourtant aider les membres du Conseil à trouver les données recherchées sur l'intranet du PAM. Plus largement, la complexité de l'intranet du PAM ne favorise pas un accès direct à ces données. Enfin, il a été émis le souhait d'être notifié à chaque publication d'un document issu du PAM traitant de ces données budgétaires et stratégiques, ce qui n'est pas le cas actuellement.

planification (buts stratégiques ou ODD, Objectifs stratégiques du PAM et résultats stratégiques du PAM) visent à intégrer chaque PSP dans la démarche d'ensemble des Nations Unies mais ne sont pas spécifiques au pays. Les dépenses sont lues à travers trois grilles: effets directs stratégiques, domaines d'actions privilégiés, activités. Le gain d'information est réel. La lecture globale est clarifiée mais, en contrepartie, n'est pas simplifiée.

39. Les quatre principaux textes eux-mêmes qui régissent l'ensemble de la feuille de route intégrée comprennent au total 152 pages¹⁴. Ils ont fait l'objet, en phase de lancement, de diverses modifications. Ils sont complétés par des textes spécifiques, comme celui relatif aux "examens stratégiques Faim zéro". La compréhension de l'ensemble serait vraisemblablement facilitée par la production et la mise à jour régulière d'un document synthétique, ne dépassant pas huit ou dix pages.

Recommandation 1. L'Auditeur externe recommande que le Secrétariat: a) produise un document synthétique à l'attention du Conseil, donnant une vision d'ensemble de la feuille de route intégrée; et b) se rapproche des États membres, afin de mieux cerner comment répondre à leurs besoins, en distinguant d'une part, l'information stratégique nécessaire à la gouvernance, d'autre part, l'information de détail sur les plans stratégiques de pays et leurs budgets, qui doit être disponible à travers les différents sites et portails du PAM.

1.2.2. La méthode de définition des besoins

40. Les besoins opérationnels dont le PAM fournit une estimation dans chaque PSP ne correspondent pas aux financements nécessaires pour venir en aide à l'ensemble des populations en détresse alimentaire dans un pays donné, mais uniquement à ceux requis pour apporter une aide aux populations les plus vulnérables. En effet, le PSP est élaboré selon les besoins estimés pour le pays et auxquels le PAM serait capable de répondre: il ne s'agit pas de la totalité des besoins estimés pour le pays considéré, mais de la capacité opérationnelle du PAM à y répondre dans le cadre de son mandat. Il s'agit donc d'un compromis entre les besoins théoriques maximaux et les capacités du PAM à délivrer ses services qui conduit à focaliser les efforts sur les populations les plus vulnérables.

41. Ainsi, si 821 millions de personnes étaient sous-alimentées dans le monde en 2017, le PAM se focalise sur les quelque 124 millions de personnes exposées à l'insécurité alimentaire de manière aiguë et a pour objectif de pouvoir en aider finalement 78,8 millions¹⁵.

42. Cette focalisation du PAM sur les besoins auxquels il est capable de subvenir plutôt que sur les besoins globaux, qui découle de son mandat et de l'accord des gouvernements récipiendaires, est suggérée dans le Plan de gestion du PAM et dans les PSP. L'Auditeur externe a cependant constaté que chez certaines parties prenantes (donateurs, personnels de terrain) cette notion n'était pas toujours bien cernée.

43. Partant, elle peut entraîner une confusion sur ce qu'est le véritable budget. Est-il constitué des ressources disponibles pour réaliser les opérations du PAM dans les pays où il intervient (le plan d'exécution), ou bien des ressources nécessaires pour les accomplir (le plan fondé sur les besoins)? La formulation par le PAM de ses besoins opérationnels répond davantage à une finalité de recherche de financements qu'à un impératif de planification budgétaire.

44. À l'échelle de l'ensemble du PAM, l'écart entre les besoins ainsi définis et les recettes effectives peut être illustré dans le tableau ci-dessous.

¹⁴ Plan stratégique pour 2017-2021: 48 pages; Politique en matière de plans stratégiques de pays: 27 pages; Examen du cadre de financement: 30 pages; Cadre révisé de résultats institutionnels pour 2017-2021: 47 pages.

¹⁵ Plan de gestion pour 2019-2021, paragraphe 52 et tableau III.3.

**Tableau 1: Besoins opérationnels et plans d'exécution 2016-2019
(en millions de dollars)**

	2016	2017	2018	2019
Besoins opérationnels	8 687	9 007	9 011	9 796
Plan d'exécution	4 744	5 385	5 878	6 479
Déficit de financement prévu (en %)	45	40	35	34

Source: Plan de gestion du PAM pour 2019-2021.

45. Une **clarification des concepts** serait utile pour éviter tout malentendu pour les donateurs ou les états bénéficiaires: besoins idéaux, besoins prioritaires des populations cibles, besoins adaptés en fonction des capacités du PAM à les traiter, besoins hiérarchisés.

46. Malgré le caractère estimatif des besoins auxquels le PAM s'estime capable de répondre, l'écart significatif constaté entre ceux-ci et les budgets fondés sur les ressources (un tiers des besoins identifiés en 2019) peut susciter de l'incrédulité chez certains donateurs. Ainsi, certains donateurs avec lesquels l'équipe d'audit s'est entretenue sur le terrain ont pu s'étonner de l'écart entre les besoins ciblés et les réalisations et en conséquence se plaindre des projets trop ambitieux du PSP, qui était considéré comme manquant de réalisme face aux contraintes du terrain et aux capacités réelles du PAM. Un donateur a déclaré que ce comportement risquait d'être interprété comme un manque d'efficacité du PAM, ce qui n'incitait pas à augmenter les contributions ou à diminuer le niveau d'affectation à des fins spécifiques par peur d'une mauvaise utilisation des contributions.

47. Un autre risque concerne la fongibilité des contributions. Dans le système actuel, il est possible de transférer des fonds au niveau d'un bureau entre les activités d'un même effet direct stratégique, si ces fonds ne sont pas affectés à des fins spécifiques et si les enveloppes prévues dans le PSP ne sont pas dépassées. Il existe un risque qu'un bureau augmente autant que possible ses enveloppes pour s'assurer une plus grande flexibilité dans la gestion de ses fonds, sans disposer de la capacité de gérer ces fonds s'il les obtenait. *In fine*, cette attitude pourrait conduire à un manque de transparence envers les donateurs. Ce risque est malgré tout en partie limité par le faible pourcentage de contributions non affectées à des fins spécifiques ainsi que par la publication des rapports du PAM à ses donateurs concernant l'utilisation de leurs fonds.

48. Alors que l'approche fondée sur les besoins, appliquée pour l'approbation des PSP, est supposée prendre en compte la capacité réelle des bureaux de pays à les mettre en œuvre, le rapport d'audit interne sur la feuille de route intégrée en date d'avril 2018 est parvenu à des conclusions réservées¹⁶ qui confirment les réticences exprimées par certains donateurs. Des PSP étaient dépourvus d'estimations des capacités du PAM à mener à bien certaines activités. Par ailleurs, les méthodes d'évaluation des besoins n'étaient pas homogènes. Dans certains bureaux de pays, les prévisions ont été ajustées en fonction des niveaux de financement observés dans le passé, alors que d'autres bureaux ont exprimé les besoins dans une optique d'appel aux contributions.

Recommandation 2. L'Auditeur externe recommande de rappeler dans chaque plan stratégique de pays la méthode de définition des besoins employée, en particulier les éléments pris en compte pour estimer de manière réaliste les capacités du PAM à les mettre en œuvre.

¹⁶ Internal Audit on the Integrated Road Map Pilot Phase in WFP, Internal Audit Report AR/18/05. Observation 7 page 21.

1.3. L'articulation avec les Nations Unies

49. Les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) sont les cadres de résultats stratégiques à moyen terme qui doivent guider la vision et les mesures collectives adoptées par le système des Nations Unies à l'échelle des pays pour répondre aux priorités nationales de développement.

50. Près de la moitié des cycles des PSP (48,9 pour cent¹⁷) mis en place ne sont pas alignés sur la durée des PNUAD. Le souci de ne pas reporter de plusieurs années la mise en place du nouveau système explique cet écart. Or une telle synchronisation devrait constituer un élément important pour assurer la meilleure coopération des organismes des Nations Unies, que ce soit pour clarifier les partages de compétences ou pour développer les coopérations entre eux dans la durée.

51. L'alignement des cycles des PNUAD et des PSP n'a été fait que lorsque c'était possible de manière simple, c'est-à-dire quand les dates de lancement des deux documents cadres concordaient. La priorité pour le PAM a été de réaliser, avec les gouvernements, les examens stratégiques Faim zéro qui permettaient d'aligner la stratégie nationale avec l'ODD 2. La question de l'alignement a été soulevée par l'Évaluation stratégique des PSP mis en œuvre à titre pilote conduite par le Bureau de l'évaluation et traitée dans la réponse de la direction aux recommandations formulées dans ce rapport¹⁸.

52. L'inconvénient d'un alignement dès les prochains PNUAD serait d'interrompre certains PSP en cours de réalisation et de renouveler plus vite que prévu le lourd travail d'élaboration du PSP. À l'inverse, l'alignement évite de maintenir pendant des années un décalage compliqué à gérer et encore plus à expliquer.

53. Une approche pragmatique consisterait à limiter l'alignement aux PSP qui auraient atteint trois ans et demi ou quatre ans au moment du début du PNUAD.

Recommandation 3. L'Auditeur externe recommande de mettre en phase dès les prochains plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) les cycles des plans stratégiques de pays les plus proches de la fin de leur durée (au-delà de la troisième année).

1.4. Le périmètre et le rôle des PSP

1.4.1. L'hypothèse des plans stratégiques multipays

54. L'existence de plans stratégiques à l'échelle d'un pays permet d'assurer clairement l'identification du bureau responsable de la mise en œuvre.

55. D'importants sujets communs à plusieurs pays sont actuellement traités sans que le besoin d'un document commun se fasse sentir (cas des réfugiés syriens, par exemple). La question se pose toutefois de savoir si des plans couvrant plusieurs pays ayant une ou des

¹⁷ Chiffres fournis par le PAM au 31 janvier 2019.

