



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

F

## COMITÉ FINANCIER

**Cent quatre-vingt-douzième session**

**Rome, 1-3 juin 2022**

**Rapport de l'Auditeur externe sur la gestion des partenaires coopérants**

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

**M. Richard Bellin**  
**Directeur du Bureau de l'Auditeur externe**  
**Programme alimentaire mondial**  
**Courriel: [richard.bellin@wfp.org](mailto:richard.bellin@wfp.org)**

*Les documents peuvent être consultés à l'adresse [www.fao.org](http://www.fao.org).*

### RÉSUMÉ

- Le document intitulé «Rapport de l’Auditeur externe sur la gestion des partenaires coopérants» est soumis au Conseil d’administration du PAM pour examen.
- Le résumé du document intitulé «Rapport de l’Auditeur externe sur la gestion des partenaires coopérants» figure dans le document présenté au Comité financier pour examen.

### SUITE QUE LE COMITÉ FINANCIER EST INVITÉ À DONNER

- Le Comité financier est invité à examiner le document intitulé «Rapport de l’Auditeur externe sur la gestion des partenaires coopérants», et à l’avaliser en vue de sa présentation pour examen au Conseil d’administration du PAM.

### Projet d’avis

- **Conformément à l’article XIV du Statut du PAM, le Comité financier de la FAO conseille au Conseil d’administration du PAM d’approuver le projet de décision figurant dans le document intitulé «Rapport de l’Auditeur externe sur la gestion des partenaires coopérants».**



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

## Conseil d'administration

Session annuelle

Rome, 20-24 juin 2022

---

Distribution: générale

Point 6 de l'ordre du jour

Date: 9 mai 2022

WFP/EB.A/2022/6-H/1

Original: français

Ressources, questions financières et  
budgétaires

Pour examen

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

---

## Rapport de l'Auditeur externe sur la gestion des partenaires coopérants

### Projet de décision\*

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport de l'Auditeur externe sur la gestion des partenaires coopérants" (WFP/EB.A/2022/6-H/1) et de la réponse de la direction du PAM publiée sous la cote WFP/EB.A/2022/6-H/1/Add.1, et invite à prendre de nouvelles mesures pour donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions qu'il a soulevées au cours de ses débats.

---

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

---

#### Coordonnateur responsable:

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

---



# AUDIT EXTERNE DU PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL

## RAPPORT D'AUDIT LA GESTION DES PARTENAIRES COOPÉRANTS

Exercice 2021

RÉFÉRENCE COUR DES COMPTES: PAM-2021-3



## TABLE DES MATIÈRES

<b>RÉSUMÉ</b> .....	<b>4</b>
<b>I. OBJECTIFS, PÉRIMÈTRE ET MÉTHODE DE L'AUDIT</b> .....	<b>5</b>
<b>II. LISTE DES RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>8</b>
<b>III. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>10</b>
1. La connaissance du portefeuille de partenaires coopérants.....	11
2. La gestion des relations avec les partenaires gouvernementaux .....	13
3. La gestion des relations avec les ONG internationales .....	16
4. La gestion des relations avec les ONG locales .....	18
5. La mutualisation de la gestion entre les organismes des Nations Unies .....	20
6. L'instrument contractuel pour la mise en œuvre de la collaboration .....	21
7. Les systèmes d'information sur les partenaires coopérants .....	23
8. L'utilisation de l'approche fondée sur les risques .....	25
9. Le contrôle de l'exécution des prestations des partenaires coopérants.....	27
10. La prise en compte de la performance des partenaires coopérants .....	30
11. L'appui apporté par les bureaux régionaux .....	31
12. La transmission au Siège d'informations sur les partenaires coopérants .....	33
<b>IV. REMERCIEMENTS</b> .....	<b>34</b>
<b>Annexe 1: Actions possibles portées à l'attention du Secrétariat</b> .....	<b>35</b>

## **RÉSUMÉ**

Le Programme alimentaire mondial (PAM) a pour principe de recourir autant que possible à des partenaires coopérants pour mettre en œuvre ses activités. Le présent rapport contient six observations principales.

**1. La connaissance du portefeuille des partenaires coopérants doit progresser à travers l'optimisation des systèmes d'information.** Une gestion efficace des partenaires coopérants nécessite de disposer de données fiables. Ces informations étant réparties entre plusieurs outils informatiques, des écarts importants subsistent entre les données chiffrées selon leur source. La notion de partenaire coopérant et les processus d'enregistrement sont insuffisamment formalisés au niveau du terrain pour empêcher les disparités.

**2. Des actions spécifiques doivent être mises en œuvre pour chaque catégorie de partenaires coopérants.** Les modalités de gestion des partenaires gouvernementaux, qui doivent encore être précisément dénombrées, devraient converger avec celles établies pour les acteurs privés. Les organisations non gouvernementales (ONG) internationales, partenaires structurels du PAM associés à la moitié des transferts, sont soumises au même degré de contrôle que les ONG locales, alors même qu'elles peuvent présenter des garanties plus solides, ce qui devrait permettre d'assouplir les prescriptions découlant des accords types de coopération sur le terrain. Le renforcement de la capacité des ONG locales, inscrit dans l'engagement dit du *Grand Bargain* (pacte relatif au financement de l'action humanitaire), ne fait pas encore l'objet d'une stratégie particulière.

**3. La coopération formelle avec les autres organismes des Nations Unies est encore limitée.** Dans la plupart des pays, les bureaux du PAM travaillent en collaboration avec d'autres organismes des Nations Unies, et alors que ceux-ci recourent aux mêmes partenaires, il n'existe en général pas de coordination particulière dans ce domaine. L'amélioration du partage des informations relatives à ces partenaires, comme suite au déploiement du portail des partenaires de l'Organisation des Nations Unies (ONU), aiderait à trouver des partenaires fiables, réduirait les risques liés à leur engagement et allégerait la charge administrative pesant sur les bureaux de pays.

**4. L'actualisation du cadre contractuel doit être poursuivie afin d'alléger le processus administratif tout en offrant une visibilité à plus long terme aux partenaires.** Les relations contractuelles avec les partenaires sont régies par des modèles établis pour les ONG et qui offrent des garanties juridiques solides, alors que leur déclinaison pour les partenaires gouvernementaux demeure hétérogène. La mise en œuvre de ces accords dont l'horizon temporel est court (quelques mois) entraîne des charges administratives et un manque de visibilité, ce qui constitue une préoccupation tant pour les directeurs de pays que pour les partenaires.

**5. Le contrôle et l'évaluation de la performance des partenaires pourraient être mieux réalisés, en impliquant davantage les bureaux régionaux.** Le contrôle de l'activité des partenaires, qui relève principalement du niveau local, n'est pas encore réalisé de façon systématique et ses résultats sont très peu exploités pour améliorer la relation contractuelle et les prestations qui en résultent. Les mesures correctives devraient inclure une définition des missions spécifiques des bureaux régionaux en matière de supervision des obligations des bureaux de pays dans la gestion des partenariats.

**6. Les comptes rendus sur les partenaires coopérants sont encore lacunaires.** Si les actions et résultats opérationnels du PAM sont suivis avec attention par la direction et clairement exposés au Conseil d'administration, l'information sur les partenaires coopérants reste limitée, au niveau du rapport annuel sur les résultats comme des rapports annuels par pays. Aucun élément quantitatif fiable ne permet de connaître les principaux partenaires ou les montants financiers qui leurs sont transférés, données pourtant assez largement disponibles dans les systèmes d'information.

## I. OBJECTIFS, PÉRIMÈTRE ET MÉTHODE DE L'AUDIT

1. Conformément à nos lettres de notification du 7 juin et du 29 novembre 2021, une équipe de cinq auditeurs a effectué une mission de vérification au Siège du PAM à Rome en deux étapes, du 19 au 23 juillet 2021 et du 17 au 28 janvier 2022. En outre, deux missions intérimaires au Siège les 27 et 28 octobre et les 9 et 12 décembre 2021 ainsi que des missions de terrain dans sept bureaux de pays<sup>1</sup> ont contribué à l'établissement du présent rapport, l'objectif étant d'examiner la gestion des partenaires coopérants du PAM. L'équipe s'est entretenue avec les représentants de trois autres organisations internationales<sup>2</sup> et de quatre partenaires coopérants de premier rang<sup>3</sup>. Elle a réalisé deux enquêtes, respectivement auprès des directeurs régionaux et des directeurs de pays en novembre 2021, avec un taux de réponse de 87 pour cent<sup>4</sup>, et auprès des partenaires coopérants eux-mêmes, avec un taux de réponse de 29 pour cent<sup>5</sup>.
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<sup>er</sup> juillet 2016 au 30 juin 2022, par une décision du Conseil d'administration du 10 novembre 2015, conformément à l'article 14.1 du Règlement financier du PAM.
3. Le mandat de l'Auditeur externe est précisé à l'article 14 du Règlement financier du PAM et dans l'annexe à ce Règlement, ainsi que dans l'appel à candidatures aux fonctions d'Auditeur externe. Cet appel à candidatures ainsi que l'offre de services de la Cour des comptes, notamment son offre technique détaillée, validée par le Conseil, constituent le cahier des charges de ce mandat.
4. Les responsabilités de l'Auditeur externe consistent à vérifier les comptes du PAM (article 14.1 du Règlement financier) et à formuler, s'il le souhaite, des observations sur l'efficacité des procédures financières, sur le système comptable, sur les contrôles financiers internes et, en général, sur l'administration et la gestion du PAM (article 14.4 du Règlement financier).
5. En application de l'article 3.1 du Règlement financier, le Directeur exécutif est responsable de la gestion financière des activités du PAM, dont il rend compte au Conseil.
6. Une lettre de mission a été établie avec le Secrétariat 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.

---

<sup>1</sup> Bureaux du PAM en Algérie, en Arménie, en Namibie, au Pakistan, en République centrafricaine, en République démocratique du Congo et en République dominicaine.

<sup>2</sup> Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et Direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes (ECHO).

<sup>3</sup> World Vision International, Islamic Relief Worldwide, Action contre la faim et Save the Children.

<sup>4</sup> Soit 74 bureaux de pays sur 85, correspondant à la quasi-totalité des pays disposant de partenaires coopérants, et les six bureaux régionaux.

<sup>5</sup> Soit 290 réponses complètes reçues, sur un millier de partenaires coopérants dont l'adresse avait été obtenue auprès des bureaux de terrain.

7. Le présent rapport s'inscrit ainsi dans le plan de travail annuel de l'Auditeur externe présenté au Conseil d'administration du PAM lors de sa deuxième session ordinaire de novembre 2021, qui détaille les vérifications à effectuer entre juillet 2021 et juin 2022. En vertu du cahier des charges, l'Auditeur externe doit produire chaque année un rapport d'audit sur les états financiers du PAM (soumis à l'approbation du Conseil) accompagné d'une opinion sur les comptes, deux rapports sur la performance et la régularité de la gestion du PAM, autrement dénommés "rapports d'audit de performance" (soumis au Conseil pour examen) et huit lettres d'observations établies à l'issue de visites des bureaux extérieurs (bureaux régionaux et bureaux de pays). L'Auditeur externe procède également à la validation du projet de rapport annuel sur l'application de ses précédentes recommandations, soumis par le Secrétariat au Conseil pour examen.

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

9. L'audit avait essentiellement pour objectif d'analyser:

- la définition donnée des partenaires coopérants du PAM, qui se distingue dans la forme de celle de la plupart des autres organisations internationales<sup>6</sup>;
- le mode de sélection des partenaires du PAM, qui est principalement confié aux bureaux de pays dans une logique d'organisation décentralisée;
- la négociation et l'exécution des accords de coopération passés entre les bureaux de pays et les partenaires pour la mise en œuvre des activités qui leur sont confiées;
- le suivi et l'évaluation des partenariats;
- l'information partagée avec le Siège et la direction du PAM sur la gestion de ces partenariats.

10. Chaque observation et chaque recommandation ont été discutées avec le personnel concerné, en particulier celui du Département de l'élaboration des programmes et des politiques, qui supervise l'Unité des partenariats avec les ONG. La réunion de clôture de l'audit s'est tenue au Siège du PAM le 28 janvier 2022 en présence de la Directrice de ce département.

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'audit<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Celles-ci conservent la notion de "partenaires d'exécution" qu'utilisait aussi auparavant le PAM.

<sup>7</sup> Norme ISSAI 100, par. 22 et 26.