¹⁸ WFP/EB.2/2018/7-A/Add.1; page 7: "Parallèlement à l'examen à mi-parcours du plan stratégique, le PAM entreprendra une étude de gestion détaillée qui s'appuiera sur tous les travaux existants, notamment ceux menés par les bureaux régionaux, en tenant compte des résultats de la réforme en cours du système des Nations Unies pour le développement, et notamment du système des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) et du système redynamisé des coordonnateurs résidents, et de ses conséquences pour les équipes des Nations Unies. L'étude portera sur l'harmonisation avec les priorités nationales et l'établissement de partenariats stratégiques, les progrès accomplis pour améliorer la souplesse et la prévisibilité des contributions et l'harmonisation des PSP avec les PNUAD".

difficultés analogues ne contribueraient pas à attirer les contributions des donateurs potentiels mieux que plusieurs sujets de moindre échelle.

56. L'importance accrue de l'enjeu, dès lors qu'il couvrirait une zone élargie, pourrait en effet renforcer l'intérêt de ces donateurs. D'ores et déjà, des bureaux travaillent à l'échelle de plusieurs pays¹⁹. Le PAM a indiqué à l'Auditeur externe que le premier plan stratégique multipays sera soumis au Conseil pour approbation lors de sa session annuelle de 2019.

57. Si l'efficacité de tels plans stratégiques multipays reste à démontrer, l'expérience mériterait d'être étudiée sur quelques cas concrets.

58. Afin de préserver la responsabilité des services chargés de la mise en œuvre, le PAM pourrait envisager de confier au bureau régional la coordination de l'élaboration du projet en liaison avec les directeurs de bureaux de pays concernés, tout en laissant à chacun de ceux-ci la charge de la mise en œuvre dans son pays.

Recommandation 4. L'Auditeur externe recommande d'étudier la mise en place de plans stratégiques multipays.

1.4.2. Les PSP et les appels à contribution

59. À la suite des entretiens conduits sur le terrain avec le personnel chargé des relations avec les donateurs et le secteur privé, il est apparu que dans certains pays, les unités en charge des partenariats n'utilisent pas au quotidien le PSP et le budget associé auprès des représentants des donateurs pour solliciter les dons. Les bureaux préfèrent faire des appels à contribution personnalisés en fonction du profil de chaque donateur en mettant l'accent sur une partie d'une activité ou plusieurs éléments de différentes activités.

60. Quatre raisons peuvent expliquer pourquoi les PSP et leurs BPP n'étaient pas directement envoyés aux donateurs:

- *a priori*, aucune consigne du Siège n'a été donnée à ce sujet;
- les donateurs n'auraient peut-être pas la volonté/le temps de lire en détail le PSP et d'étudier les problématiques budgétaires liées;
- il est nécessaire de hiérarchiser les appels à contributions en fonction des besoins immédiats des opérations en cours;
- il y a un risque, en soumettant un PSP, que les donateurs financent uniquement certaines activités (l'aide aux réfugiés et de manière générale les activités liées à l'actualité la plus visible) alors que dans le système actuel, la Division des partenariats avec les gouvernements peut choisir les activités qu'elle leur soumet et donc d'une certaine manière peut promouvoir des activités qui pourraient être délaissées autrement.

61. Même si les raisons qui expliquent pourquoi le PSP et le budget associé ne sont pas utilisés lors des appels aux donateurs peuvent s'entendre, cette approche n'offre pas la transparence annoncée par la réforme.

62. Pour résoudre ce problème de transparence, l'Auditeur externe conseille au PAM d'encourager le personnel des bureaux de pays à mettre davantage en valeur, dans leurs appels à contributions, les PSP dans leur globalité. Cela permettrait aux donateurs de mieux saisir la cohérence de l'action du PAM et de mieux comprendre l'impact général de leurs contributions. Cela ne les empêcherait vraisemblablement pas de faire des dons à des fins spécifiques, mais pourrait les inciter à verser des contributions sur un plus grand nombre

¹⁹ Cas de l'Amérique centrale, notamment.

d'actions, en attirant leur attention sur des actions auxquelles ils ne pensaient pas contribuer de prime abord.

Recommandation 5. L'Auditeur externe a): recommande que les bureaux de pays s'appuient davantage sur le contenu des plans stratégiques de pays et le budget associé pour procéder à leurs appels à contributions; et b) recommande également au Secrétariat de continuer à plaider auprès des donateurs pour obtenir des financements plus flexibles et plus prévisibles dans le but de maximiser l'efficacité opérationnelle des plans à long terme.

2. L'exécution budgétaire

63. Les PSP et les BPP ont introduit non seulement une ligne de visée reliant les activités aux buts, résultats et effets directs stratégiques du PAM, mais également une nouvelle structure des coûts. Cette nouvelle structure des coûts est un élément de la transparence dans l'utilisation des ressources voulue par le PAM.

2.1. La nouvelle structure des coûts

64. Le BPP programme les ressources nécessaires à la réalisation des opérations du PAM à l'échelle d'un pays.

65. L'activité est le plus petit niveau de planification et de contrôle budgétaire de la part du Siège sur les bureaux de pays²⁰. Concrètement, cela signifie que, si par exemple l'activité comprend différents groupes de bénéficiaires ou zones géographiques, la planification des dépenses reste au niveau de l'activité. Ce principe s'applique aussi pour le contrôle budgétaire, à savoir que les dépenses ne peuvent pas excéder les montants alloués au niveau total de l'activité.

66. En revanche, c'est à un niveau plus fin que les bureaux de pays gèrent l'exécution du budget, à savoir l'estimation des coûts et l'enregistrement des dépenses. Un BPP comporte pour chaque activité planifiée des répartitions estimatives et des enregistrements de coûts à cinq niveaux de subdivision:

- niveau 1: macrocatégories de coûts (coût de transfert, coût de mise en œuvre, coûts d'appui directs ajustés, coûts d'appui indirects);
- niveau 2: modalités de transferts (produits alimentaires, transfert de type monétaire, renforcement des capacités, prestation de services);
- niveau 3: répartition des transferts de produits alimentaires et de type monétaire entre valeur du transfert et coût du transfert;
- niveau 4: répartition des modalités entre catégories de planification des coûts (par exemple transport, stockage, subvention aux partenaires coopérants);
- niveau 5: répartition des catégories de planification des coûts entre des éléments de coûts (par exemple transport entre transport maritime et transport intérieur).

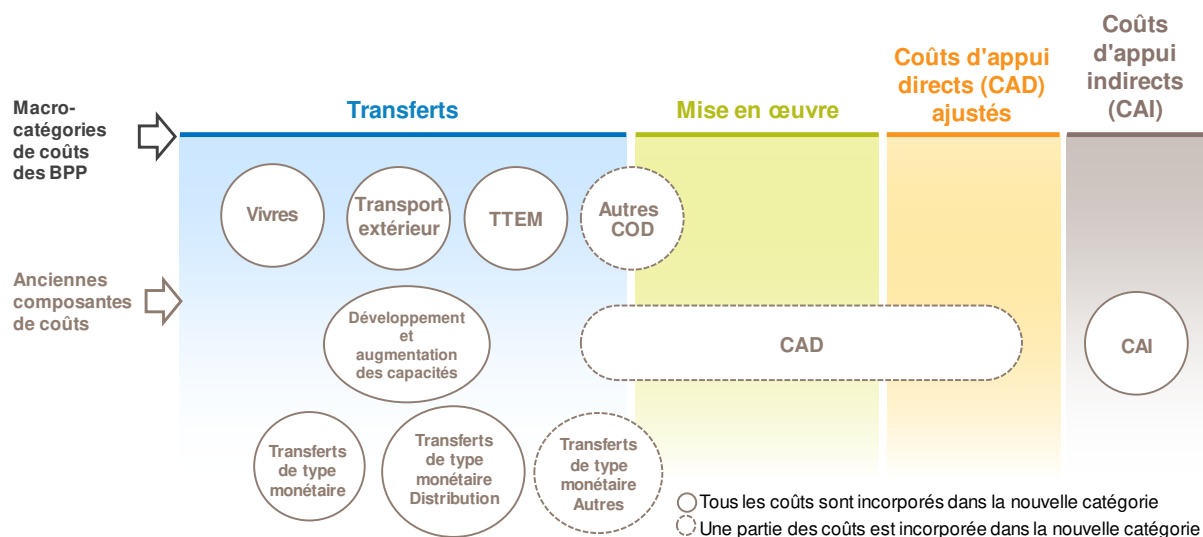
67. À la programmation des activités et des ressources sur un **axe vertical** (la "ligne de visée", voir la figure 1), se superpose un **axe horizontal** de décomposition des coûts, au sein de chaque activité, pour les estimer et les enregistrer.

²⁰ Guide des PSP.

2.2. La lisibilité des coûts

68. La nouvelle structure des coûts permet de **mieux identifier les facteurs de coûts**. Les dix composantes des coûts utilisées dans l'ancien système²¹ sont remplacées par quatre macrocatégories: transfert, mise en œuvre, coûts d'appui directs ajustés et coûts d'appui indirects.

Figure 2: Structure des coûts avec les BPP et avant les BPP



Source: Manuel de la feuille de route intégrée.

TTEM: transport terrestre, entreposage et manutention; Autres COD: autres coûts opérationnels directs

69. Les macrocatégories de coûts sont définies de la manière suivante²²:

- Les **coûts de transfert** représentent les coûts qui s'ajoutent directement à la valeur de transfert des produits alimentaires et des transferts de type monétaire et au coût du transfert de l'assistance alimentaire, des transferts de type monétaire, des activités de renforcement des capacités et de prestation de services. Les coûts de transfert sont donc d'une part, la valeur du transfert, d'autre part, les coûts qui sont indissociables de ce transfert. Par exemple, le coût du transport d'une marchandise sera indissociable de cette marchandise.
- Les **coûts de mise en œuvre** sont tous les coûts directement imputables à la mise en œuvre des activités associées à un transfert. Ces coûts n'ajoutent pas directement une valeur au transfert et ne sont pas toujours spécifiques à une modalité de transfert. Les coûts de mise en œuvre sont affectés à une activité spécifique, par exemple le coût du personnel directement impliqué dans la mise en œuvre de l'activité, comme le personnel du Service de l'alimentation scolaire.
- Les **coûts d'appui directs ajustés** couvrent tous les coûts gérés au niveau du bureau de pays et qui contribuent à de multiples activités liées au transfert d'assistance et à la mise en œuvre des programmes. Ces coûts sont alloués aux activités en appliquant un pourcentage spécifique au bureau de pays sur les coûts annuels de transfert et les coûts de mise en œuvre. Ces coûts sont fonction de la présence du PAM dans un pays et sont influencés par la taille des activités dans le pays.

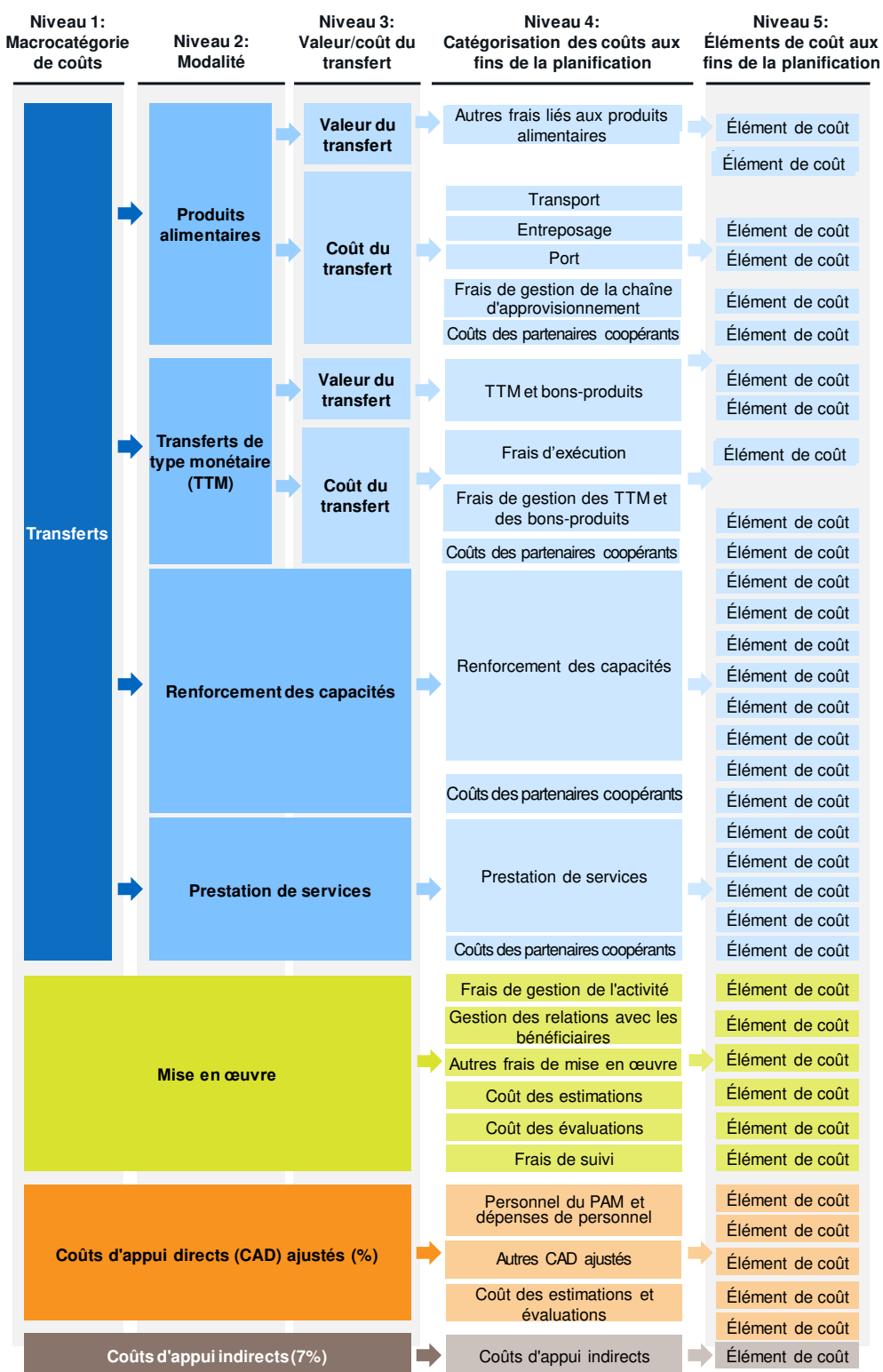
²¹ Examen du cadre de financement, paragraphe 38.

²² Les définitions se basent sur le Guide des BPP, le Manuel de la feuille de route intégrée et l'Examen du cadre de financement.

- Les **coûts d'appui indirects (CAI)** incluent les coûts qui correspondent aux dépenses de structure qui soutiennent l'exécution des activités mais ne sont pas directement liés à leur existence.

70. Ces macrocatégories sont elles-mêmes divisées en modalités d'intervention et catégories de dépenses plus fines.

Figure 3: Catégories de coûts



Source: Examen du cadre de financement du PAM.

71. Les avantages de cette nouvelle structure en matière de transparence sont nombreux:

- les quatre macrocatégories de coûts qui remplacent les 10 catégories utilisées dans la structure précédente décrivent de manière **plus explicite** la nature des dépenses effectuées;
- la valeur des transferts de **produits alimentaires ou de type monétaire qui profitent directement aux bénéficiaires** peut être distinguée des coûts qui lui sont associés (par exemple les coûts de transport, ou ceux des partenaires coopérants);
- le concept de **coûts d'appui directs** est **utilisé de manière plus précise**. Contrairement aux dépenses de mise en œuvre, qui sont affectées à une activité et spécifiques à une modalité, les CAD soutiennent l'action du bureau dans son ensemble;
- le concept des **autres coûts opérationnels directs** (Autres COD), qui regroupait des dépenses de nature hétérogène, est réparti entre des sous-catégories plus explicites, soit qu'elles se rattachent clairement aux transferts (coûts des partenaires coopérants, coût du conditionnement des denrées etc.) ou à la mise en œuvre (formation, ateliers, etc.).

72. Au total, les changements constatés dans la structure de classification des coûts devraient contribuer à une meilleure lisibilité au niveau d'ensemble. La justification et la logique des catégories de coûts n'appellent pas de critiques sur leur principe.

2.3. La complexité budgétaire

73. La nouvelle structure budgétaire établit **quatre logiques d'imputation des coûts**, qui doivent être renseignées dans tout acte budgétaire ou toute dépense: les résultats et effets directs stratégiques, les domaines d'action privilégiés (intervention face à une crise, renforcement de la résilience, causes profondes), les catégories d'activités (transferts de ressources non assortis de conditions pour favoriser l'accès à la nourriture, etc.) et les macrocatégories de coûts (transfert, mise en œuvre, etc.).

74. Une transaction doit se référer à plusieurs systèmes de codification: le code indiquant l'activité, l'effet direct et le résultat stratégiques (ou code WBS); le code du compte budgétaire qui indique la catégorie de coût; le code comptable du Grand Livre qui indique la nature de la dépense.

75. Les dépenses sont définies jusqu'à un niveau de détail poussé en ce qui concerne les macrocatégories de coûts et les codes de comptes budgétaires qui leur sont associés. Les quatre modalités de transfert (produits alimentaires, transferts de type monétaire, renforcement des capacités et prestation de services) sont elles-mêmes subdivisées jusqu'au niveau le plus fin (catégorie 5 de la figure 3), par exemple le type de transport (transport intérieur ou terrestre) pour une dépense de transport associée à un transfert de produits alimentaires. Au total, les catégories de coûts budgétaires étaient au nombre de 28 fin décembre, dont 13 pour la modalité du transfert de produits alimentaires. En ce qui concerne l'imputation par activité, il existe 13 catégories d'activité.

76. Le guide des BPP a été établi en novembre 2016, révisé dix fois au 16 novembre 2018, clarifiant progressivement le dispositif. Des simplifications ont également été apportées. Ce guide devrait maintenant être stabilisé. Les principes d'affectation des coûts reposent sur des définitions des macrocatégories, des modalités de transfert et de la distinction de niveau 3 entre valeur et coût de transfert. Ces définitions sont accompagnées d'exemples non exhaustifs par nature de coût.

2.3.1. Le processus de simplification

77. Le PAM est conscient de la complexité introduite. Pour tenir compte des difficultés de mise en œuvre de la nouvelle structure budgétaire, des simplifications des catégories de coûts ont été introduites en 2019. Elles portent sur les coûts de mise en œuvre, sur les coûts des prestations de services et sur l'affectation des coûts administratifs.

- L'ensemble des coûts de mise en œuvre a été regroupé en une seule catégorie de coûts de niveau 4 au lieu de quatre. Cette simplification n'altère pas les principes d'affectation des coûts. Elle est adaptée à la nécessité d'éviter toute spécification non indispensable qui n'apporte pas de valeur ajoutée. De même, la simplification portant sur la structure des coûts des prestations de services est pertinente.
- Concernant les coûts administratifs tels que les frais de gestion des véhicules ou les frais de location et de fonctionnement des bureaux de terrain, ils étaient imputés à trois différentes macrocatégories (transfert, mise en œuvre ou coûts appui directs ajustés) et neuf sous catégories de niveau 4 selon le type de transfert ou d'activité. La simplification conduit à imputer dans la catégorie de mise en œuvre tous les coûts liés à des activités spécifiques au détriment de la catégorie des transferts. Les coûts administratifs déplacés représentent environ 86 millions de dollars soit 0,67 pour cent des coûts des PSP.

78. Avec cette simplification, l'altération de la structure budgétaire est modeste mais la réduction de la charge de travail est importante.

2.3.2. Les catégories d'activité

79. Le PAM a défini 13 catégories institutionnelles d'activités énumérées à l'annexe I du Cadre révisé de résultats institutionnels du PAM pour 2017-2021²³. Ces catégories sont utilisées pour permettre le lien entre les actions conduites sur le terrain et les objectifs du PAM. Selon le guide des BPP, une activité ne devrait relever que d'une seule catégorie d'activité²⁴, telle que par exemple les "transferts de ressources non assortis de conditions pour favoriser l'accès à la nourriture" ou les "repas scolaires".