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

**Tableau 1: Cadre logique de la gestion des partenaires coopérants du PAM**

Objectifs immédiats	Objectifs opérationnels	Objectifs stratégiques
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disposer de données fiables <b>sur les partenaires coopérants</b>.</li> <li>• Constituer un <b>état financier</b> des partenariats.</li> <li>• Disposer de <b>procédures adaptées</b> pour la gestion de tous les types de partenaires coopérants.</li> <li>• Organiser la <b>mutualisation</b> des moyens de pilotage des partenariats à différentes échelles.</li> <li>• Assurer le <b>suivi en continu des transferts et des opérations</b> des partenaires coopérants.</li> <li>• Organiser l'<b>effort de vérification</b> de l'exécution et de la performance des partenaires coopérants.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valoriser les <b>données</b> sur les partenaires coopérants.</li> <li>• Renforcer les <b>capacités</b> des partenaires coopérants.</li> <li>• Renforcer le pilotage des partenariats en faisant participer les <b>bureaux régionaux</b> à la gestion des partenaires coopérants.</li> <li>• Coordonner les partenariats avec les <b>autres organismes des Nations Unies</b>.</li> <li>• Effectuer un <b>suivi plus rapide et davantage maîtrisé</b> des opérations conduites par les partenaires.</li> <li>• Garantir une <b>application homogène sur le terrain</b> des normes et directives relatives à la gestion des partenaires.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcer la dimension <b>partenariale</b> des relations avec les prestataires.</li> <li>• Orienter davantage <b>les efforts du PAM</b> vers les partenaires.</li> <li>• Être un <b>partenaire crédible</b> des ONG et des gouvernements.</li> <li>• Rendre compte de l'effort accompli <b>aux donateurs</b> et aux autres parties prenantes.</li> <li>• Permettre une <b>analyse de l'impact de l'intervention du PAM</b> dans les pays concernés.</li> <li>• Améliorer le <b>rapport entre la recherche de performance et la prise de risque</b> pour le PAM.</li> </ul>
Réalisations	Résultats	Effets escomptés

Source: Auditeur externe.

## II. LISTE DES RECOMMANDATIONS

13. 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.

14. Le présent rapport contient également en annexe 1 une **liste d'actions** qui, sans nécessiter de suivi de la part du Conseil d'administration, sont suggérées au Secrétariat.

Domaine	Priorité	Recommandations
Fiabilité	1	1. L'Auditeur externe recommande de donner plus de fiabilité à l'enregistrement des partenaires coopérants par les bureaux de pays en achevant d'ici à la fin 2022 le nettoyage de leurs identifiants et en établissant à l'usage des bureaux de pays un guide sur les modalités d'enregistrement des données.
Fiabilité	1	2. L'Auditeur externe recommande de constituer une base de données concernant les partenaires coopérants afin de faciliter leur pilotage et l'établissement de rapports sur leur gestion.
Pilotage	1	3. L'Auditeur externe recommande de clarifier et d'unifier les modalités de pilotage central des partenariats de coopération en regroupant les responsabilités au sein d'une seule unité ou division du Siège et en adaptant le Guide institutionnel sur la gestion des partenariats avec les organisations non gouvernementales <sup>8</sup> ainsi que le modèle d'accord contractuel afin de tenir compte des partenaires gouvernementaux.
Performance	2	4. L'Auditeur externe recommande de prévoir des mémorandums d'accord avec les organisations non gouvernementales internationales, tenant compte de leurs mécanismes de contrôle interne, de manière à assouplir le processus de conclusion d'accords au niveau des bureaux de pays.
Performance	2	5. L'Auditeur externe recommande de proposer dès 2022 une stratégie de renforcement des capacités des partenaires.
Performance	2	6. L'Auditeur externe recommande de proposer aux organismes des Nations Unies membres du module de la sécurité alimentaire une concertation sur la gestion des partenaires coopérants et l'utilisation du portail des partenaires de l'ONU.

<sup>8</sup> Circulaire OED 2018/004.

<b>Domaine</b>	<b>Priorité</b>	<b>Recommandations</b>
Performance	2	<b>7. L’Auditeur externe recommande d’engager au niveau du Siège un dialogue avec les organismes des Nations Unies partenaires en vue d’établir un instrument contractuel commun concernant les partenaires coopérants.</b>
Performance	2	<b>8. L’Auditeur externe recommande d’envisager d’allonger la durée des accords de coopération sur le terrain pour qu’elle corresponde à celle des plans stratégiques de pays, en prévoyant un accord-cadre d’une part et un avenant relatif au financement d’autre part.</b>
Systemes d’information	1	<b>9. L’Auditeur externe recommande de présenter au Comité des opérations et des technologies numériques la "feuille de route pour la transformation numérique" relative aux partenaires coopérants et de s’assurer que toutes les conditions sont réunies pour la poursuite de ce projet.</b>
Risque	2	<b>10. L’Auditeur externe recommande de réaliser systématiquement une analyse des risques lors de la sélection d’un partenaire coopérant et d’en partager les résultats aux échelons régional et central.</b>
Risque	2	<b>11. L’Auditeur externe recommande de prévoir l’examen par les comités locaux chargés des partenaires coopérants des difficultés éventuellement rencontrées lors du suivi des distributions.</b>
Performance	2	<b>12. L’Auditeur externe recommande qu’un plan d’amélioration soit présenté aux comités chargés des partenaires coopérants pour tout partenaire présentant des fragilités, avant tout renouvellement d’un accord.</b>
Pilotage	1	<b>13. L’Auditeur externe recommande de renforcer le rôle des bureaux régionaux en matière de formation, d’animation, de vérification et de transmission d’informations au Siège pour ce qui concerne les partenaires coopérants.</b>
Comptes rendus	1	<b>14. L’Auditeur externe recommande d’enrichir l’annexe IX du Rapport annuel sur les résultats relative aux partenaires coopérants.</b>
Comptes rendus	2	<b>15. L’Auditeur externe recommande d’inclure dans les rapports annuels par pays des éléments quantitatifs relatifs aux partenariats avec les organisations non gouvernementales locales.</b>

### III. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

15. Le principal mode d'intervention du PAM est de recourir à des tiers, les partenaires coopérants, pour mettre en œuvre ses activités dans le cadre d'un modèle appelé "exécution indirecte", par rapport à un modèle où celles-ci seraient directement confiées à ses propres employés.

16. Ce principe, inscrit dans le Règlement général du PAM<sup>9</sup>, naît d'une volonté de créer des synergies avec d'autres acteurs institutionnels actifs sur les territoires où le PAM intervient, susceptibles de l'aider à s'acquitter de son mandat. Il découle d'une stratégie en matière de partenariat approuvée par le Conseil d'administration en juin 2014 et non mise à jour<sup>10</sup>.

17. La qualité de la gestion des partenaires coopérants est déterminante pour permettre au PAM d'atteindre les objectifs fixés dans son Plan stratégique pour 2017-2021<sup>11</sup>, et en particulier le but stratégique 2 "Nouer des partenariats pour faciliter la mise en œuvre des objectifs du développement durable" et l'objectif stratégique 5 "Travailler en partenariat pour de meilleurs résultats". Le Plan stratégique du PAM pour 2022-2025, approuvé par le Conseil d'administration en novembre 2021, ne modifie pas le modèle d'intervention, malgré une plus grande importance accordée au développement. Dans ce Plan stratégique, la capacité des partenaires à répondre aux attentes du PAM représente un risque central, qualifié de "moyen". Elle conditionne la performance globale car elle a trait au dernier maillon de la chaîne d'intervention du PAM sur le terrain.

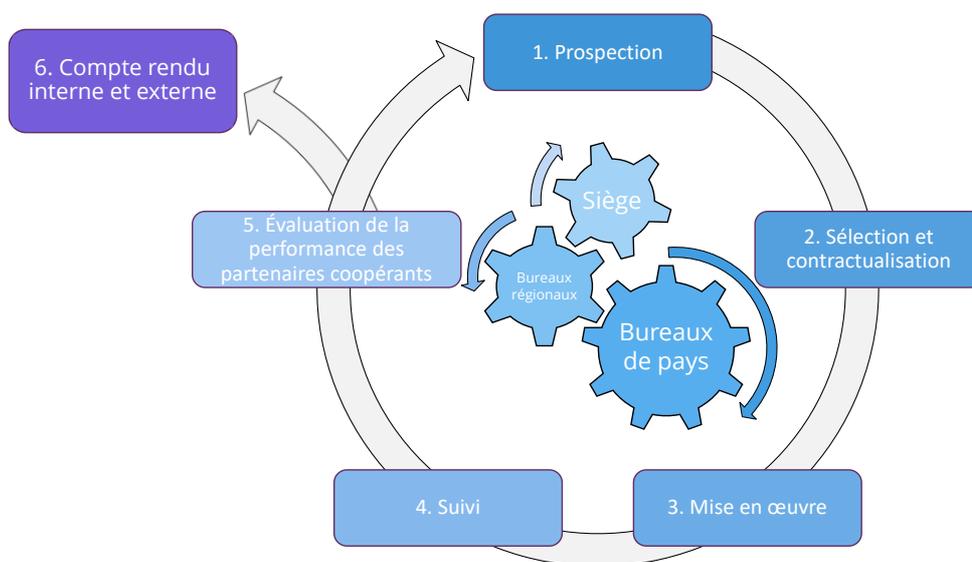
18. L'Auditeur externe a reconstitué un cycle de gestion des partenaires coopérants, qui a guidé ses vérifications auprès du Siège et sur le terrain.

---

<sup>9</sup> Article III.1 du Règlement général: "Modalités de coopération du PAM avec l'Organisation des Nations Unies et la FAO ainsi qu'avec d'autres institutions et organisations: [...] (b) Le PAM, dans la mesure du possible, associe son aide à l'assistance matérielle, financière et technique fournie par d'autres programmes multilatéraux et s'efforce d'assurer une coordination semblable avec les programmes bilatéraux et avec les partenaires opérationnels non gouvernementaux. (c) Le PAM collabore, dans la mesure du possible, et coopère, comme il convient, avec les organisations non gouvernementales."

<sup>10</sup> [Stratégie institutionnelle du PAM en matière de partenariat pour 2014-2017 – Agir ensemble pour plus d'efficacité](#) (WFP/EB.A/2014-5-B).

<sup>11</sup> [Plan stratégique du PAM pour 2017-2021](#) (WFP/EB.2/2016/4-A/1/Rev.2).

**Figure 1: Cycle de gestion des partenaires coopérants**

Source: Auditeur externe.

## 1. La connaissance du portefeuille de partenaires coopérants

19. Une gestion maîtrisée des partenaires coopérants implique de disposer de données fiables à tous les échelons. Le plan de performance pour 2020-2021 de l'Unité des partenariats avec les ONG, chargée au sein du Département de l'élaboration des programmes et des politiques du pilotage des partenariats, fixait cinq priorités, dont l'une était de rendre plus effective la gestion des données des partenariats en créant une "source unique de vérité".

20. Ces données sont aujourd'hui stockées dans plusieurs systèmes d'information qui disposent de référentiels et de finalités propres. Les transactions financières et physiques (denrées) intéressant les partenaires sont retracées dans le Système mondial et réseau d'information du PAM (WINGS) et dans le Système d'appui à la gestion logistique (LESS), où les partenaires sont des "fournisseurs"; tandis que les données relatives à leur intervention (bénéficiaires visés et atteints, montants des distributions, etc.) sont enregistrées dans l'outil des bureaux de pays pour une gestion efficace (COMET). Depuis 2019, le PAM utilise DOTS pour remédier à la fragmentation des données, ce qui constitue un progrès indéniable.

21. D'après les tests réalisés par l'Auditeur externe, la qualité de ces données demeure insuffisante. La notion de partenaire coopérant et les processus d'enregistrement ne sont pas suffisamment formalisés, d'où des erreurs d'agrégation des données pour un même partenaire et des données non attribuées. Pour remédier à cette difficulté, l'Unité des partenariats avec les ONG a lancé en 2021 une campagne de fiabilisation des données visant à la suppression des doublons et à la fusion automatisée de ces données.

22. Des doublons subsistaient encore début 2022. Une nouvelle campagne de fiabilisation des données est prévue, mais il ne s'agit là que d'une solution "curative". Pour éviter la répétition des anomalies constatées, il conviendrait de s'assurer de la qualité des données dès leur enregistrement par les bureaux de terrain, en aidant mieux ces derniers à cette étape.

**Recommandation 1. L’Auditeur externe recommande de donner plus de fiabilité à l’enregistrement des partenaires coopérants par les bureaux de pays en achevant d’ici à la fin 2022 le nettoyage de leurs identifiants et en établissant à l’usage des bureaux de pays un guide sur les modalités d’enregistrement des données. (Département de l’élaboration des programmes et des politiques)**

23. Compte tenu de ces imprécisions, les données relatives aux partenaires coopérants présentées aux responsables centraux et au Conseil d’administration ne peuvent être considérées comme fiables. De nombreux écarts entre les données issues des rapports annuels sur les résultats et les données provenant de DOTS persistent, comme le montre le tableau ci-dessous.