80. Le Siège a laissé les bureaux de pays libres de choisir les activités à retenir dans leur PSP. Les activités des PSP sont définies au niveau local en accord avec les catégories normalisées du PAM mais aussi avec les priorités nationales dépendant du contexte. Elles peuvent donc prendre des intitulés différents selon les pays, même si elles restent toujours rattachées aux catégories institutionnelles dans la perspective des comptes rendus au Siège. Elles sont rédigées librement et c'est l'appréciation au plan local qui amène à plus ou moins détailler l'activité. Par exemple:

- on trouve dans le **PSP du Guatemala**, l'activité "Fournir des aliments nutritifs spécialisés aux enfants âgés de 6 à 23 mois et organiser à l'intention des femmes et des hommes des campagnes de communication visant à faire évoluer les comportements afin de veiller à ce que le régime alimentaire de la population ciblée soit suffisamment riche en nutriments", ou dans celui d'**Ouganda**, l'activité "Fournir une assistance alimentaire et nutritionnelle aux réfugiés". Ces deux activités sont ensuite consolidées dans la catégorie d'activité 1 "transferts de ressources non assortis de conditions pour favoriser l'accès à la nourriture". Les catégories d'activité institutionnelles consolident donc des actions assez hétérogènes et dans ces exemples certaines composantes de l'activité pourraient tout aussi bien relever de la catégorie d'activité institutionnelle 5 "traitement nutritionnel".

²³ WFP/EB.2/2018/5-B/Rev.1.

²⁴ L'activité est utilisée pour agréger les données présentées dans le portail du plan de gestion, ou dans *analytics* (<https://mpdata.wfp.org/> et <https://irm.analytics.wfp.org/category/planning>).

81. Ces exemples mettent en évidence deux difficultés, qui **affaiblissent la lisibilité des données agrégées et en fin de compte le lien entre les ressources et les résultats établi par la ligne de visée**:

- L'absence d'homogénéité dans la définition des activités introduit une **disparité entre les PSP** selon qu'ils choisissent de multiplier les catégories à des fins de visibilité ou au contraire de les synthétiser à des fins de simplification.
- Une activité définie au niveau du PSP d'un pays peut inclure différentes catégories d'activités. Ainsi, une activité principalement dédiée à la distribution non soumise à conditions de nourriture ("transferts de ressources non assortis de conditions pour favoriser l'accès à la nourriture"), pourra par exemple inclure des interventions en matière de nutrition, de prévention de la malnutrition ou d'alimentation scolaire (qui devraient relever respectivement des catégories "traitement nutritionnel", "prévention de la malnutrition" et "repas scolaires"). L'agrégation de l'ensemble des coûts dans une catégorie d'activité institutionnelle amène donc à **rattacher des interventions non homogènes**, ce qui dilue la visibilité des activités réellement exercées.

82. Le PAM est confronté à deux risques opposés:

- demander aux bureaux de pays un respect plus strict des catégories d'activités avec le risque d'un émiettement budgétaire et d'une surcharge de travail;
- maintenir le statu quo au niveau des pays avec le risque d'agréger des données incohérentes dans les catégories institutionnelles d'activités.

83. Il est difficile pour l'Auditeur externe de formuler une recommandation sur la base des constats formulés ci-dessus, sans conduire soit à une surcharge de travail et un accroissement de la complexité, soit au maintien d'un système qui agrège des données dans des catégories qui affaiblissent la visibilité des actions menées. L'Auditeur externe invite le PAM à réfléchir à des voies alternatives permettant de trouver un compromis entre la cohérence de la structure budgétaire par catégories d'activité, le degré de liberté laissé aux pays pour développer un PSP en lien avec les préoccupations et le contexte locaux, et le maintien de la charge de travail des équipes chargées des budgets et des dépenses à un niveau supportable. Une solution éventuelle consisterait à autoriser des corrections a posteriori des attributions de coûts par catégories d'activité ou au contraire à créer des catégories mixtes (de type distribution de nourriture et nutrition).

2.3.3. Les enregistrements de dépenses

84. Les entretiens avec le personnel menés lors des audits des six bureaux de pays (Jordanie, Ouganda, Guatemala, Haïti, République-Unie de Tanzanie, Bangladesh) et de deux bureaux régionaux (Nairobi et Panama) au titre de la supervision de la réforme, ont révélé une bonne compréhension globale des nouvelles catégories de coûts de la part des personnels concernés. La documentation produite par le Siège est considérée comme satisfaisante.

85. L'enjeu est toutefois moins de comprendre la nouvelle maquette budgétaire que de l'appliquer, car la transition nécessite l'acquisition d'une maîtrise technique importante. Ainsi, en Ouganda, le personnel chargé du budget et des finances souligne que la nouvelle structure de coûts n'était pas encore totalement maîtrisée par le personnel des bureaux auxiliaires.

86. L'Auditeur externe a effectué une analyse d'un échantillon de dépenses dans les six bureaux de pays qu'il a visités, afin de vérifier si les dépenses étaient enregistrées, en fonction de leur nature, dans les catégories de coûts appropriées. **Les échantillons constitués par ces pays contenaient au moins 45 transactions extraites des comptes de dépenses des huit premiers mois de l'année 2018, pour un montant total de 56,4 millions de dollars.**

Le constat qui se dégage de ces tests est que les imputations comptables sont dans l'ensemble maîtrisées.

87. L'examen des échantillons de transaction n'a **globalement pas révélé d'erreur significative d'imputation** dans les catégories de coûts par rapport à la nature des dépenses engagées.

88. En revanche, la comptabilité de plusieurs bureaux a fait apparaître une pratique qui consiste à imputer provisoirement une dépense dans une catégorie différente de la catégorie appropriée faute de financement disponible.

89. Les bureaux ont indiqué à l'Auditeur externe que ces écritures avaient vocation à être contrepassées pour être correctement allouées. Le PAM devra utiliser cet expédient le moins possible et s'assurer des régularisations, car les imputations provisoires affaiblissent la transparence des coûts apportée par la ligne de visée aussi longtemps qu'elles n'ont pas été régularisées. N'ayant cependant pas identifié d'indice qui l'amènerait à penser que les régularisations n'ont pas lieu, l'Auditeur externe attire l'attention du PAM mais n'émet pas de recommandation.

2.4. Le travail administratif

90. Selon la Division du budget et de la programmation, le budget prévu pour la mise en œuvre de la feuille de route intégrée a été de 59,4 millions de dollars entre 2017 et 2019 (30,4 millions de dollars en 2017, 19 millions de dollars en 2018 et 10 millions de dollars en 2019). Selon elle, il est impossible d'estimer quel a été le coût spécifique de la mise en place des BPP, puisque ceux-ci sont inhérents à la feuille de route intégrée.

91. L'élaboration, la mise en œuvre et la gestion des PSP et des BPP sont perçues dans l'ensemble par les directeurs de pays comme une démarche qui implique des tâches plus nombreuses, mais qui répondent mieux aux besoins des pays en créant plus de synergies entre les activités. Les PSP et les BPP renforcent la visibilité des actions du PAM auprès des partenaires externes et des donateurs, et accèdent son rôle en tant qu'organisme de développement, en complément de ses activités d'opérateur de l'urgence humanitaire.

92. L'ensemble des fonctionnaires chargés du budget et des finances interrogés dans les bureaux de pays et les bureaux régionaux visités s'accordent à dire que la réforme a augmenté la charge de travail. Ils précisent que cette charge accrue n'est due qu'en partie à la période de changement entraînée par la mise en œuvre des PSP. Elle a accru, selon eux, de façon plus profonde, la complexité du système.

2.4.1. Les effets temporaires

93. Le changement de cadre budgétaire a entraîné un surcroît de travail pour le personnel dont une composante apparaît plutôt de nature transitoire. Des efforts supplémentaires ont été rendus nécessaires en matière de formation et d'adaptation technique.

- Un effort important de **formation** a été conduit dès 2017 pour accompagner le déploiement des PSP. Malgré l'effort de l'équipe centrale et des bureaux régionaux, le besoin de soutien et d'accompagnement des personnels en phase de démarrage a fortement mobilisé la direction et a, en conséquence, accru sa charge de travail (Jordanie, Haïti, bureaux régionaux de Nairobi et Panama). Dans toute organisation, ce constat est assez classique dans la conduite du changement.

- Le Bureau du PAM au Bangladesh, appartenant à la première vague des PSP, a conduit une auto-évaluation du temps consacré par la direction à la préparation du PSP, sur les trois phases de mise en œuvre, planification, pré-mise en service et mise en service. Sur une base déclarative, les fonctionnaires ont estimé y avoir consacré 60 pour cent de leur temps pour l'unité chargée du budget et des programmes et 40 pour cent pour les autres unités (ressources humaines, finances, suivi et évaluation, autres unités d'appui)²⁵.
94. Certaines difficultés techniques sont apparues dans le déploiement des nouveaux plans.
- Au Bangladesh, des problèmes liés à la mise en œuvre du BPP ont été remontés au Siège concernant la spécification des coûts de mise en œuvre rattachés aux accords de partenariat sur le terrain et une adaptation des codes du Grand Livre a été nécessaire pour permettre la correspondance entre Grand Livre, activités et catégories de coûts.
 - Selon le Bureau du PAM à Haïti, les différents outils à renseigner dans le cadre de l'élaboration budgétaire accroissent la charge de travail, plus particulièrement celle de l'unité chargée du budget et des programmes. Par exemple, la préparation du PSP pour juillet 2019 nécessite de préparer le budget sur une feuille de calcul Excel et de saisir les données dans WINGS et dans l'outil de planification budgétaire, avec de nombreux va-et-vient rendus plus difficiles par des dysfonctionnements informatiques. Il n'y a pas d'intégration automatique de l'outil de planification budgétaire avec le plan d'exécution. Le Bureau régional de Panama souligne que le déploiement de l'outil de planification budgétaire, en mars 2018, a nécessité que les données précédemment approuvées dans COMET soient de nouveau saisies manuellement dans l'outil de planification budgétaire.
 - Le compte rendu d'exécution budgétaire doit être mis en œuvre dans le nouveau format du rapport annuel par pays, qui remplace les rapports normalisés sur les projets. Le plans de gestion des opérations dans le pays fait l'objet d'un autre compte rendu au Siège, sans lien direct avec le rapport annuel par pays. Ainsi, au-delà de la charge de travail induite par la nouvelle grille de coûts, l'ensemble du dispositif de mise en œuvre du PSP nécessite une mobilisation importante.

2.4.2. Les effets durables

95. Au-delà des effets temporaires liés au changement de système, la charge de travail a été accrue de façon plus pérenne du fait du niveau de précision supérieur du budget, qu'il s'agisse du nombre d'activités ou de l'éventail plus large des catégories de coûts.

96. Le passage de 10 catégories de coûts imputées sur un nombre réduit de projets, à quatre macrocatégories introduit une simplification. Mais ces macrocatégories sont elles-mêmes subdivisées en plusieurs sous-catégories de niveau 2, 3, 4 et 5, qui représentent au total un éventail de 28 sous-catégories de coûts. L'effet multiplicateur des catégories de coûts élargies, combiné à un nombre d'activités plus grand qu'il n'y avait de projets auparavant (au total il existe 13 catégories d'activités possibles), engendre mécaniquement un travail supplémentaire.

- Le Bureau du PAM en Ouganda indique qu'alors qu'il ne gérait la plupart du temps que deux projets (un programme de pays et une intervention prolongée de secours et de redressement) et que l'intégralité de ses tâches (analyse et gestion des dons, suivi et exécution du budget et gestion des rapports sur la filière d'approvisionnement) était centrée autour de ces deux projets, avec le PSP le travail est plus complexe car le bureau doit détailler le rapport au niveau des 10 activités gérées dans ce pays; le bureau doit

²⁵ Tout en relevant l'initiative consistant à apprécier le temps consacré au lancement du PSP, il convient de prendre avec prudence des chiffres fondés sur une base strictement déclarative et non appuyés par exemple sur des feuilles de temps.

effectuer le suivi du budget au niveau des 10 activités; la section qui concerne l'analyse des dons doit être préparée par modalité et catégorie de coûts pour les 10 activités.

- Le Bureau régional de Panama cite la situation du Bureau du PAM en Colombie, qui avec neuf activités gérées dans son PSP contre un nombre limité de projets auparavant, est passé de 18 codes budgétaires à 33, le Bureau du PAM à Haïti, de huit codes budgétaires à 32. Le Bureau du PAM en République-Unie de Tanzanie a souligné la nécessité de mettre en place des tableurs Excel afin de calculer préalablement la répartition des charges par activité avant leur saisie dans le système budgétaire. Le Bureau régional de Nairobi et les bureaux du PAM en Ouganda et au Bangladesh relaient le même message.
- Le Bureau du PAM en Ouganda a conduit une étude factuelle sur l'imputation des charges de personnel de la Division de la chaîne d'approvisionnement entre novembre 2017 (avant le PSP) et mars 2018 (après mise en place du PSP) qui passe d'une ventilation sur 12 lignes à un éclatement sur 45 lignes.
- En conséquence des tâches telles que la création des bons de commande peuvent être plus chronophages (Bureau du PAM en République-Unie de Tanzanie). De même, le processus de paie prendrait environ deux fois plus de temps (Bureau du PAM au Guatemala).

97. L'Auditeur externe a cherché à établir une mesure objective de l'accroissement éventuel de la charge administrative en comparant le nombre de certaines opérations budgétaires pour les périodes d'octobre et novembre 2016 (avant mise en œuvre des PSP) et octobre et novembre 2018 (après passage aux PSP), sur l'échantillon des six bureaux de pays audités en 2018 complété par le Zimbabwe, audité en 2017 et appartenant à la première vague de pays ayant mis en œuvre un PSP. Les types d'opérations dénombrées sont les lignes budgétaires, la ventilation de la masse salariale des fonctionnaires internationaux et des consultants selon les différentes catégories de coûts et enfin les lignes de dépenses.

98. Les résultats de ces comptages, effectués à la demande de l'Auditeur externe par l'équipe chargée des finances figurent en annexe au présent rapport. Ils mettent en évidence une **augmentation globale des opérations budgétaires et comptables** pour les pays concernés, avec un nombre moyen de lignes budgétaires en hausse de 52 pour cent entre 2016 et 2018, une augmentation moyenne des lignes d'imputation de la masse salariale des fonctionnaires internationaux de l'ordre de 70 pour cent et des lignes de dépenses de l'ordre de 35 pour cent.

99. **Cette hausse globale du volume des opérations budgétaires et comptables est la contrepartie du souci de transparence qui sous-tend la mise en œuvre des PSP: une structure de coûts plus détaillée et un plus grand nombre d'activités en lieu et place des projets. Ce constat constitue un indice solide d'accroissement de la charge de travail administrative, en particulier en matière de préparation et de suivi budgétaire.**

Recommandation 6. L'Auditeur externe recommande d'analyser les raisons de l'augmentation des principales opérations budgétaires et comptables concernées, afin d'évaluer l'impact à long terme de la charge de travail des budgets des portefeuilles de pays sur la gestion et les effectifs.

3. Les comptes rendus budgétaires

100. Fournir une évaluation des résultats atteints par le PAM par rapport aux objectifs escomptés fait désormais partie intégrante de la stratégie institutionnelle. Le Plan stratégique pour 2017-2021 engage en effet le PAM à faire preuve de transparence et de responsabilité dans la gestion des ressources, ce qui permet de fonder les interventions sur des données

probantes afin d'obtenir des résultats tout en maîtrisant les coûts. La communication sur l'exécution des BPP prend plusieurs formes.

- Chaque bureau de pays réalise des comptes rendus annuels qu'il s'agisse des rapports normalisés sur les projets en ce qui concerne les projets ou des rapports annuels par pays – en ce qui concerne les activités réalisées dans le cadre du PSP – en utilisant la plateforme SPRING, plateforme intégrée à COMET et à d'autres plateformes opérationnelles.
- Au niveau du Siège, la performance est ensuite évaluée au travers du rapport annuel sur les résultats, où aussi bien les résultats obtenus à la lumière des deux ODD (2 et 17) que la gestion de la performance sont évalués. Les indicateurs de résultats institutionnels sont prévus dans le Cadre de résultats institutionnels et dans le plan de gestion.

101. Des comptes rendus infra-annuels sur la mise en œuvre des PSP et de leurs BPP sont également disponibles à travers plusieurs portails.

3.1. Les portails d'information

3.1.1. Le portail de données des PSP

102. Un portail à destination des États membres²⁶ (le portail de données des PSP)²⁷ a été mis en place en juin 2018 afin de leur permettre d'avoir des informations sur l'exécution des PSP approuvés par le Conseil. Ce portail regroupe les informations principales nécessaires pour suivre l'état d'avancement des activités du PSP dans un pays donné. Son développement a coûté 0,6 million de dollars depuis 2017 et un budget de 0,6 million de dollars y est consacré en 2019.

103. Le portail (onglet finances) devait présenter à la fois les besoins, le plan d'exécution et les dépenses exécutées. Mais il était impossible, au moment de l'audit, de prendre connaissance du budget fondé sur les ressources, et donc d'examiner en parallèle le budget et les dépenses exécutées.

104. Les dépenses ne sont mises à jour que selon un rythme annuel, après finalisation des rapports annuels par pays. En conséquence, **à la date de l'audit, seules les dépenses de 2017 étaient accessibles par le biais du portail**. Un rythme de mise à jour plus élevé est souhaitable eu égard à l'objectif de transparence fixé par le PAM préalablement au lancement de la feuille de route intégrée. Par ailleurs, les montants obtenus au titre des coûts d'appui indirects ne sont pas indiqués.

105. Sous réserve de l'introduction des données financières du plan de mise en œuvre, d'une fréquence de mise à jour régulière des dépenses et d'ajustements de moindre importance, le portail de données des PSP fournit, du point de vue financier, une information lisible et cohérente de l'activité du PAM dans le pays. Comme spécifié par le Comité d'audit lors de sa 147^{ème} réunion, tout ajout de nouvelle information ne doit être décidé qu'après analyse de l'équilibre entre sa valeur et le surcroît de travail induit.

106. Entre juillet 2018 et février 2019, un peu plus de 1 500 utilisateurs internes ont accédé au portail pour un temps de session moyen de 4 minutes et 24 secondes avec un taux de revisite de 32 pour cent. Par ailleurs, 163 personnes issues des délégations de 82 des 193 États membres du PAM (soit 42 pour cent des États membres) avaient fait la demande d'un identifiant et d'un mot de passe au PAM, afin d'avoir un accès à l'espace qui leur est consacré. Parmi ces 163 utilisateurs, il y a eu seulement 66 connections effectives au portail (qu'elles soient le fait des mêmes utilisateurs ou non). Un effort conséquent doit être

²⁶ Soit les 193 États membres FAO/ONU admis à être membres du Conseil ou observateurs. Liste figurant à l'appendice A du Statut du PAM.

²⁷ <https://PSPdata.wfp.org/>

entrepris afin de promouvoir l'outil auprès de ses utilisateurs potentiels et de vérifier qu'il répond à leurs besoins.

Recommandation 7. L'Auditeur externe recommande d'améliorer l'utilité du "portail de données des PSP" pour ses utilisateurs, en y introduisant pour chaque pays: i) le budget du plan de mise en œuvre; ii) les dépenses exécutées sur une base infra-annuelle; iii) le montant du budget administratif et d'appui aux programmes; iv) les pourcentages de coûts d'appui indirects (a priori 6,5 pour cent) et de coûts d'appui directs; v) les besoins à six mois au regard du plan fondé sur les besoins et du plan de mise en œuvre, puis les ressources correspondantes effectivement collectées.

3.1.2. Les différents portails d'information

107. Au moins quatre portails²⁸ électroniques permettent d'accéder à des informations budgétaires et/ou d'exécution financière relatives à la mise en œuvre des PSP. Ces quatre portails ne s'adressent pas tous aux mêmes utilisateurs et peuvent être à usage interne ou externe. Par exemple, les États membres disposent d'un accès au portail des données des PSP et au portail du plan de gestion. Les portails diffèrent aussi par la date de mise à jour des données utilisées, les informations et les périodes sélectionnées et le traitement apporté aux coûts d'appui directs et indirects ainsi qu'aux coûts de mise en œuvre.