**Tableau 2: Nombre de partenaires coopérants recensés dans différents documents**

Source	Nombre de partenaires coopérants	Définition utilisée
Rapport annuel sur les résultats de 2020 Annexe I "Chiffres clés pour 2020" ("Travailler en partenariat").	911	ONG
Rapport annuel sur les résultats de 2020: Annexe IX "Collaboration avec les ONG et le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en 2020".	1 052	ONG et partenaires du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge participant à la mise en œuvre
Rapport annuel sur les résultats de 2020: Annexe IX "Collaboration avec les ONG et le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en 2020" (note de bas de page i)	746	ONG et partenaires du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge avec lesquels le PAM a travaillé
COMET, liste des partenaires "actifs"	920	ONG
Examen de la gestion des points importants signalés en matière de risque et de contrôle – 2020	736	ONG
Examen de la gestion des partenaires d’exécution au sein des organismes des Nations Unies (JIU/REP/2021/4)	872	Partenaires d’exécution

Source: Auditeur externe d’après les documents cités.

24. Ainsi, le nombre d’ONG et entités du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (746 d’après l’annexe IX du Rapport annuel sur les résultats de 2020) diverge selon les sources utilisées<sup>12</sup>.

25. Malgré ces imprécisions, l’Auditeur externe a retenu - sans que cela en constitue une confirmation - le recensement effectué aux fins de son analyse au moyen de COMET, selon lequel le nombre de partenaires coopérants est passé de 966 en 2019 à 1 125 en 2021 (+16,5 pour cent). Ces imprécisions se retrouvent au niveau local, comme l’ont montré les audits de terrain, par exemple au Pakistan, où les données communiquées par le bureau de pays sur ses partenaires coopérants n’étaient pas identiques à celles obtenues à partir de DOTS.

<sup>12</sup> Dans sa "Mission consultative sur les ONG: risques et supervision" (AA/18/04) de 2018, le Bureau de l’audit interne relevait déjà la forte discordance (39 pour cent) entre le nombre d’ONG partenaires recensés dans WINGS et dans COMET.

**Tableau 3: Dénombrement des partenaires coopérants**

Type d'entité	2019	2020	2021
Partenaires gouvernementaux	300	359	381
ONG internationales	116	116	120
ONG locales	526	559	567
Autres	24	47	57
<b>Total</b>	<b>966</b>	<b>1 081</b>	<b>1 125</b>

*Données utilisées: extraction de COMET fournie par la Division de la planification et de la performance institutionnelles.*

26. La mise en service de DOTS a conduit le PAM à créer un tableau de données relatif aux partenaires coopérants mais celui-ci ne permet pas en l'état d'alimenter le processus de compte rendu. Par exemple, l'année d'exercice n'y est pas définie par défaut mais doit être saisie par l'utilisateur. Par ailleurs, DOTS ne permet pas d'agrèger les données issues du portail des partenaires de l'ONU.

27. De même, l'analyse des données permise par DOTS devrait éclairer la gestion des partenaires coopérants au niveau local; or pour l'heure, les bureaux de pays n'utilisent pas DOTS. En plus de leur donner accès à cet outil, il conviendrait de déterminer, à leur niveau et éventuellement à celui du bureau régional, les indicateurs qui seraient utiles pour la gestion des partenaires coopérants.

**Recommandation 2. L'Auditeur externe recommande de constituer une base de données concernant les partenaires coopérants afin de faciliter leur pilotage et l'établissement de rapports sur leur gestion. (Département de l'élaboration des programmes et des politiques)**

## **2. La gestion des relations avec les partenaires gouvernementaux**

28. L'acceptation du terme "partenaire coopérant" a donné lieu à divers débats et interprétations ces dernières années. Ce débat est tranché depuis l'an passé puisque d'après la définition donnée dans la nouvelle politique de lutte contre la fraude et la corruption<sup>13</sup>, approuvée par le Conseil d'administration en juin 2021, un partenaire coopérant est une "entité à but non lucratif qui a établi une relation contractuelle avec le PAM dans le but de contribuer à la mise en œuvre des activités de ce dernier (notamment les entités gouvernementales, les organisations non gouvernementales et les organisations des Nations Unies)".

29. Cette définition est cohérente avec ce qui figurait dans la stratégie du PAM en matière de partenariat pour 2014-2017. Elle correspond à celle que donnent la plupart des organismes des Nations Unies des "partenaires d'exécution". Elle est également cohérente avec le Plan stratégique pour 2017-2021, et en particulier son objectif stratégique 4. Le Bureau des services juridiques souligne toutefois que si la définition retenue dans la politique de lutte contre la fraude et la corruption apporte une clarté nécessaire, elle n'est applicable que dans le cadre de cette politique, et devrait être intégrée dans les orientations générales et textes pertinents relatifs aux partenaires coopérants.

<sup>13</sup> [Politique révisée de lutte contre la fraude et la corruption](#) (WFP/EB.A/2021/5-B/1).

30. Les entités gouvernementales doivent donc être considérées comme une catégorie particulière de partenaires coopérants, dès lors qu'elles fournissent une assistance directe pour les programmes du PAM financés par les donateurs. Ces relations doivent être clairement distinguées de celles que le PAM peut entretenir, parfois simultanément, avec ces mêmes États en leur qualité de gouvernement hôte (situation généralement couverte par un accord diplomatique) ou de contributeur au financement des activités du PAM (situation couverte par un éventuel accord de contribution).

31. Une première difficulté consiste à dénombrer les partenaires coopérants appartenant à cette catégorie. Le PAM recensait, au printemps 2021, 63 entités gouvernementales partenaires, chiffre comparable à celui fourni par l'Unité des partenariats avec les ONG en 2019. Or, d'après COMET, on dénombre 381 partenaires pour cette même année (voir tableau 3).

32. Selon les indications données par le Département de l'élaboration des programmes et des politiques, le PAM œuvre avec des partenaires gouvernementaux dans 39 pays, sur la base d'accords de partenariat de type mémorandums d'accord ou lettres d'entente. Lors de l'enquête menée en novembre 2021, certains de ces pays ont indiqué à l'Auditeur externe ne pas avoir de partenaires coopérants<sup>14</sup>. Le PAM ne recense dans ce décompte que les gouvernements centraux (un seul par pays). Or les partenaires gouvernementaux peuvent correspondre à des départements ministériels ou à des entités publiques décentralisées (États fédérés, provinces, etc.), comme c'est le cas en République dominicaine où 10 institutions nationales avaient conclu des accords avec le PAM pour la mise en œuvre d'activités en 2020-2021.

33. Enfin, l'extraction à partir de DOTS fait apparaître un total de 611 entités gouvernementales partenaires actifs du PAM, chiffre qui est très supérieur à celui comptabilisé officiellement par le PAM. Par exemple, en Inde, pays avec lequel il n'existe officiellement aucun partenariat étatique, DOTS recense pourtant 39 partenaires de cette nature.

34. Une cartographie des partenaires gouvernementaux a été entreprise à l'échelle du PAM à l'issue de l'audit réalisé par le Bureau de l'Inspecteur général en Éthiopie en 2020<sup>15</sup>, qui relevait de profondes insuffisances au niveau de la gestion de cette catégorie de partenaires dans un pays où elle constituait le principal partenaire coopérant. Un nouveau bilan en janvier 2022 répertorie désormais 32 pays dans lesquels des entités gouvernementales jouent un rôle de partenaire et participent à la mise en œuvre des activités du PAM. Ce premier exercice fait apparaître des écarts avec un bilan de novembre 2021 dans lequel le PAM estimait, par exemple, qu'il n'y avait pas au Nicaragua de partenaire gouvernemental, alors qu'au moins un intervient pour assurer des transferts de type monétaire au profit des bénéficiaires.

35. Cette situation tient peut-être au fait que la définition retenue par le PAM et par l'Auditeur externe dans le présent rapport n'est pas encore bien établie de façon homogène dans toutes les orientations internes, ou est encore mal assimilée sur le terrain. Par exemple, le dispositif relatif aux sanctions susceptibles d'être prises à l'encontre des fournisseurs<sup>16</sup> inclut les partenaires coopérants privés, mais exclut les partenaires gouvernementaux.

---

<sup>14</sup> Bhoutan, Bolivie (État plurinational de), Caraïbes, Cuba, République populaire démocratique de Corée, Indonésie, Kirghizistan, République démocratique populaire lao, Namibie, Sri Lanka.

<sup>15</sup> Bureau de l'audit interne, rapport d'audit interne [AR/20/05](#), février 2020.

<sup>16</sup> Circulaire [OED2020/005](#), février 2020.

36. Une deuxième difficulté tient au fait que la gestion de ces partenariats de coopération avec les entités gouvernementales n'entre pas dans le champ de compétences de l'Unité des partenariats avec les ONG, sans toutefois relever d'une autre entité du Siège. De ce fait, le Guide institutionnel sur la gestion des partenariats avec les ONG (ci-après "le Guide sur la gestion des partenariats")<sup>17</sup> qu'avait établi cette unité ne vise que les ONG et sa mise à jour, qu'elle a entreprise début 2021, n'inclut toujours pas les partenaires gouvernementaux. Le Département de l'élaboration des programmes et des politiques ne dispose pas encore de modèle d'accord pour les partenaires gouvernementaux, contrairement à ce qui est le cas pour les ONG<sup>18</sup>, et dans nombre de bureaux de pays, comme au Pakistan, la gestion des partenariats de coopération avec les entités gouvernementales n'est pas suivie par une équipe spécialisée.

37. Dans une note de synthèse de 2019 consacrée aux partenaires gouvernementaux<sup>19</sup>, le Bureau de l'audit interne recensait déjà un certain nombre de problèmes liés à cette situation: absence d'évaluation ex ante des capacités de l'entité participant à un programme; absence de modèle de document contractuel; impossibilité d'assurer la traçabilité des transferts jusqu'aux bénéficiaires; insuffisance du suivi et de l'évaluation ex post<sup>20</sup>, etc.

38. D'après les audits de terrain réalisés à l'automne 2021 par l'Auditeur externe, ces problèmes ne sont pas entièrement résolus: les accords, dont le libellé est désormais obsolète<sup>21</sup>, reposent sur des formats hétérogènes (Namibie), ont un contenu insuffisamment précis (Pakistan) ou ne sont plus à jour (République dominicaine, République centrafricaine).

39. Il ressort de l'enquête menée par l'Auditeur externe en novembre 2021 auprès des responsables des bureaux de pays qu'une part significative d'entre eux (42 pour cent) ne sont pas satisfaits des modalités contractuelles avec les partenaires gouvernementaux. Plusieurs<sup>22</sup> souhaitent une clarification des cadres et des recours vis-à-vis de partenaires parfois incontournables, par exemple dans le domaine de l'alimentation scolaire<sup>23</sup>.

40. Au vu de l'expérience d'autres organisations internationales comme l'UNICEF, qui dispose d'un document contractuel unique, et de l'intérêt de promouvoir une approche unifiée de la gestion des partenaires coopérants, il est donc souhaitable d'adapter le modèle d'accord existant (accord de coopération sur le terrain) de manière à y inclure ces partenaires gouvernementaux, ce qu'a entrepris de faire l'Unité des partenariats avec les ONG.

41. Cet élargissement du cadre contractuel des prestations assurées appelle aussi une adaptation du champ de la circulaire définissant la politique du PAM en matière de gestion des partenaires coopérants, actuellement limité aux ONG<sup>24</sup>.

---

<sup>17</sup> OED2018/004, janvier 2018.

<sup>18</sup> La Division des programmes – action humanitaire et développement, qui devait préparer une directive particulière dans le cadre d'une équipe spéciale chargée de l'assistance assurée directement par l'intermédiaire de systèmes publics, n'avait toujours pas établi de projet à la date de l'audit.

<sup>19</sup> Bureau de l'audit interne, *Note on Government engagements*, novembre 2019.

<sup>20</sup> Voir par exemple l'audit du Bureau du PAM au Mali réalisé en 2019 par l'Auditeur externe.

<sup>21</sup> Le document fournissant orientations et modèles au sujet des accords conclus par le PAM (*WFP Agreements - Guidelines and Templates*), qui date de 2016, parle toujours par exemple d'opérations d'urgence et d'interventions prolongées de secours et de redressement, terminologie qui n'a plus cours depuis l'adoption de la feuille de route intégrée.

<sup>22</sup> C'est notamment le cas des Bureaux du PAM au Cambodge, au Lesotho, au Malawi, au Pakistan, en République démocratique populaire lao, au Rwanda, au Sénégal, au Yémen et au Zimbabwe.

<sup>23</sup> Ce point était déjà souligné dans le rapport du Bureau de l'audit interne portant sur l'examen préventif d'intégrité consacré aux programmes d'alimentation scolaire du PAM (PIR/01/20).

<sup>24</sup> Circulaire OED/2018/004.

**Recommandation 3. L’Auditeur externe recommande de clarifier et d’unifier les modalités de pilotage central des partenariats de coopération en regroupant les responsabilités au sein d’une seule unité ou division du Siège et en adaptant le Guide institutionnel sur la gestion des partenariats avec les organisations non gouvernementales ainsi que le modèle d’accord contractuel afin de tenir compte des partenaires gouvernementaux. (Département de l’élaboration des programmes et des politiques)**

### **3. La gestion des relations avec les ONG internationales**

42. Les ONG internationales ont souvent plus d’expérience organisationnelle que les ONG locales. Leur champ d’intervention s’étend sur plusieurs pays<sup>25</sup>. La plupart des 120 ONG de cette nature recensées en 2021 sont des partenaires structurels du PAM, avec qui certaines travaillent de longue date et ont noué une relation étroite. World Vision International, par exemple, met en œuvre des programmes avec le PAM depuis une trentaine d’années et a adapté son organisation en accompagnant la démarche de décentralisation et de renforcement de ses propres bureaux de pays. Ce partenaire, le premier du PAM s’agissant du volume de paiements<sup>26</sup>, dispose par ailleurs de référents au niveau des bureaux de pays qui gèrent le partenariat avec le PAM.

43. Certaines organisations internationales ont renforcé ces dernières années leurs dispositifs de contrôle et d’audit interne en faisant leur le Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les ONG lors des opérations de secours en cas de catastrophe établi en 1991, et en adhérant à l’initiative relative à l’obligation de rendre compte (*Accountable Now*) établie en 2005. Ainsi, World Vision International publie un rapport annuel de reddition de comptes et respecte, comme le fait Islamic Relief Worldwide, les conditions fixées par l’Initiative d’assurance qualité humanitaire, organisme indépendant de certification. Les ONG internationales peuvent être dotées de dispositifs d’évaluation des risques et confier leur audit externe à un commissaire aux comptes.

44. Cependant, ni ces particularités, ni le caractère récurrent du partenariat concerné ne sont concrètement pris en considération par le PAM. D’après le rapport d’audit interne de 2016 consacré à la gestion par le PAM des partenariats avec les ONG<sup>27</sup>, il existait à cette époque 15 mémorandums d’accord conclus entre 1995 et 2006 avec des ONG internationales. D’après ceux qui ont pu être consultés, ces mémorandums d’accord constituaient des déclarations d’intention de coopérer sans autres objectifs. Le Bureau de l’audit interne recommandait donc de recenser les ONG internationales avec lesquelles un accord de partenariat assorti d’un plan d’action dans des domaines d’intérêt commun présenterait une plus-value stratégique pour le PAM. Aujourd’hui les relations avec les ONG internationales passent par des accords de coopération sur le terrain.

---

<sup>25</sup> Certaines organisations locales peuvent certes avoir une taille importante mais les ONG internationales interviennent simultanément dans plusieurs pays: 45 pour Islamic Relief Worldwide, dont une dizaine avec le PAM, soit 13,9 millions de bénéficiaires; 54 pour World Vision International, dont 31 avec le PAM, et 47 millions de bénéficiaires (dont 11,5 millions pour le PAM); une dizaine pour Action contre la faim avec le PAM.

<sup>26</sup> Pour un montant de 69 millions de dollars É.-U. Les neuf suivantes (par ordre d’importance des versements effectués) sont: Plan International (20 millions de dollars), Care (17 millions de dollars), Save the Children (16 millions de dollars), Conseil danois pour les réfugiés (10 millions de dollars), Catholic Relief Services (9 millions de dollars), Acted (9 millions de dollars), Conseil norvégien pour les réfugiés (9 millions de dollars), Islamic Relief Worldwide (9 millions de dollars), Samaritan’s Purse (8 millions de dollars).

<sup>27</sup> Bureau de l’audit interne, rapport d’audit interne [AR/16/12](#), octobre 2016.

45. De ce fait, les ONG internationales sont soumises au même degré de contrôle que les ONG locales. Le PAM contrôle ainsi ligne à ligne les dépenses engagées pour mettre en œuvre les programmes. Un sondage réalisé par l'une de ces ONG à la demande de l'Auditeur externe, auprès des responsables des opérations sur le terrain, met en évidence le caractère bureaucratique et chronophage des accords conclus avec le PAM, alors que les montants en jeu sont parfois faibles.

46. Pour l'heure, les processus de suivi et de contrôle du PAM ne tiennent pas compte du fait que ces ONG internationales peuvent présenter des garanties plus fortes, ce qui devrait pourtant permettre d'alléger certaines des procédures suivies et d'assouplir les prescriptions découlant des accords de coopération sur le terrain. Un accord global sur cette question permettrait d'adapter les conditions concernant les avances et les paiements ainsi que d'effectuer des contrôles limités sur le terrain en contrepartie de l'assurance donnée par le PAM sur la qualité des procédures appliquées par les ONG, selon une approche fondée sur le risque.

47. De ce point de vue, ce type d'accord pourrait s'accompagner d'un mécanisme de diligence raisonnable et d'audit central. Le Bureau de l'audit interne a mené depuis 2020 trois audits expérimentaux et l'Unité des partenariats avec les ONG en a repris la pratique en réalisant une vérification de ce type en mars 2021<sup>28</sup>. Pourtant, l'unité n'a à ce jour pas poursuivi cette pratique ni indiqué si elle prévoyait de la pérenniser à l'avenir, ce pour quoi il lui faudrait renforcer ses compétences propres. Pour remplir les objectifs du Siège en matière d'assurance, de tels audits paraissent nécessaires, à condition qu'ils évaluent avec précision l'existence du lien fonctionnel de supervision entre le siège de ces ONG internationales et leurs propres bureaux de terrain (certaines ONG sous-traitant le travail à des ONG locales<sup>29</sup>).

48. L'Unité des partenariats avec les ONG organise des consultations annuelles avec les partenaires coopérants. De l'avis des ONG internationales avec lesquelles l'Auditeur externe s'est entretenu, si ces rencontres sont utiles, elles sont pour l'Unité des partenariats avec les ONG davantage l'occasion de diffuser de l'information que d'évoquer les difficultés rencontrées et d'envisager des solutions communes. Certaines grandes ONG américaines ont créé un groupe de travail qui a répertorié les obstacles à la coopération avec le PAM, notamment les difficultés liées aux processus financier et budgétaire, et souligné le manque de normalisation des processus au PAM. L'Unité des partenariats avec les ONG n'a cependant qu'une capacité limitée à peser sur les pratiques des bureaux de pays à cet égard.

**Recommandation 4. L'Auditeur externe recommande de prévoir des mémorandums d'accord avec les organisations non gouvernementales internationales tenant compte de leurs mécanismes de contrôle interne, de manière à assouplir le processus de conclusion d'accords au niveau des bureaux de pays. (Département de l'élaboration des programmes et des politiques)**

<sup>28</sup> World Vision International, Oxfam, Samaritan's Purse, Save the Children.

<sup>29</sup> C'est le cas d'Islamic Relief Worldwide en Tunisie, au Pakistan ou en Somalie.

#### 4. La gestion des relations avec les ONG locales

49. La capacité des partenaires coopérants les plus modestes à gagner en autonomie ou en savoir-faire sur le plan des programmes, des méthodes et des outils du PAM, pour pouvoir participer de manière fluide à la mise en œuvre et contribuer à la communication d'informations, ainsi que leur aptitude à établir des mécanismes internes de limitation des risques, sont des enjeux pris en compte dans les obligations contractuelles définies par les accords de coopération sur le terrain (article 2 en particulier). Tel est le cas pour les quelque 567 ONG locales recensées en 2021, qui peuvent parfois n'être qu'une émanation d'organisations caritatives ou humanitaires, sans structure administrative bien établie. Cette difficulté a déjà été recensée par le PAM dans son Guide sur la gestion des partenariats<sup>30</sup>, mais aussi dans des constats formulés à l'issue d'audits internes<sup>31</sup>.

50. À ce titre, le Corps commun d'inspection estime dans son rapport de 2013 consacré à l'examen de la gestion des partenaires d'exécution au sein des organismes des Nations Unies que les donateurs n'accordent pas assez d'importance au renforcement des capacités des partenaires des organisations qu'ils financent<sup>32</sup>. Le HCR a établi à cet égard une note d'information sur le renforcement des capacités complémentaires des ONG partenaires et l'UNICEF ouvre son portail de formation (Agora) à ses partenaires extérieurs.

51. Or, les entités locales représentent 83 pour cent des ONG partenaires du PAM, que ce dernier s'est engagé à soutenir dans le cadre du *Grand Bargain* de mai 2016.

52. S'agissant du compte rendu, le PAM mentionne dans son Rapport annuel sur les résultats de 2020 une série de mesures prises à l'endroit de ses partenaires coopérants, sans qu'il ne soit possible d'en déterminer précisément les coûts et les avantages. Certains domaines, comme la prévention du harcèlement et de l'exploitation sexuelle, ont fait l'objet de directives particulières (la protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles par exemple en février 2021). Son Plan stratégique pour 2017-2021 engageait par ailleurs le PAM à investir dans le renforcement des capacités des organisations de la société civile, en particulier les ONG, ce qui doit ensuite être traduit dans les plans stratégiques de pays, mais il n'existe pour l'heure pas de stratégie particulière permettant aux bureaux de pays de soutenir plus activement les ONG les plus modestes.

**Recommandation 5. L'Auditeur externe recommande de proposer dès 2022 une stratégie de renforcement des capacités des partenaires. (Département de l'élaboration des programmes et des politiques)**

<sup>30</sup> Circulaire [OED2018/004](#): "Il se peut que certaines organisations ne satisfassent pas à l'ensemble des critères définis, mais demeurent néanmoins des partenaires clés. Ceci est particulièrement vrai pour certaines ONG nationales et organisations communautaires susceptibles de ne pas satisfaire initialement aux exigences juridiques et financières, mais qui peuvent être néanmoins considérées comme des partenaires importants, faisant état d'un fort potentiel de renforcement des capacités et de croissance. Si elles sont retenues pour un partenariat, il est essentiel que le processus (y compris toutes les mesures d'atténuation) soit intégralement documenté par l'intermédiaire du [Comité chargé des partenaires coopérants]".

<sup>31</sup> Bureau de l'audit interne, rapport d'audit interne [AR/19/06](#), février 2019.

<sup>32</sup> [JIU/REP/2013/4](#).

53. Outre l'absence de politique claire au niveau central, les pratiques sur le terrain pourraient être nettement améliorées. Les plans d'amélioration concernant les partenaires (évoqués à la section 6.4 du Guide sur la gestion des partenariats<sup>33</sup>) manquent parfois (Algérie). Les mesures prises à cet égard ne sont pas non plus toujours regroupées dans un document soumis au directeur de pays ou au comité chargé des partenaires coopérants (cas de la République centrafricaine). Dans certains cas, aucune action ciblée et appropriée ne peut être mise en œuvre (République démocratique du Congo) ou déclinée dans une politique locale (Namibie).

#### **Bilan des observations de l'Auditeur externe faites lors des audits de terrain en 2021**

Systematiser la formation des partenaires coopérants et notamment les sensibiliser à l'importance de fournir les projets de budget avant l'expiration des partenariats en cours (Algérie).

Définir et appliquer une politique raisonnée de renforcement des capacités des partenaires coopérants et en dresser un bilan annuel (République démocratique du Congo).

Établir un plan de formation des partenaires coopérants, nationaux et internationaux, aux tâches administratives liées à la mise en œuvre (République centrafricaine).

Expliciter la politique de renforcement des capacités et l'inclure dans la procédure opératoire normalisée consacrée aux partenariats (avec des ONG ou le gouvernement) (Namibie).

Source: *Lettres d'observations de l'Auditeur externe, 2022.*

54. Or, le risque lié à l'insuffisance des capacités du partenaire est réel. Sondés par l'Auditeur externe, les directeurs de pays considèrent que ce risque est principalement opérationnel (71 pour cent), mais aussi financier (16 pour cent), tandis que le Bureau de l'Inspecteur général estime qu'il peut également peser sur la réputation du PAM, notamment du fait de la participation des partenaires coopérants à la collecte et à la gestion des données concernant les bénéficiaires.