108. L'existence de portails différents peut être justifiée par le fait qu'ils répondent à des utilisations différentes, mais elle pose la question des éclaircissements à fournir sur les données qu'ils contiennent. Les différences entre les structures et contenus doivent être expliquées pour éviter d'introduire une confusion pour les utilisateurs, comme les organes de supervision, qui peuvent accéder à l'ensemble des portails. Un effort de mise en cohérence est entrepris avec le projet WFP Dashboard (tableau de bord du PAM).

109. Les quatre portails peuvent être caractérisés au regard des données présentées et de la fréquence de mise à jour des données.

Tableau 2: Présentation des quatre portails permettant d'accéder à des données budgétaires et financières relatives aux PSP

Portail	Données disponibles	Fréquence de mise à jour
<u>Portail du plan de gestion</u>	Budget n+1 (budget fondé sur les besoins et plan d'exécution)	<i>À l'approbation du plan de gestion</i>
<u>WFP Dashboard</u>	Budget n-1 (budget fondé sur les besoins et plan d'exécution) Dépenses n-1	<i>À l'approbation du plan annuel par pays</i>
<u>IRM Reporting Platform</u>	Budget, toutes années confondues (budget fondé sur les besoins et plan d'exécution) Dépenses, toutes années confondues	<i>En continu</i>
<u>Portail de données des PSP</u>	Budget n (budget fondé sur les besoins et plan d'exécution) Dépenses n	<i>En continu pour l'approbation des PSP et le budget du plan d'exécution</i> <i>Trimestriellement pour les dépenses</i>

Source: Auditeur externe, d'après les données des portails du PAM.

²⁸ <https://mpdata.wfp.org/>; <https://PSPdata.wfp.org/index> ; <http://beta.info.wfp.org/>; <https://irm.analytics.wfp.org/category/planning>

110. Les sources des données budgétaires sont les mêmes dans chaque portail. Elles pourraient être citées de façon plus systématique. En outre, les mises à jour des données interviennent selon différents rythmes: un rythme irrégulier pour les révisions des PSP et celles des plans d'exécution en cours d'une part, et un rythme continu pour la saisie des dépenses d'autre part. À ces rythmes irréguliers s'ajoutent des ajustements informels des données au moment de la préparation du plan de gestion. Le PAM gagnerait à établir une règle claire de mise à jour, cohérente entre les différents programmes et à en faire la publicité, pour qu'elle soit bien connue des utilisateurs.

111. Selon les portails, sont présentés: le coût des transferts²⁹, le coût des activités, les coûts de mise en œuvre³⁰, les coûts d'appui directs³¹, le budget des coûts d'appui indirects³². Pour ce qui est de la mise en œuvre, le niveau de la collecte associée au taux de coûts d'appui indirects appliqué à toute contribution n'est jamais renseigné.

Recommandation 8. L'Auditeur externe recommande de rationaliser la coexistence des différents portails d'information relatifs aux plans stratégiques de pays, en indiquant systématiquement leur source, les règles et dates de mise à jour et la nature des coûts présentés (activités, transferts, mise en œuvre, appui direct, appui indirect).

3.2. Les coûts consolidés des BPP

112. Le plan de gestion ne contient pas de présentation consolidée des ressources allouées aux BPP par grande catégorie de coût ni leur évolution dans le temps³³. Une telle présentation n'est pas possible à l'heure actuelle, ni de manière rétrospective, ni pour 2019, compte tenu du processus encore inachevé du basculement des pays vers la structure homogène des BPP.

113. Une extraction de données budgétaires des BPP permet d'approcher la structure des coûts des BPP consolidés à l'échelle du PAM telle qu'elle pourrait être présentée à l'avenir dans le plan de gestion³⁴.

Tableau 3: Présentation consolidée des budgets de portefeuille de pays (en dollars)

Plan d'exécution	2018 ³⁵		2019	
	Valeur	%	Valeur	%
Transferts	4 024 096 267	82,1	7 004 804 408	83,1
Mise en œuvre	337 183 045	6,9	562 780 871	6,7
Coûts d'appui directs ajustés	242 012 666	4,9	346 139 659	4,1
<i>Total partiel</i>	<i>4 603 291 978</i>	<i>93,9</i>	<i>7 913 724 938</i>	<i>93,9</i>
Coûts d'appui indirects	299 213 979	6,1	514 392 121	6,1
Total	4 902 505 957	100,0	8 428 117 059	100,0

Source: Auditeur externe d'après la base de données Tableau Analytics- extraction du 20 février 2019.

²⁹ beta.info, données par modalité; irm analytics.

³⁰ beta.info, données par catégories d'activités; irm analytics; PSPdata, données par activités du PSP.

³¹ irm analytics; PSPdata, données par activités du PSP.

³² mpdata; PSPdata pour l'onglet home.

³³ Des éléments sont disponibles de manière éparsée dans le Plan de gestion pour 2019-2021: transferts (paragraphe 84); couts d'appui indirects (paragraphe 102), couts d'appui directs (paragraphe 116).

³⁴ Les montants présentés ici sont différents de ceux du plan d'exécution présentes dans le plan de gestion (7,9 milliards de dollars contre 6,8 milliards de dollars pour le total du financement prévu; 514,3 millions de dollars pour les CAI contre 409 millions de dollars et 346 millions de dollars pour les CAD contre 328 millions de dollars) car depuis novembre 2018 le PAM a enregistré de nouvelles ressources.

³⁵ Les chiffres de 2018 ne rendent pas comptes des pays n'étant pas encore dotés de PSP.

Recommandation 9. L’Auditeur externe recommande de présenter dans le plan de gestion annuel les budgets de portefeuille de pays, consolidés à l’échelle du PAM, suivant les quatre macrocatégories de coûts (transferts, mise en œuvre, coûts d’appui directs ajustés, coûts d’appui indirects) et de rendre compte de leur évolution d’une année sur l’autre.

3.2.1. Les coûts d’appui directs

114. Les coûts d’appui directs (CAD) sont définis dans le Règlement financier comme les coûts qui ont directement trait à l’appui d’une opération et qui n’auraient plus lieu d’être si cette activité cessait. Ils ont été estimés à 328 millions de dollars en 2019³⁶.

115. L’évolution du taux des CAD, présentée dans le Plan de gestion pour 2019–2021 est en forte baisse entre 2016 et 2019, de 11,9 pour cent à 5,1 pour cent du coût total du plan d’exécution. Cependant, comme il est expliqué dans le plan de gestion, la baisse est due au changement de définition, qui a amené une réduction du périmètre de la notion de coût d’appui direct.

116. Ces taux des CAD ne sont donc pas comparables, ce qui ôte toute signification à la présentation dans le temps effectuée dans le plan de gestion. Pour connaître la vraie évolution du taux des coûts d’appui directs, il faudrait pouvoir retraiter les anciens CAD afin d’obtenir une comparaison pertinente. Le PAM a indiqué que ce retraitement n’est techniquement pas possible.

117. Cette limitation technique est problématique, car le PAM n’est pas en mesure d’effectuer un suivi de l’évolution réelle de son taux de coûts d’appui directs par rapport à l’année 2016, dernière année pleine relevant entièrement de l’ancienne structure budgétaire. L’Auditeur externe a néanmoins décidé de ne pas émettre de recommandation suggérant un retraitement *a posteriori* de la valeur des coûts d’appui directs précédant le basculement vers les nouvelles catégories de coût, considérant que le surcroît de travail nécessaire à ce retraitement l’emporterait sur sa valeur ajoutée.

3.2.2. Les coûts d’appui indirects

118. Les CAI sont définis dans le Règlement financier comme les coûts afférents à l’appui de l’exécution de projets et d’activités mais qui n’ont pas directement trait à leur mise en œuvre. Ils sont calculés sur l’ensemble des contributions versées au PAM. Le montant de ces CAI est de 6,5 pour cent des contributions reçues depuis le 1^{er} janvier 2018³⁷. Le taux était précédemment de 7 pour cent. Quelques exceptions existent où le taux est de 4 pour cent: les contributions des gouvernements en faveur de programmes dans leurs pays et les contributions des pays en développement ou des pays avec des économies en transition.

119. Ces CAI doivent permettre de financer le budget administratif et d’appui aux programmes (AAP). Le budget AAP est défini dans le Règlement financier comme la partie du budget du PAM qui concerne l’appui indirect aux activités du PAM. Le taux des CAI et le montant du budget AAP font l’objet d’une approbation chaque année par le Conseil d’administration. Les informations sont présentées dans le plan de gestion.

³⁶ Plan de gestion pour 2019-2021 paragraphe 102.

³⁷ Décision 2017/EB.2/6 (WFP/EB.2/2017/11).

120. Sur ces six dernières années, le montant des CAI excède systématiquement le montant du budget AAP. Le surplus généré est affecté dans le Compte de péréquation des dépenses AAP.

121. Le budget AAP a évolué de 282 millions de dollars en 2014 à 385 millions de dollars prévus en 2019, soit une hausse de 36,7 pour cent en cinq ans.

3.2.3. Les coûts d'appui globaux

122. La structure des coûts des BPP consolidée à l'échelle institutionnelle, permet désormais au PAM de communiquer sur la structure de ses coûts complets sans avoir à opérer de retraitement complexe. **Le PAM est désormais en mesure de rendre des comptes avec précision de chaque composante du coût de l'aide alimentaire³⁸, y compris ce qui est converti finalement en nourriture.**

Tableau 4 : Évolution prévisionnelle de la structure des coûts de l'aide alimentaire (en dollars)

Plan d'exécution	2018		2019	
	Valeur	%	Valeur	%
Valeur du transfert/produits alimentaires	1 019 145 059	20,8	1 957 980 790	23,2
Coût du transfert/produits alimentaires	902 561 138	18,4	1 463 557 740	17,4
Valeur du transfert/transferts de type monétaire	1 612 632 949	32,9	2 618 642 943	31,1
Coût du transfert/transferts de type monétaire	122 575 412	2,5	187 686 115	2,2
Renforcement des capacités	194 460 249	4,0	322 553 253	3,8
Prestation de services	172 721 460	3,5	454 383 567	5,4
Mise en œuvre	337 183 045	6,9	562 780 871	6,7
Coûts d'appui directs ajustés	242 012 666	4,9	346 139 659	4,1
<i>Total partiel</i>	<i>4 603 291 978</i>	<i>93,9</i>	<i>7 913 724 938</i>	<i>93,9</i>
Coûts d'appui indirects	299 213 979	6,1	514 392 121	6,1
Total	4 902 505 957	100,0	8 428 117 059	100,0

Source: Auditeur externe-Extraction de la base de données Analytics - Plan d'exécution au 20 février 2019.