55. Plusieurs directeurs de pays (Éthiopie, Lesotho, Jordanie, Soudan) estiment que le renforcement des capacités est l'un des principaux axes d'amélioration, qui pourrait faire l'objet d'un paragraphe spécifique dans les accords de coopération sur le terrain ou dans les directives correspondantes. Certains directeurs de pays (Afghanistan) considèrent aussi qu'une meilleure visibilité quant à la durée des partenariats inciterait les partenaires à investir dans le renforcement des capacités.

56. Il existe de ce fait une forte attente chez les ONG locales quant à l'amélioration de leur performance grâce au partenariat avec le PAM. Ainsi, en République démocratique du Congo, le Bureau de l'audit interne a pu constater en 2020 que les partenaires étaient très satisfaits de pouvoir bénéficier de mesures concrètes destinées à améliorer leurs capacités.

57. En l'absence d'exploitation des évaluations des capacités en amont, la mise en œuvre d'une politique en la matière à l'échelle locale reste difficile, d'autant plus que pour plus de la moitié des ONG, le principal interlocuteur est un bureau de terrain (bureau de section ou bureau auxiliaire), sans compter les difficultés liées à l'absence de financement spécifiquement alloué à cette fin, qu'il pourrait être envisagé d'assurer en collaboration avec d'autres organismes des Nations Unies partenaires.

---

<sup>33</sup> Circulaire [OED2018/004](#).

Action possible portée à l'attention du Secrétariat – Prévoir dans les accords de coopération sur le terrain, lorsque cela est nécessaire, un financement spécifiquement consacré au renforcement des capacités du partenaire, éventuellement assuré en collaboration avec les organismes des Nations Unies partenaires. (Département de l'élaboration des programmes et des politiques)

## **5. La mutualisation de la gestion entre les organismes des Nations Unies**

58. Dans la plupart des pays où le PAM intervient, les bureaux de pays sont appelés à conduire leurs activités dans le cadre de l'action coordonnée par l'équipe de pays des Nations Unies et, en particulier dans le cadre des modules d'action groupée auxquels le PAM participe aux côtés de certains organismes (HCR, UNICEF, etc.). Le PAM co-dirige le module de la sécurité alimentaire. Pour autant, lors des sept audits de terrain qu'il a réalisés à l'automne 2021, l'Auditeur externe n'a pas constaté de coordination particulière de la gestion des partenaires coopérants.

59. Les autres organismes des Nations Unies ont eux aussi un modèle d'exécution indirecte qui les conduit à recourir à des partenaires coopérants, qui sont souvent les mêmes que ceux du PAM. Selon l'enquête menée en novembre 2021 par l'Auditeur externe, plus de la moitié des partenaires du PAM mettent ainsi également en œuvre des projets avec d'autres organismes des Nations Unies, en premier lieu l'UNICEF (44,5 pour cent des partenaires interrogés).

60. Comme l'avait déjà relevé le Corps commun d'inspection dans son rapport de 2013<sup>34</sup>, les différentes entités auraient tout intérêt à améliorer le partage des informations relatives aux partenaires. Dans le cas du PAM, cela l'aiderait à trouver des partenaires fiables, réduirait les risques liés à leur engagement et allégerait la charge administrative pesant sur les bureaux de pays. Pour les partenaires, cela réduirait les coûts de transaction avec les organismes des Nations Unies.

61. Dans la mise à jour de cet examen, en 2021<sup>35</sup>, le Corps commun d'inspection a renouvelé sa recommandation en préconisant notamment que les organismes des Nations Unies recourent à la reconnaissance mutuelle des partenaires coopérants, orientation qui mérite d'être soutenue, tout comme la circulaire du Directeur exécutif sur la reconnaissance mutuelle, qui est en cours de développement.

62. Le déploiement progressif du portail des partenaires de l'ONU<sup>36</sup> dans les bureaux de pays du PAM est une initiative positive. En revanche, comme l'ont souligné plusieurs partenaires coopérants, le fait que le PAM n'adhère pas à la politique harmonisée concernant les transferts de fonds, en vigueur depuis 2006 et qu'ont faite leur le Programme des Nations Unies pour le développement, le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et l'UNICEF, fait peser une charge supplémentaire sur ces partenaires<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> JIU/REP/2013/4.

<sup>35</sup> JIU/REP/2021/4.

<sup>36</sup> Voir <https://www.unpartnerportal.org/landing/>.

<sup>37</sup> L'Auditeur externe n'ayant pas approfondi la question dans le présent audit, cette politique ne fait pas l'objet d'une recommandation particulière, bien que plus d'un quart des responsables de bureau de pays interrogés aient considéré que son adoption réduirait la charge administrative pesant sur eux.

63. La mise en commun, à l'initiative de l'UNICEF et du FNUAP, des projets d'audit de partenaires, qui permet de répartir les efforts et de disposer d'assurances mutuelles, est une bonne pratique. Toutefois, il est ressorti de l'audit des bureaux de pays que des progrès supplémentaires étaient possibles en matière de coopération. En Algérie, par exemple, le bureau de pays n'était pas informé d'un récent audit du HCR sur son principal partenaire national. En République démocratique du Congo, dans la province du Tanganyika, les programmes de distribution de rations dans les écoles menés par le bureau de pays n'étaient manifestement pas coordonnés avec les programmes de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et de l'UNICEF. Au Pakistan, les personnes responsables des partenaires coopérants au sein du bureau de pays n'entretenaient pas de relations directes avec leurs homologues du HCR et de l'UNICEF.

64. La responsabilité particulière du PAM, compte tenu de sa taille et de la référence qu'il constitue pour de nombreux partenaires coopérants, doit l'inciter à œuvrer plus résolument, en prenant l'initiative de proposer, comme le suggère le Corps commun d'inspection<sup>38</sup>, une concertation régulière entre organismes dans le cadre de l'équipe de pays des Nations Unies, en associant le cas échéant les partenaires coopérants les plus actifs. L'objectif en serait de favoriser la convergence des pratiques et d'établir un cadre contractuel aussi homogène que possible. Les discussions entamées en 2019 à cet égard avec certains partenaires étaient toujours en cours.

**Recommandation 6. L'Auditeur externe recommande de proposer aux organismes des Nations Unies membres du module de la sécurité alimentaire une concertation sur la gestion des partenaires coopérants et l'utilisation du portail des partenaires de l'ONU. (Département de l'élaboration des programmes et des politiques)**

**Recommandation 7. L'Auditeur externe recommande d'engager au niveau du Siège un dialogue avec les organismes des Nations Unies partenaires en vue d'établir un instrument contractuel commun concernant les partenaires coopérants. (Département de l'élaboration des programmes et des politiques)**

## **6. L'instrument contractuel pour la mise en œuvre de la collaboration**

65. Hormis pour les partenaires coopérants gouvernementaux<sup>39</sup>, les relations avec les partenaires du PAM sont régies par un accord de coopération sur le terrain.

66. Le modèle qui datait de 2012 a été adapté à plusieurs reprises depuis: en 2013 d'abord, pour ajouter des clauses concernant les atteintes sexuelles, la lutte contre le terrorisme, la fraude et la corruption, et l'audit; en 2017 ensuite, pour y faire figurer la question de la protection des données; en juillet 2021 enfin, pour réduire le nombre d'annexes. Ce nouveau modèle établi par l'Unité des partenariats avec les ONG commence à être utilisé sur le terrain.

67. Le nombre de ces accords, qui sont signés par les directeurs de pays<sup>40</sup>, est considérable: il était encore de 2 180 en 2021, soit une baisse de 22,1 pour cent par rapport à 2018, année où le PAM en dénombrait 2 800; en effet, plusieurs partenariats sont parfois conclus avec la même organisation dans un même pays (en fonction des zones géographiques ou des activités), souvent pour moins d'un an.

<sup>38</sup> [JIU/REP/2021/4](#) recommandation 10.

<sup>39</sup> Le PAM recense néanmoins 75 accords de coopération sur le terrain passés avec des partenaires publics.

<sup>40</sup> Comme cela a été relevé notamment lors d'audits internes, ces accords sont parfois signés après leur mise en œuvre (cas de 19 des 20 accords de coopération sur le terrain analysés pour le Bureau du PAM au Soudan en 2019 (rapport d'audit interne [AR/19/14](#), juillet 2019).

68. Les accords de coopération sur le terrain contiennent l'essentiel des clauses préconisées par le Corps commun d'inspection dans son examen de la gestion des partenaires d'exécution. De nombreux bureaux de pays, comme au Pakistan, disposent de procédures opérationnelles normalisées pour leur négociation et leur mise en œuvre.

69. Les responsables de terrain demeurent cependant peu satisfaits de cet instrument. Comme il est indiqué dans l'"Examen de la gestion des points importants signalés en matière de risque et de contrôle – 2020" présenté au Conseil d'administration en juin 2021, les principales critiques portent sur la durée insuffisante de ces accords, motivée, d'après les bureaux de pays, par le manque de visibilité concernant les financements disponibles (rien ne s'oppose sur le plan juridique à des accords de plus longue durée), et sur la complexité de leurs clauses.

70. Le schéma général de la procédure d'achat et la gestion des partenaires coopérants présentent des similitudes. En conséquence, on pourrait envisager la transposition de certaines pratiques relatives aux achats à la gestion des partenaires. Les conditions des contrats d'achat de biens et de services énoncées dans le Manuel des achats sont en effet proches de celles des accords de coopération sur le terrain: définition du besoin, tarification, clauses liées à la protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles, etc. La clause relative à la prévention des conflits d'intérêts (article 13) pourrait en outre être incluse dans un nouveau modèle d'accord de coopération sur le terrain.

71. Ces éléments pourraient inciter à appliquer aux accords de coopération sur le terrain le principe des accords-cadres (les accords à long terme), consistant à signer un accord pour une durée longue (qui pourrait être celle du plan stratégique de pays), en prévoyant des dispositions générales, y compris programmatiques, pour activer ensuite le partenariat une fois le plan d'exécution et les financements correspondants validés. Cela permettrait d'éviter la répétition de certaines tâches et donc de limiter les lourdeurs administratives évoquées tant par les partenaires que par les directeurs de pays. À plus long terme, il pourrait localement être envisagé de transposer les principes du "portage" contractuel en vigueur pour les achats, à savoir s'adosser à un accord conclu par une autre organisation avec un partenaire coopérant pour simplement y ajouter un plan d'opérations.

72. L'Unité des partenariats avec les ONG escompte de la numérisation des accords de coopération sur le terrain, prévue pour 2022 au titre de sa feuille de route pour la transformation numérique, une simplification des formalités incombant aux bureaux de terrain, mais cela ne remplacera pas l'adaptation de l'instrument contractuel.

73. D'après l'analyse du Corps commun d'inspection et les entretiens directs menés par l'Auditeur externe avec certains organismes des Nations Unies ou partenaires coopérants du PAM, les accords de coopération sur le terrain pourraient être adaptés compte tenu des formules contractuelles d'autres organismes<sup>41</sup>.

74. La durée moyenne des accords de coopération sur le terrain a augmenté ces dernières années: de 6,5 mois en 2016, elle était passée à 5,3 mois en 2017, avant de remonter à 5,5 mois en 2018, 6,8 mois en 2019, 7 mois en 2020, et 7,4 mois en 2021. Il s'agit d'une évolution favorable mais encore inégale.

---

<sup>41</sup> Accord de partenariat pour le HCR, accord de partenariat pour le FNUAP et la FAO, accord de coopération au titre des programmes pour l'UNICEF.

75. Bien que la durée des accords de coopération sur le terrain soit fixée par les bureaux de pays, près de 60 pour cent de ceux qui ont été interrogés en ont déploré la brièveté. Plus d'un tiers des partenaires ont également regretté une durée peu adaptée. Une suggestion pourrait être de déconnecter l'accord de coopération, qui prendrait la forme d'un accord-cadre, du financement, qui interviendrait sous forme d'avenants, afin de réduire la charge administrative et les formalités de renouvellement. Certains organismes des Nations Unies font déjà cette distinction entre le cadre contractuel général et les actions financées<sup>42</sup>. La durée du plan stratégique de pays, généralement de cinq ans, correspond en principe à celle des documents-cadres du système des Nations Unies (plans d'aide humanitaire, entre autres), ce qui semble adapté pour nouer des partenariats sur une base pérenne. La mise en œuvre débiterait dès que les fonds seraient disponibles, pour une durée d'un an correspondant aux plans d'exécution des plans stratégiques de pays.

76. Ce mécanisme permettrait un contrôle du risque plus performant. En effet, alors que le Guide sur la gestion des partenariats prévoit que chaque accord de coopération sur le terrain doit être présenté au Comité chargé des partenaires coopérants en amont de sa signature, comme le stipulent les différents documents d'orientation disponibles<sup>43</sup>, cette étape n'est pas systématiquement respectée sur le terrain.

**Recommandation 8. L'Auditeur externe recommande d'envisager d'allonger la durée des accords de coopération sur le terrain pour qu'elle corresponde à celle des plans stratégiques de pays, en prévoyant un accord-cadre d'une part et un avenant relatif au financement d'autre part. (Département de l'élaboration des programmes et des politiques)**

## **7. Les systèmes d'information sur les partenaires coopérants**

77. Les systèmes d'information appuient la gestion des partenaires coopérants, non seulement en facilitant la mise en œuvre du cycle du partenariat, mais également en fournissant des données fiables et agrégées aux différents niveaux de décision du PAM.

78. D'après l'enquête qu'a effectuée en novembre 2021 l'Auditeur externe auprès des bureaux de pays, 35 d'entre eux jugent que les systèmes d'information pour la gestion des partenaires coopérants sont inadaptés.

79. Le risque de lenteur dans la numérisation de la gestion des partenaires coopérants a bien été détecté par l'Unité des partenariats avec les ONG<sup>44</sup>, qui fonde beaucoup d'espoirs sur la feuille de route pour la transformation numérique qu'elle a présentée au Conseil consultatif du numérique<sup>45</sup> en juillet 2020. Celle-ci visait à numériser de bout en bout la gestion des partenaires coopérants d'ici au printemps 2022, objectif qui paraît aujourd'hui irréalisable dans les délais initialement prévus. En novembre 2020, l'Unité des partenariats avec les ONG a soumis au même comité le projet d'outil "Partner Connect"<sup>46</sup>, dont l'un des objectifs est de numériser la collecte des données en la transférant aux partenaires coopérants, ce qui devrait

---

<sup>42</sup> Les accords de coopération au titre des programmes conclus par l'UNICEF ont une durée maximale de cinq ans et accompagnent systématiquement le descriptif de programme de pays, également d'une durée de cinq ans.

<sup>43</sup> Circulaire OED2018/004 et *Partnership Cycle Phase II: Negotiating the Field Level Agreement*, septembre 2021.

<sup>44</sup> Registre des risques de l'Unité des partenariats avec les ONG.

<sup>45</sup> Le Conseil consultatif du numérique est une instance placée sous la responsabilité de la Division des technologies.

<sup>46</sup> Présenté en juin 2021 au Directeur financier, il a reçu une subvention de 300 000 dollars au titre des initiatives internes d'importance primordiale.

permettre d'augmenter la fréquence de l'établissement des rapports sur les distributions et d'enrichir les données collectées<sup>47</sup>.

80. Selon la Division de la planification et de la performance institutionnelles, qui est responsable de l'outil COMET, la fonctionnalité permettant aux partenaires coopérants d'enregistrer eux-mêmes leurs rapports mensuels avait déjà été développée pour cet instrument mais il a été décidé au premier semestre 2021 d'en arrêter le déploiement.

81. Aucune analyse coûts-avantages du développement de Partner Connect n'a été présentée à l'Auditeur externe. L'Unité des partenariats avec les ONG et la Division des technologies considèrent que Partner Connect et COMET n'ont pas les mêmes fonctionnalités et que, dès lors, cette analyse est inutile. Cependant, selon les éléments auxquels l'Auditeur externe a eu accès, cet argumentaire repose sur le développement de fonctionnalités qui ne sont pas encore disponibles. Par ailleurs, l'Auditeur externe constate également le caractère contradictoire des informations émanant de l'Unité des partenariats avec les ONG et de la Division de la planification et de la performance institutionnelles au sujet de la possibilité d'obtenir localement grâce à COMET des rapports quotidiens sur les opérations et d'assurer le suivi de la distribution de vivres par lots, deux améliorations qu'apporterait Partner Connect.

82. La gouvernance des systèmes d'information au PAM prévoit l'intervention d'un Comité des opérations et des technologies numériques<sup>48</sup> pour définir l'orientation stratégique et superviser l'effort numérique du PAM et les investissements connexes en matière de données et de technologie.

83. Le Comité des opérations et des technologies numériques est par ailleurs compétent vis-à-vis des feuilles de route pour la transformation numérique, ce qui englobe celle de l'Unité des partenariats avec les ONG, qui ne lui a pourtant pas été soumise à ce jour. La consultation de cette instance, préconisée également par le Groupe de direction en novembre 2021<sup>49</sup>, permettrait de remédier en partie au manque de coordination entre les différentes parties prenantes et de répondre à des questions clés sur les coûts, les délais de mise en œuvre, l'impact sur les systèmes d'information existants et les possibilités de mutualisation avec les autres organismes des Nations Unies.

84. Le plan de performance de l'Unité des partenariats avec les ONG pour 2020-2021 fixe comme première priorité d'achever le déploiement du portail des partenaires de l'ONU, lancé en 2018, pour harmoniser et simplifier la gestion des partenaires coopérants entre les différents organismes, ce que l'Auditeur externe juge crucial aux fins de l'amélioration de cette gestion.

85. D'après l'enquête menée auprès des bureaux de pays<sup>50</sup>, 35 pour cent d'entre eux jugent que le portail des partenaires de l'ONU a eu un effet positif sur la gestion des partenaires coopérants, 23 pour cent estimant que cette amélioration est faible.

86. L'Unité des partenariats avec les ONG ne semble pas disposer d'éléments probants pour évaluer le degré d'utilisation de ce portail. Selon les documents fournis par l'unité, il y aurait par exemple 12 utilisateurs seulement en République dominicaine, tandis que d'après l'audit de terrain mené en novembre 2021, seuls trois employés du bureau de pays s'en servaient.

---

<sup>47</sup> Présentation au Conseil consultatif du numérique. *Closing the data loop*, 24 novembre 2020.

<sup>48</sup> Circulaire [OED2021/023](#).

<sup>49</sup> *Leadership group: Risk discussion 2: NGO partnership management function*, novembre 2021.

<sup>50</sup> Selon l'Unité des partenariats avec les ONG, 56 bureaux de pays avaient accès au portail fin 2021 contre 17 en janvier 2021.

87. Néanmoins, plusieurs centaines de personnes ont été formées au cours des derniers mois sous l'impulsion de l'Unité des partenariats avec les ONG, non seulement au PAM (bureaux de pays et bureaux régionaux) mais aussi chez les partenaires coopérants.

88. Par ailleurs, même dans les pays où le portail des partenaires de l'ONU est déployé, il n'existe pas toujours de véritable mutualisation des diligences raisonnables; ce n'était ainsi pas le cas en République démocratique du Congo à l'automne 2021 malgré le déploiement du portail dans ce pays depuis plusieurs années. L'Auditeur externe recommande donc de réaliser un bilan du déploiement du portail des partenaires de l'ONU et d'étudier les solutions qui permettraient de rendre la mutualisation effective.

**Recommandation 9. L'Auditeur externe recommande de présenter au Comité des opérations et des technologies numériques la "feuille de route pour la transformation numérique" relative aux partenaires coopérants et de s'assurer que toutes les conditions sont réunies pour la poursuite de ce projet. (Département de l'élaboration des programmes et des politiques, Division des technologies, Département de la gestion des ressources)**

#### **8. L'utilisation de l'approche fondée sur les risques**

89. Du fait du modèle indirect retenu par le PAM, les partenaires coopérants sont au cœur des risques qu'il court. Cette situation n'est pas propre au PAM puisque le Corps commun d'inspection, dans son examen de 2013<sup>51</sup> recommandait l'adoption d'une approche fondée sur les risques pour améliorer la gestion de ces relations, ce qu'il continue de préconiser. L'existence de ce risque au PAM a été relevée à plusieurs reprises lors d'audits internes<sup>52</sup>.

90. Dans le modèle de registre des risques destiné aux bureaux de pays (édition de novembre 2021), le risque relatif aux partenaires coopérants figure désormais parmi les risques de nature opérationnelle, sans que ces partenaires soient distingués des fournisseurs.

91. Le risque relatif aux partenaires coopérants est bien – principalement – de nature opérationnelle puisqu'une défaillance de leur part peut compromettre la réalisation des objectifs fixés dans les plans stratégiques de pays. Pour autant, comme le montrent tant les vérifications opérées par l'Auditeur externe et lors d'audits internes s'agissant de fraudes présumées ou établies dont les partenaires sont à l'origine<sup>53</sup>, ce risque peut également être de nature stratégique, fiduciaire ou financière.

92. Dans ces conditions, l'effort consenti depuis 2018 par le PAM pour une meilleure maîtrise globale du risque<sup>54</sup> contribue directement à améliorer la gestion des partenaires coopérants sous cet angle, eux qui sont considérés dans ce contexte comme des parties prenantes externes. La généralisation de l'établissement de registres des risques par les bureaux de pays<sup>55</sup> et l'amélioration de leur contenu constituent un facteur de progrès.

---

<sup>51</sup> [JIU/REP/2013/4](#).

<sup>52</sup> Voir notamment les documents ci-après du Bureau de l'audit interne: rapport d'audit interne [AR/16/12](#) (octobre 2016) et "Mission consultative sur les ONG: risques et supervision" (septembre 2018).

<sup>53</sup> Selon les données fournies par le Bureau des inspections et des enquêtes, les plaintes relatives aux partenaires coopérants représentaient 158 cas en 2020 (25 pour cent du total) et 156 cas en 2021 (20 pour cent), même si toutes ne concernent pas des préjudices potentiels de nature financière.

<sup>54</sup> [Politique en matière de gestion globale des risques pour 2018](#) (WFP/EB.2/2018/5-C).

<sup>55</sup> Fin 2021, 79 registres des risques provenant de bureaux de pays avaient été reçus au Siège.

93. Dans le registre central des risques (mis à jour en juin 2021), le risque qui concerne le plus directement les partenaires coopérants est le risque n°9 ("Disponibilité ou capacité inadéquates pour des partenariats effectifs"). L'Unité des partenariats avec les ONG a été chargée du suivi de neuf des mesures d'atténuation correspondant à ce risque, jugé de niveau élevé, ainsi qu'à deux autres catégories de risques: mesures qui ont trait à la protection des données, au déploiement d'outils et à l'adoption de directives spécifiques (dont celle concernant la protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles).

94. Ces ambitions ont été traduites dans le dernier registre des risques de l'Unité, qui recensait sept objectifs visés pour la fin 2021, en particulier pour l'amélioration et la numérisation des processus et la responsabilisation des bureaux régionaux dans ce domaine.

95. Le bilan de ces initiatives conduites par l'Unité des partenariats avec les ONG, avec notamment le concours de la Division de la gestion globale des risques au second semestre 2021, est globalement positif, malgré le retard pris dans certains domaines. L'unité a ainsi élaboré une procédure normalisée pour la gestion des ONG partenaires par les bureaux de pays, tandis que la division a déployé des normes minimales de contrôle au profit de ces mêmes bureaux.

96. En 2021, il était indiqué dans l'"Examen de la gestion des points importants signalés en matière de risque et de contrôle – 2020" qu'un certain nombre d'améliorations avaient été apportées à la gestion des partenariats assurée au Siège: mise à jour des orientations générales concernant la gestion des partenariats avec les ONG; actualisation du modèle d'accord de coopération sur le terrain en février 2021 en remplacement de celui approuvé en février 2012; adhésion de nouveaux bureaux de pays au portail des partenaires de l'ONU; amélioration de la gestion des données relatives aux ONG grâce à la plateforme DOTS; formation en ligne à destination des bureaux régionaux et des bureaux de pays relative à la gestion du risque lié aux partenariats; augmentation des effectifs de l'Unité des partenariats avec les ONG (portés à cinq postes grâce à trois ouvertures de poste en 2020), avec la désignation d'un référent pour la gestion des risques.

97. Ces progrès sont intervenus dans un contexte de crise sanitaire pourtant peu propice. D'après le projet relatif aux assurances données par la direction présenté par la Division de la gestion globale des risques lors de la 154<sup>e</sup> session du Comité d'audit en mars 2021, les trois quarts des bureaux de pays avaient accru l'attention accordée au risque de fraude, avec le soutien de l'Unité des partenariats avec les ONG.

98. Persiste toutefois le problème d'une perception des risques associés aux partenaires coopérants relativement optimiste de la part des bureaux de pays, qui tendent à en minorer l'importance et la fréquence dans leurs auto-évaluations<sup>56</sup>: selon l'enquête réalisée par l'Auditeur externe à l'automne 2021, pour la moitié des responsables des bureaux de pays, les risques relatifs aux partenaires coopérants sont mineurs<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Comme le souligne une analyse des registres des risques faite par la Division de la gestion globale des risques en septembre 2021, ces risques ne sont élevés: pour le risque 2.2.1 (capacités ou disponibilité insuffisantes du partenaire), que dans deux pays en 2021 (Iraq et Soudan du Sud) contre sept en 2020 (Lesotho, Sri Lanka, Iraq, Éthiopie, Soudan du Sud, Colombie et Équateur); pour le risque 2.2.2 (qualité médiocre ou irrégulière [de la prestation]), que dans deux pays en 2021 (Libye et Lesotho) contre un (Lesotho) en 2020.