123. L'Auditeur externe propose de distinguer trois indicateurs de l'appui et d'en suivre l'évolution à travers le temps:

- **Le taux d'appui global représente environ 10 pour cent du budget du PAM.** Les coûts d'appui indirects et les coûts d'appui directs additionnés représentent environ 10 pour cent des coûts totaux³⁹. **Les transferts et la mise en œuvre représentent alors environ 90 pour cent du total.**

³⁸ Tableau Analytics-21 février 2019. Plan d'exécution. Ces données ne concernent pour 2018 que la partie du budget traduite en budgets de portefeuilles de pays. Les pays dont les budgets sont gérés sous l'ancien cadre budgétaire ne sont pas pris en compte ici.

³⁹ 4,1% + 6,1% = 10,2% en 2019

- **Le taux consolidé d'appui global et de mise en œuvre représente environ 17 pour cent du budget du PAM.** Les coûts d'appui directs et indirects additionnés aux coûts de mise en œuvre, tous ces coûts étant considérés comme du soutien pour réaliser les transferts, font apparaître un taux de 17,9 pour cent pour 2018 et 16,9 pour cent pour 2019⁴⁰. **Les transferts représentent environ 83 pour cent du total** dont 73,9 pour cent pour les transferts de produits alimentaires et les transferts de type monétaire.
- **Le "taux global d'accompagnement" représente environ 36 pour cent du budget du PAM.** Ce taux représente tous les coûts qui ne correspondent pas à la valeur transférée, soit les coûts d'appui, les coûts de mise en œuvre et les coûts de transfert. Les coûts d'accompagnement du PAM ainsi définis sont de 38,8 pour cent et 36,5 pour cent⁴¹. **Les transferts purs** ou transferts en valeur, qui correspondent à la valeur des produits alimentaires, des transferts de type monétaire, aux dépenses de renforcement des capacités et aux prestations de services, **représentent 63,5 pour cent du total** dont 54,3 pour cent pour la valeur des transferts de produits alimentaires (23,2 pour cent) et de type monétaire (31,1 pour cent).

Recommandation 10. L'Auditeur externe recommande que le PAM, fort des possibilités introduites par la nouvelle structure des coûts, rende compte annuellement de l'évolution des indicateurs suivants: taux d'appui global, taux consolidé d'appui et de mise en œuvre, taux global d'accompagnement.

3.3. Les budgets des partenaires coopérants

124. Pour la mise en œuvre de ses activités (transferts de produits alimentaires et transferts de type monétaire, renforcement des capacités et prestation de services), le PAM fait appel à des partenaires coopérants. Les partenaires coopérants peuvent être des organisations non gouvernementales (ONG) nationales ou internationales, mais aussi des gouvernements. En 2018, les dépenses des partenaires coopérants prises en charge par le PAM ont atteint 450 millions de dollars, dont 388 millions de dollars pour les ONG et 62 millions de dollars pour les gouvernements. Les montants versés aux partenaires coopérants au titre de leurs prestations ont représenté environ 6,7 pour cent des dépenses⁴² du PAM au titre de l'année 2018⁴³.

125. Pour formaliser les relations de partenariat avec les partenaires coopérants, les bureaux de pays concluent avec eux des accords de partenariat sur le terrain.

3.3.1. Les budgets des partenaires

126. Le nouveau budget type des partenaires est conforme à la nouvelle structure budgétaire du PAM définie pour les PSP. Le budget est détaillé par activité pouvant chacune inclure toutes les modalités de transfert: transferts de produits alimentaires, transferts de type monétaire, renforcement des capacités et prestation de services. Un onglet du budget regroupe le total des coûts du partenaire coopérant subdivisés entre coûts fixes et coûts variables (coûts de livraison et de distribution). Cette distinction se retrouve, en agglomérant tous les partenaires coopérants, dans le BPP. Elle permet donc de relier facilement l'exécution des budgets des partenaires coopérants aux coûts des partenaires coopérants programmés dans le BPP.

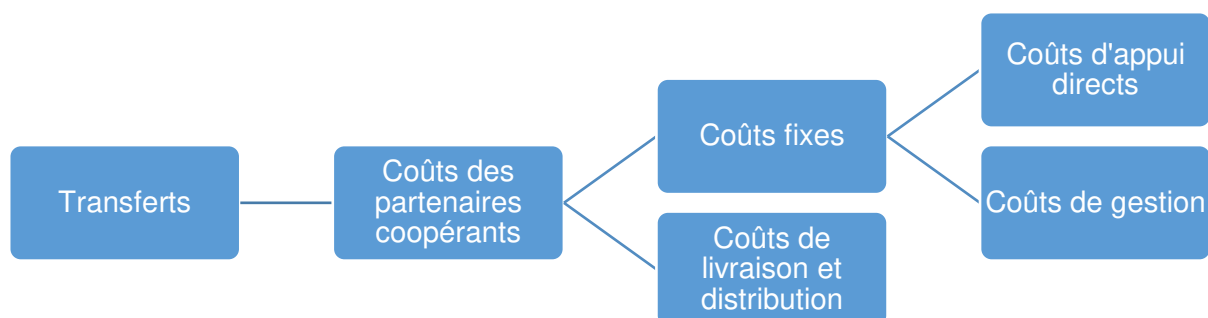
⁴⁰ 4,1% + 6,1% + 6,7% = 16,9% en 2019

⁴¹ 16,9% + 17,4% + 2,2% = 36,5%

⁴² 450 millions de dollars sur le total de 6 639 millions de dollars. Source: états financiers de 2018.

⁴³ États financiers provisoires du PAM pour les dépenses totales du PAM en 2018 et extraction pour les dépenses des partenaires coopérants.

Figure 4: Présentation simplifiée des dépenses des partenaires coopérants dans les budgets des portefeuilles de pays



Source: Auditeur externe d'après le Guide des BPP.

127. Les visites de six bureaux de terrain et de deux bureaux régionaux ont montré que le nouveau format d'accord de partenariat sur le terrain et de budget associé a bien été adopté à l'occasion des renouvellements ou des nouveaux partenariats.

128. Dans les BPP, la ligne des "coûts fixes" des partenaires coopérants, séparée de la ligne des "coûts de livraison et de distribution", appelle les observations suivantes:

- La ligne des coûts fixes comprend en premier lieu les coûts d'appui directs du partenaire coopérant qui représentent les dépenses d'administration et de gestion du partenaire nécessaires à la mise en œuvre des modalités (les frais de fonctionnement du bureau du partenaire). Ces CAD des partenaires coopérants sont considérés comme des coûts fixes dans le budget de portefeuille de pays et doivent être payés par le PAM quelles que soient la portée et l'ampleur des activités. Il existe donc une ambiguïté car ces coûts devraient être normalement variables en fonction de l'activité. À défaut, ils pourraient être considérés comme une manière de payer deux fois les frais de structure des partenaires coopérants déjà pris en charge par une commission de gestion (voir ci-après). **L'Auditeur externe s'est demandé s'il y avait lieu de recommander que les CAD facturés par le partenaire coopérant soient réellement variables en fonction de l'activité. Il lui apparaît que la charge de travail pour les bureaux de pays serait supérieure aux avantages à retirer, qui sont d'ailleurs très incertains. L'évolution à la hausse des activités du PAM observée ces dernières années suggère plutôt que le PAM retire un avantage du traitement des coûts d'appui directs du partenaire comme des coûts fixes.**
- La ligne des coûts fixes comprend également une commission de gestion versée aux partenaires coopérants à hauteur de 7 pour cent, qui représente la rémunération du partenaire coopérant, censée couvrir ses frais de structure. **L'Auditeur externe s'est demandé s'il était légitime que ces montants, qui s'apparentent à des coûts d'appui indirects délégués aux partenaires coopérants, figurent au sein de la catégorie des transferts communiquée au Conseil. Il lui apparaît que cette imputation est acceptable, car la rémunération des partenaires s'apparente à un service rendu qui n'existerait pas sans l'activité.**

- La question demeure de la légitimité de la logique consistant à verser une commission à des ONG à but non lucratif, dès lors que leurs charges liées aux opérations du PAM sont couvertes par les coûts d'appui directs. **Il apparaît que le versement de cette commission est jugé acceptable par les donateurs interrogés.**
- Le PAM n'est pas en mesure de rendre compte ni du coût total à l'échelle institutionnelle de la commission versée aux partenaires coopérants, ni de l'éventail des taux réellement appliqués sur le terrain, alors que l'Auditeur externe a identifié deux cas où le taux de la commission était de 5 pour cent et non de 7 pour cent. Comme l'Auditeur externe l'avait noté dans ses rapports sur la décentralisation et les pertes alimentaires, la gestion des accords de partenariat sur le terrain est déconcentrée vers les bureaux de pays, mais la contrepartie de la décentralisation des accords de partenariat sur le terrain devrait être un mécanisme robuste de redevabilité⁴⁴. Le PAM devrait effectuer *a minima* un **suivi de l'évolution des montants versés au titre de la commission des partenaires coopérants.**

Recommandation 11. L'Auditeur externe recommande d'effectuer le suivi du montant total de la commission de gestion versée annuellement aux partenaires coopérants et de l'éventail des taux appliqués par les accords de partenariat sur le terrain.

3.4. L'impact de la réforme sur les donateurs

3.4.1. La souplesse d'affectation des contributions

129. L'une des ambitions à l'origine de la réforme est d'apporter davantage de transparence aux donateurs, en établissant un lien clair entre leurs contributions, les activités et l'impact sur les bénéficiaires visés.

130. Ainsi, le PAM espère-t-il que le renforcement de la confiance qui devrait en résulter encouragera ces donateurs à limiter les conditions imposées aux contributions et à accepter plus de pluriannualité. Une ambition plus mesurée serait d'accroître la part de crédit assorti de conditions peu contraignantes, c'est-à-dire proposer des financements davantage axés sur les effets directs.