<sup>57</sup> D'après les réponses à l'enquête menée par l'Auditeur externe en novembre 2021, pour 1 pour cent des bureaux, l'exposition au risque lié à la gestion des partenaires coopérants est "critique"; pour 35 pour cent il est "modéré", pour 50 pour cent il est "mineur" et pour 14 pour cent il est "négligeable".

99. Or, les récentes analyses du Bureau de l'audit interne<sup>58</sup> ainsi que celles de l'Auditeur externe permettent de considérer, comme l'a fait lui-même le Comité d'audit dans son rapport présenté au Conseil en juin 2021<sup>59</sup>, que les risques associés aux partenaires sont importants. En effet, depuis 2019, les deux tiers des rapports d'audit interne<sup>60</sup> traitant des partenaires coopérants font état de fragilités en matière d'approche des risques dans ce domaine. Cinq des sept audits de bureaux de terrain<sup>61</sup> réalisés par l'Auditeur externe à l'automne 2021 font également apparaître des faiblesses persistantes en matière de gestion de ces risques.

100. Outre le processus de diligence raisonnable, qui demeure nécessaire, une analyse de risque particulière devrait être réalisée au moment de la sélection d'un partenaire, comme le fait par exemple le HCR<sup>62</sup>. Cette démarche permettrait d'objectiver et de mieux assumer les risques au niveau des bureaux de pays. Cette analyse interne devra être intégrée dans l'évaluation générale des capacités des partenaires évoquée dans le Guide sur la gestion des partenariats. Ses résultats devraient être partagés avec le bureau régional et le Siège.

101. En conclusion, il convient de poursuivre et d'intensifier les efforts engagés en matière de prévention et de réduction des risques liés à la gestion des partenaires coopérants sur deux plans: la prise en charge à un niveau approprié de la hiérarchie de la stratégie en matière de risques et l'appréciation du risque au moment de la sélection du partenaire coopérant.

**Recommandation 10. L'Auditeur externe recommande de réaliser systématiquement une analyse des risques lors de la sélection d'un partenaire coopérant et d'en partager les résultats aux échelons régional et central. (Département de l'élaboration des programmes et des politiques, Division de la gestion globale des risques)**

## **9. Le contrôle de l'exécution des prestations des partenaires coopérants**

102. La stratégie de suivi des bureaux de pays du PAM distingue trois étapes intéressant les partenaires coopérants: le suivi des produits, qui permet de vérifier notamment le nombre de bénéficiaires, la quantité de nourriture distribuée et le volume de transferts de type monétaire effectués, à partir des rapports fournis par les partenaires et saisis dans COMET après vérification; le suivi des processus, accompli lors de visites sur le terrain (observation des distributions et entretiens avec les bénéficiaires) et le suivi des effets directs, qui permet d'évaluer l'effet de l'assistance sur les bénéficiaires et de mesurer les écarts entre les chiffres établis au moment du ciblage et ceux correspondant aux distributions effectivement réalisées.

---

<sup>58</sup> Le Bureau de l'audit interne considérait dans son dernier rapport annuel que la gestion des partenaires coopérants était un "domaine de préoccupation" (juin 2021).

<sup>59</sup> "Gestion et contrôle imparfaits des partenaires coopérants, deux problèmes qui, bien que classés parmi les risques importants, ne sont pas traités correctement et ne reçoivent pas une attention suffisante". [Rapport annuel du Comité audit](#) (WFP/EB.A/2021/6-C/1).

<sup>60</sup> 15 rapports sur 23: Niger 2019, Libye 2019, République arabe syrienne 2019, Libéria 2019, Pakistan 2019, Nigéria 2019, Honduras 2019, Yémen 2020, Éthiopie 2020, Myanmar 2020, République démocratique du Congo 2020, Burkina Faso 2021, Ghana 2021, Mali 2021, Somalie 2021.

<sup>61</sup> République dominicaine, Namibie, Pakistan, République centrafricaine et République démocratique du Congo.

<sup>62</sup> Pour chaque accord de partenariat, équivalent de l'accord de coopération sur le terrain, le HCR procède en principe à une évaluation des risques.

103. Les modalités du suivi et les responsabilités correspondantes sont précisément documentées: procédures normalisées, documents d'orientation, outils de suivi. La stratégie en la matière permet aux bureaux de pays de définir et d'améliorer leur suivi de l'exécution des programmes. En République centrafricaine, comme dans d'autres bureaux de pays, des procédures opérationnelles normalisées sont venues compléter celles de 2005 consacrées au suivi et à l'évaluation, en détaillant l'utilisation d'outils (comme COMET) et les étapes du suivi (rapprochement des bons pour les activités prévoyant des transferts de type monétaire, notamment).

104. D'après le cycle d'élaboration des assurances du Directeur exécutif réalisé au printemps 2021, 95 pour cent des directeurs de pays estiment que le suivi des activités relevant des programmes répond aux prescriptions minimales en la matière, à quelques pays près, comme le Tadjikistan, le Libéria, la République dominicaine ou Djibouti. Près d'un quart des bureaux de pays (24 pour cent) indiquent cependant que les contrôles d'assurance qualité et le rapprochement des données transmises par les partenaires ne sont pas effectués au moins une fois par trimestre (LESS, COMET, plateforme numérique du PAM pour la gestion des données concernant les bénéficiaires et les transferts [SCOPE], centres d'appel, etc.), ce qui pourrait être dû en partie à la crise sanitaire.

105. Les récents audits internes réalisés dans des bureaux de pays montrent que les pratiques en matière de suivi sont très hétérogènes (absence complète de suivi au Libéria en 2019 et au Cameroun en 2021, suivi irrégulier au Honduras en 2019 ou encore absence de procédure normalisée en Éthiopie en 2020), mais que cette hétérogénéité peut également se manifester au sein d'un même pays (République démocratique du Congo, Éthiopie).

106. L'opération de rapprochement peut être faussée dès l'officialisation de l'accord de coopération sur le terrain, du fait d'écarts entre les chiffres figurant dans différents documents (annexe à la réponse à l'appel à manifestations d'intérêt, annexe de l'accord de coopération sur le terrain, etc.). Or, en principe, les partenariats doivent être créés et validés dans COMET dans les cinq jours qui suivent la signature des accords, et ils doivent être créés dès qu'un accord est conclu, assorti de produits planifiés ou d'objectifs partagés. Ce délai n'est pas toujours tenu, plusieurs mois pouvant en réalité s'écouler avant cette validation.

107. Le modèle d'accord de coopération sur le terrain précise que chaque partenaire coopérant doit fournir des rapports d'activité périodiques (article 4.1 - conditions générales), notamment:

- des rapports mensuels sur les quantités distribuées, fournis au PAM à la fin de chaque mois. Les produits pour chaque mois doivent être validés au plus tard le 20 du mois suivant; le paiement des partenaires coopérants intervient au plus tard 15 jours après la validation des rapports de suivi par le PAM;
- le partenaire coopérant doit, dans un délai de 90 jours à compter de la date d'échéance ou de résiliation de l'accord, fournir au PAM un rapport final regroupant les informations relatives à toutes les activités menées dans le cadre de l'accord de coopération sur le terrain.

108. D'après les procédures opératoires normalisées concernant COMET, les rapports de distribution mensuels sont reçus et validés dans les bureaux auxiliaires ou le bureau de pays. Ce point devrait être précisé, car les rapports que les partenaires coopérants envoient directement au bureau de pays sont ensuite renvoyés aux bureaux auxiliaires, allongeant par là les délais de traitement. La numérisation du suivi des accords de coopération sur le terrain, telle que prévue dans la feuille de route de l'Unité des partenariats avec les ONG pour la transformation numérique, pourrait permettre un suivi en temps réel entre le bureau de pays et les bureaux auxiliaires.

109. Les données SCOPE sont vérifiées par les bureaux auxiliaires, par recoupement avec les rapports de distribution, avant d'être saisies dans COMET. Mais la qualité des données transmises par les partenaires coopérants est médiocre: données incomplètes, écarts non justifiés par rapport aux objectifs fixés dans les documents contractuels, agrégations inadéquates, etc.

110. Les bureaux auxiliaires encodent les données puis les transmettent au bureau de pays, lequel envoie au partenaire l'état des données saisies. Le partenaire adresse ensuite un rapport au bureau de pays et aux bureaux auxiliaires pour indiquer les erreurs. En cas de désaccord, le nombre de navettes entre le partenaire et le bureau de terrain, le bureau auxiliaire et le bureau de pays n'est toutefois pas limité. L'ONG internationale COOPI a exprimé le souhait qu'un référent soit désigné au sein du bureau de pays pour régler les problèmes de facturation avec les partenaires.

111. La phase de rapprochement entre LESS et COMET et de régularisation des factures au PAM pose également un problème de délai, le rapprochement étant effectué manuellement. En effet, si les données de COMET ne sont pas à jour, les partenaires coopérants ne peuvent pas émettre les factures. Parallèlement, la Division des finances demande que soient régularisées les avances versées. Pour contourner ce blocage, le paiement des coûts fixes est effectué sans attendre l'issue de l'opération de rapprochement.

112. En conséquence de la soumission tardive des rapports sur les distributions et des factures par les partenaires, le bureau de pays ne peut effectuer régulièrement les rapprochements: au Bénin et au Nigéria par exemple, ceux-ci sont faits annuellement. En octobre 2021 en République centrafricaine, d'après COMET, 94 pour cent des rapports d'activité de janvier 2021 étaient validés, la proportion étant de 22 pour cent pour septembre 2021, mais il y avait aussi des écarts entre les livraisons et les distributions (889 tonnes). En conséquence, il arrive que des partenaires soient payés avec plusieurs mois de retard, voire une année (World Vision International).

113. Les orientations et guides du PAM en matière de suivi restent en outre centrés sur les opérations traditionnelles. Au Cambodge, il est prévu que le suivi soit effectué par les partenaires, le gouvernement central et les instances déconcentrées, dans le cadre du transfert de la responsabilité des programmes aux pouvoirs publics. Or, il existe au PAM peu de directives permettant d'évaluer les normes et pratiques de suivi des partenaires gouvernementaux dans le cadre d'un processus de décentralisation.

114. Dans ces conditions, il paraît essentiel de mieux cerner les difficultés rencontrées par les partenaires coopérants lors du suivi qu'ils sont tenus d'effectuer et d'y apporter des solutions, plutôt que d'attendre qu'elles soient signalées dans l'auto-déclaration périodique ou mises en évidence par les audits internes ou externes. Ces difficultés devraient donc être prises en considération par les comités chargés des partenaires coopérants existant dans chaque bureau de pays, et il conviendrait de rendre compte de celles qui perdureraient dans un rapport périodique destiné au bureau régional.

**Recommandation 11. L'Auditeur externe recommande de prévoir l'examen par les comités locaux chargés des partenaires coopérants des difficultés éventuellement rencontrées lors du suivi des distributions. (Département de l'élaboration des programmes et des politiques)**

Action possible portée à l'attention du Secrétariat – Rendre compte périodiquement au bureau régional des difficultés persistantes rencontrées par le bureau de pays sur le plan du suivi. (Département de l'élaboration des programmes et des politiques)

## **10. La prise en compte de la performance des partenaires coopérants**

115. Les principes et méthodes de l'évaluation de la performance des partenaires sont établis dans le Guide sur la gestion des partenariats<sup>63</sup>, qui prévoit la réalisation systématique d'une évaluation *ex-post* des partenariats, à l'achèvement de l'accord de coopération sur le terrain et avant la conclusion d'un nouvel accord.

116. La procédure opératoire normalisée de 2020 relative à la gestion des accords de coopération sur le terrain insiste sur l'attribution d'un score et le rôle du référent dans le cadre d'un accord de ce type. Sont strictement obligatoires l'évaluation finale, la participation du partenaire coopérant à l'évaluation et l'examen de sept dimensions du partenariat<sup>64</sup>. L'évaluation du partenariat s'appuie sur une matrice d'évaluation détaillée (annexe 6.2 du Guide sur la gestion des partenariats), qui doit permettre d'obtenir un score et une qualification du risque présenté par le partenariat (élevé, modéré ou faible). Par réciprocité, le partenaire coopérant peut détailler par écrit sa propre évaluation du PAM.