131. Le PAM encourage les contributions pluriannuelles ainsi que l'établissement d'accords de partenariat stratégique avec des donateurs, afin d'assurer des financements prévisibles et souples pour réaliser un ensemble d'objectifs à relativement long terme définis conjointement. Actuellement, le PAM a conclu 13 accords de partenariat stratégique avec des donateurs.

132. L'évolution récente de la répartition du budget du PAM ne **fait pas apparaître pour l'instant de progrès au regard des objectifs de flexibilité**. Les montants des contributions assorties de conditions et non assorties de conditions étaient respectivement de 93,9 pour cent et 6,1 pour cent en 2016 et de 94,4 pour cent et 5,6 pour cent en 2018.

133. Notant qu'un certain nombre d'indicateurs n'étaient pas renseignés dans le rapport annuel sur les résultats présenté en juin 2018, les États donateurs consultés soulignent que le **Cadre de résultats institutionnels n'est pas encore opérationnel et en soulignent le besoin**.

134. Si certains donateurs consultés, principalement ceux ayant une bonne connaissance de la nouvelle structure budgétaire, reconnaissent une meilleure lisibilité et une plus grande transparence des actions du PAM, aucun ou presque ne confirme la corrélation espérée par le PAM entre les avancées permises par la réforme et l'affectation moins sévère des contributions à des fins spécifiques.

⁴⁴ Rapport du Commissaire aux comptes sur la décentralisation, juin 2017 (WFP/EB.A/2017/6-G/1). Rapport de l'Auditeur externe sur les pertes liées aux approvisionnements alimentaires, juin 2018 (WFP/EB.A/2018/6-G/1).

135. Tout en restant prudents sur l'avenir, les représentants rencontrés à Rome sont, à l'exception d'un, sceptiques sur la diminution des affectations à des fins spécifiques. Ils notent que ces conditionnalités sont plus le résultat des politiques propres à leurs pays que du type d'informations communiquées par les bénéficiaires.

136. En ce qui concerne l'accroissement éventuel de la pluriannualité des dons, les avis sont partagés, sachant qu'aucun n'envisage un changement significatif, y compris parmi ceux qui pratiquent déjà une certaine pluri-annualité, en ayant signé un accord de partenariat stratégique avec le PAM.

137. Le PAM intensifie sa collaboration avec les gouvernements hôtes en cherchant à accéder à d'autres flux et ressources de financement pour appuyer des activités conformes aux priorités nationales⁴⁵. À mesure que la réforme se met en place, la prise en compte et l'appui des priorités nationales par le PAM ouvriront peut-être de nouvelles possibilités. De même, le PAM va s'employer à se positionner comme un partenaire et un agent d'exécution aux côtés de gouvernements hôtes recevant des fonds de la part d'institutions financières internationales, telles que la Banque mondiale.

138. Enfin, le PAM participe avec des donateurs à des dialogues stratégiques sur le financement, en s'intéressant en particulier à la souplesse et à la prévisibilité afin de maximiser l'impact des contributions.

3.4.2. Le financement des causes profondes de la faim

139. La politique en matière de PSP ambitionne aussi, grâce au nouveau cadre, de relier davantage action humanitaire et activités de développement afin de faciliter le passage des donateurs de l'un à l'autre en fonction de l'évolution de l'environnement opérationnel⁴⁶.

140. Conformément au Programme 2030, le PAM doit, tout en se concentrant sur ses activités fondamentales destinées à sauver des vies, s'attacher à favoriser l'obtention de résultats contribuant à la mise en place de débouchés productifs à plus long terme.

141. Pourtant, en 2018, près des deux-tiers (3,2 milliards de dollars – 63 pour cent) des contributions du PAM aux PSP étaient encore utilisées pour la réponse à des crises, et seulement 3 pour cent pour la résolution des causes profondes.

⁴⁵ Plan de gestion pour 2019-2021, paragraphes 40-47.

⁴⁶ Politique en matière de plans stratégiques de pays, paragraphe 66.

V. CONCLUSION

142. En conclusion, la réponse aux questions que l'Auditeur externe s'était assigné dans le cahier des charges de son audit se résume comme suit.

1. Les BPP représentent un progrès en matière de transparence et de redevabilité vis-à-vis des donateurs. Ils s'alignent sur les objectifs du Programme 2030 des Nations Unies, mais l'articulation avec les autres organismes qui en relèvent demeure perfectible, tout particulièrement par rapport au cycle des PNUAD. Des améliorations restent souhaitables, notamment en matière de compte rendu, en complétant l'information contenue dans les divers portails et en effectuant un suivi consolidé de la réalisation des plans d'exécution. Par ailleurs, il est trop tôt pour dire si les BPP contribueront, comme cela était souhaité, à diminuer l'imposition de conditions par les donateurs, ou à accroître la part des contributions pluriannuelles.
2. Les catégories de coûts apparaissent pour l'essentiel bien définies. Elles amènent une meilleure lisibilité des dépenses du PAM. Les vérifications effectuées à l'occasion des missions de terrain, sur un échantillon de dépenses de 56,4 millions de dollars au total, montrent qu'elles sont bien assimilées et n'ont pas révélé d'erreur significative d'imputation. Le système a appelé certaines simplifications lors de son déploiement. L'arbitrage entre simplicité et précision est complexe, comme en témoignent les limites de l'agrégation des activités conduites sur le terrain dans les catégories institutionnelles d'activités, ou l'impossibilité de comparer désormais l'évolution du niveau des coûts d'appui directs avant et après la mise en œuvre de la feuille de route intégrée.
3. Les budgets alloués aux partenaires coopérants intègrent bien la nouvelle structure budgétaire. Certaines caractéristiques des dépenses en leur faveur soulèvent des questions mais peuvent être jugées acceptables (coûts d'appui directs des partenaires considérés comme des coûts fixes, versement d'honoraires considérés comme des dépenses de transfert pour le PAM). Le montant global de la commission de gestion versée aux partenaires coopérants devrait faire l'objet d'un suivi.
4. La charge de travail due au déploiement des PSP et des BPP a très vraisemblablement augmenté, même si cette conclusion résulte plus d'un faisceau d'indices que d'une causalité mathématique. Elle est au demeurant la contrepartie de l'accroissement du nombre d'informations et de la transparence.

143. Enfin, il convient de rappeler que cette réforme, qui a coûté jusqu'ici 59,4 millions de dollars (prévision 2019 comprise), n'est pas encore complètement mise en œuvre, notamment, mais pas seulement, en ce qui concerne le Cadre de résultats institutionnels, et que l'expérience devrait permettre des ajustements supplémentaires, dans le souci de l'arbitrage entre la transparence et la charge de travail.

VI. REMERCIEMENTS

144. L'équipe d'audit tient à adresser ses remerciements à la Division du budget et de la programmation, qui a été particulièrement mise à contribution pour ce rapport, ainsi qu'aux bureaux extérieurs qui ont été l'objet des missions des auditeurs ou dont les directeurs ont accepté de partager leur perception et leur expérience.

Fin des observations d'audit.

ANNEXE: Estimations de l'impact des PSP sur la charge de travail des unités chargées des finances et du budget

Tableau 1

	Nombre de lignes budgétaires					
	Octobre 2016	Octobre 2018	Différence	Novembre 2016	Novembre 2018	Différence
Bangladesh	1 400	6 145	339%	1 393	6 156	342%
Guatemala	503	1 144	127%	505	1 143	127%
Haïti	1 697	2 064	22%	1 697	2 065	22%
Jordanie	2 946	2 166	-26%	2 940	2 168	-26%
République-Unie de Tanzanie	1 472	2 829	92%	1 478	2 822	92%
Ouganda	3 415	5 689	67%	3 418	5 673	66%
Zimbabwe	2 910	1 720	-41%	2 912	1 720	-41%
Total général	14 343	21 757	52%	14 343	21 747	52%

Tableau 2

	Nombre d'engagements effectués par le personnel *					
	Octobre 2016	Octobre 2018	Différence	Novembre 2016	Novembre 2018	Différence
Bangladesh	7	21	200%	8	24	200%
Guatemala	3	5	67%	3	5	67%
Haïti	23	10	-57% ⁴⁷	24	10	-58%
Jordanie	9	13	44%	9	14	56%
République-Unie de Tanzanie	9	15	67%	10	15	67%
Ouganda	8	28	250%	10	25	150%
Zimbabwe	5	14	180%	3	16	433%
Total général	64	106	66%	67	109	63%

* Pour les administrateurs recrutés sur le plan international et les consultants uniquement; la fonctionnalité de création d'engagements mensuels (SAP-PBC) n'est pas disponible pour le personnel local.

Tableau 3

	Nombre de lignes de dépense					
	Octobre 2016	Octobre 2018	Différence	Novembre 2016	Novembre 2018	Différence
Bangladesh	1 023	2 557	150%	912	2 879	216%
Guatemala	303	399	32%	316	206	-35%
Haïti	920	685	-26%	1 271	523	-69%
Jordanie	639	704	10%	790	583	-26%
République-Unie de Tanzanie	694	777	12%	701	816	16%
Ouganda	1 468	3 221	119%	1 432	3 538	147%
Zimbabwe	2 438	1 446	-41%	2 220	1 560	-30%
Total général	7 485	9 789	31%	7 642	10 105	32%

Source: SAP, WINGS, équipe chargée des finances.

⁴⁷ Le PAM a indiqué que cette forte baisse était, selon lui, la conséquence de la période qui a suivi la crise humanitaire de 2016 en Haïti.

Liste des sigles utilisés dans le présent document

BPP	budget de portefeuille de pays
budget AAP	budget administratif et d'appui aux programmes
CAI	coûts d'appui indirects
COD	coûts opérationnels directs
COMET	outil des bureaux de pays pour une gestion efficace
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
ISSAI	Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
ODD	objectif de développement durable
ONG	organisation non gouvernementale
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PSP	plan stratégique de pays
PSPP	plan stratégique de pays provisoire
PSPP-T	plan stratégique de pays provisoire de transition
TTEM	transport terrestre, entreposage et manutention
WINGS	Système mondial et réseau d'information du PAM