117. La grande souplesse laissée aux bureaux de pays pour ce qui est de l'évaluation des partenaires, conduit à des pratiques hétérogènes. Les enquêtes de terrain réalisées par l'Auditeur externe à l'automne 2021 illustrent ce constat:

- en République démocratique du Congo, le bureau de pays n'incluait pas explicitement l'utilisation de la matrice d'évaluation de la performance dans ses méthodes de suivi;
- bien que mobilisé pour une intervention de niveau 2, le Bureau du PAM en République centrafricaine utilisait les outils standards du PAM pour évaluer quelques partenaires chaque année, sans en adapter le fond ni la forme;
- en Namibie, l'évaluation n'est pas mentionnée dans les procédures opérationnelles normalisées locales relatives à la gestion des partenariats et n'est pas mise en œuvre;
- en revanche, le Bureau du PAM au Pakistan effectuait de manière relativement exhaustive ces évaluations, sans qu'elles soient pour autant exploitées au-delà de la bonne exécution des prestations, déjà en théorie vérifiée grâce au suivi.

118. Récemment, le Bureau de l'audit interne a formulé des constats similaires. Les évaluations des partenaires ne sont pas réalisées ou ne le sont pas systématiquement dans un certain nombre de pays (Soudan, Éthiopie ou Honduras), ou quand elles le sont, elles ne sont pas véritablement exploitées par le bureau de pays (Mali).

119. Les évaluations qui sont effectuées le sont en fin d'année, car rattachées aux seuls accords de coopération sur le terrain. La superposition des tâches pour les bureaux auxiliaires et les bureaux de section pourrait en partie expliquer la non-exhaustivité des évaluations. Le calendrier et la fréquence des évaluations de la performance des partenaires devraient être revus à la lumière des recommandations relatives aux accords passés avec les partenaires coopérants.

---

<sup>63</sup> Circulaire [OED2018/004](#).

<sup>64</sup> Gestion opérationnelle (25 pour cent du score), activités complémentaires (25 pour cent), protection, problématique femmes-hommes, responsabilité à l'égard des populations touchées, protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles (10 pour cent), établissement de rapports et suivi et évaluation (10 pour cent), gestion des risques (10 pour cent), financement (10 pour cent), logistique (10 pour cent).

120. Les bureaux de pays n'incorporent pas systématiquement ces évaluations dans le dossier des différents partenaires coopérants. Elles ne sont donc actuellement pas regroupées par partenaire ou par pays, même si les appréciations correspondantes sont parfois évoquées lors des réunions des comités chargés des partenaires coopérants.

121. D'après l'enquête effectuée par l'Auditeur externe, les partenaires coopérants sont satisfaits des recommandations que le PAM leur adresse à l'occasion des évaluations de leur performance (86 pour cent y souscrivent). Toutefois, les évaluations de la performance inférieures à la moyenne sont rarement suivies de plans d'amélioration<sup>65</sup>, les bureaux de pays expliquant que cela tient à la mise en place récente de cet outil (Ouganda, Mali, Mozambique). Dans de tels cas, l'évaluation ne permet pas d'améliorer l'efficacité et l'efficacités des partenaires, comme le confirme le rapport du Bureau de l'audit interne sur le Honduras de 2019<sup>66</sup>.

122. C'est pourquoi les constats de l'Auditeur externe, renforcés par ceux du Bureau de l'audit interne, ne coïncident pas avec la perception qu'ont les bureaux de pays de leurs pratiques. En effet, 81 pour cent d'entre eux ont indiqué lors de l'enquête réalisée en novembre 2021 que les partenariats sont évalués annuellement et exhaustivement, selon les normes établies par le Siège. Seuls quelques-uns admettent que ces évaluations ne sont pas réalisées (Tadjikistan) ou le sont de manière informelle (État de Palestine).

**Action possible portée à l'attention du Secrétariat:** Réaliser au niveau de chaque bureau de pays une synthèse annuelle des évaluations, qui soit ensuite récapitulée au niveau de chaque bureau régional. (Département de l'élaboration des programmes et des politiques, bureaux régionaux)

**Recommandation 12. L'Auditeur externe recommande qu'un plan d'amélioration soit présenté aux comités chargés des partenaires coopérants pour tout partenaire présentant des fragilités, avant tout renouvellement d'un accord. (Département de l'élaboration des programmes et des politiques, bureaux régionaux)**

## **11. L'appui apporté par les bureaux régionaux**

123. Les principales missions des bureaux régionaux portent sur la supervision, le conseil stratégique ou l'animation et l'appui aux bureaux de pays. À ce titre, ils apportent en principe un soutien aux bureaux de pays sur les divers aspects du cycle de gestion des partenaires coopérants, dans le cadre des missions de supervision. L'enquête menée par l'Auditeur externe confirme ce rôle, variable selon les bureaux.

124. Le Bureau régional de Dakar signale un risque élevé en matière de gestion des partenaires coopérants, qui est cependant jugé modéré par quatre autres bureaux régionaux et faible par le Bureau régional de Panama.

125. Les missions de supervision permettent de recenser les pistes d'amélioration. Le dialogue entre les bureaux de pays et les bureaux régionaux se poursuit au-delà des vérifications et donne lieu à des propositions très concrètes. Ainsi, en République dominicaine, le Bureau régional de Panama a aidé le directeur de pays à déterminer comment améliorer la gestion des accords de coopération sur le terrain et une formation adaptée au bureau de pays est en cours de préparation et sera dispensée au premier semestre 2022.

<sup>65</sup> À l'exception de l'Algérie parmi les missions de terrain effectuées par l'Auditeur externe en 2021.

<sup>66</sup> Bureau de l'audit interne, rapport d'audit interne [AR/19/17](#), août 2019.

126. Lors de ces missions, les bureaux régionaux utilisent une grille de contrôle et le manuel relatif à la prévention de la fraude et de la corruption (2020), tous deux établis par le Siège.

127. Pour pouvoir correctement aider les bureaux de pays à assurer la gestion des partenaires coopérants, les bureaux régionaux souhaitent l'officialisation et la clarification du rôle d'appui qu'ils jouent, grâce à la constitution d'équipes spéciales d'une part, et à une meilleure distinction des tâches leur incombant par rapport à celles revenant au Siège d'autre part. A cet égard, l'absence de structuration systématique des équipes dans les bureaux de pays et les bureaux régionaux nuit à la fluidité de la communication.

128. En ce qui concerne la répartition des tâches avec le Siège, la hiérarchisation des responsabilités s'agissant de la gestion des partenaires est clairement définie dans le Guide sur la gestion des partenariats<sup>67</sup>: "Le bureau régional: a la responsabilité au premier chef d'apporter son appui au travail des bureaux de pays en matière de partenariat [...]. Le siège: l'équipe chargée des partenariats avec les ONG au sein de la Division des partenariats, de la coordination des politiques et du plaidoyer offre appui et conseil institutionnels aux bureaux régionaux et aux bureaux de pays sur les questions liées à la gestion des partenariats avec les ONG."

129. Comme le constatait déjà le Bureau de l'audit interne dans son rapport de 2016<sup>68</sup>, les missions spécifiques des bureaux régionaux ne sont toutefois pas précisées dans les directives institutionnelles et recourent celles du Siège ou des bureaux de pays. Des travaux ont débuté avec les bureaux régionaux en juin 2021 à l'initiative de l'Unité des partenariats avec les ONG pour mieux distinguer les différents niveaux de responsabilité. Une première version du cahier des charges destiné aux bureaux de pays pour la gestion des partenaires coopérants a été adoptée. Trois objectifs ont été fixés à l'échelon régional, le premier consistant à faire en sorte que l'ensemble des bureaux de pays aient recours au portail des partenaires de l'ONU, les deux autres étant axés sur le renforcement de l'appui, notamment technique, apporté par les bureaux régionaux dans le domaine de la gestion des partenaires coopérants.

130. Les bureaux régionaux se disent pour leur part disposés à:

- participer désormais à l'actualisation des lignes directrices et des modèles de document. Tout en convenant qu'il faut laisser de la souplesse aux directeurs de pays, ils demandent que les règles soient précisées, notamment pour ce qui est des partenariats avec les gouvernements, des partenariats tripartites, des paiements, de la gestion des avances, des procédures de diligence raisonnable et du renforcement des capacités des partenaires. Les bureaux régionaux souhaiteraient avoir des réponses aux questions type qui se posent et disposer d'une directive sur la gestion des partenaires gouvernementaux;
- animer le réseau régional des référents pour les partenaires coopérants des bureaux de pays d'une part et des ONG internationales ayant des représentants au niveau régional d'autre part;
- vérifier dans quelle mesure les bureaux de pays respectent les obligations qui sont les leurs dans le cadre de la gestion des partenariats et les aider à apporter les améliorations requises;
- transmettre au Siège les informations sous forme synthétique.

---

<sup>67</sup> Circulaire [OED2018/004](#).

<sup>68</sup> Bureau de l'audit interne, rapport d'audit interne [AR/16/12](#), octobre 2016.

**Recommandation 13. L’Auditeur externe recommande de renforcer le rôle des bureaux régionaux en matière de formation, d’animation, de vérification et de transmission d’informations au Siège pour ce qui concerne les partenaires coopérants. (Département de l’élaboration des programmes et des politiques)**

## 12. La transmission au Siège d’informations sur les partenaires coopérants

131. Les flux financiers concernant exclusivement les partenaires coopérants qui sont suivis dans WINGS s’élevaient à 561,5 millions de dollars É.-U. en 2020<sup>69</sup>.

**Tableau 4: Flux au bénéfice des partenaires  
(hors valeur des transferts) en 2020 (en millions de dollars)**

Modalité	Flux au bénéfice des partenaires
Renforcement des capacités	136,34
Transferts de type monétaire	98,84
Produits alimentaires	319,50
Prestation de services	6,77

Source: PAM, WINGS, Division des finances.

132. Alors que la notion de partenariat est au cœur du modèle opérationnel du PAM, son rapport annuel sur les résultats contient peu d’informations, notamment chiffrées, sur les partenaires coopérants. Plusieurs des annexes de ce rapport pourraient de par leur objet contenir des données relatives aux partenaires coopérants, or tel n’est pas le cas. Seule l’annexe IX comporte des données spécifiques, mais elle présente plusieurs lacunes (pas de distinction faite entre petites ONG et grandes structures internationales, fiabilité sujette à caution des données présentées, exclusion des partenaires gouvernementaux et absence de données financières [voir tableau 2 et par. 24]).

133. Certains donateurs souhaiteraient des améliorations à cet égard, notamment davantage d’informations.

134. Cet état de fait n’est manifestement pas propre au PAM puisque le Corps commun d’inspection a recommandé à l’issue de son récent examen que d’ici à la fin de 2023, les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies fassent figurer dans leurs rapports annuels sur les résultats un chapitre consacré à la collaboration avec leurs partenaires d’exécution et la gestion de ceux-ci, y compris le détails des dépenses engagées ainsi que le nombre et les catégories de partenaires d’exécution<sup>70</sup>.

135. Les rapports établis en interne sur les partenaires coopérants sont plus restrictifs encore puisqu’ils ne portent que sur les ONG: le tableau de bord élaboré par la Division de la planification et de la performance institutionnelles à partir de COMET repose sur les flux afférents aux seuls accords de coopération sur le terrain relatifs aux modalités de transfert de vivres ou de type monétaire.

**Recommandation 14. L’Auditeur externe recommande d’enrichir l’annexe IX du Rapport annuel sur les résultats relative aux partenaires coopérants. (Département de la gestion des ressources, Département de l’élaboration des programmes et des politiques)**

<sup>69</sup> Dernière année pleine connue au moment de l’audit.

<sup>70</sup> [JIU/REP/2021/4](#), recommandation 2.

136. Les orientations relatives à la présentation des rapports annuels par pays comportent une page consacrée aux partenariats, où il est indiqué que cette partie des rapports, qui devrait faire environ 700 mots, doit permettre de rendre compte de l'intérêt présenté par les différents partenariats vis-à-vis de la réalisation des objectifs du PAM, y compris ceux avec les donateurs.

137. Ces orientations prévoient également la présentation de quelques éléments propres à ces partenariats, concernant les ONG locales d'abord, dans le cadre de la stratégie dite de localisation qu'appelle le *Grand Bargain*, et les partenaires gouvernementaux ensuite, qui doivent faire l'objet d'une attention accrue. L'examen de plusieurs rapports annuels par pays<sup>71</sup> montre que le format préconisé est respecté et aide à comprendre les mécanismes en jeu pour le bureau de pays en matière de partenariat, mais ces rapports demeurent trop descriptifs et renseignent peu sur les principaux partenaires coopérants ou les montants associés, entre autres.

138. Il est indiqué au paragraphe 200 du Rapport annuel sur les résultats de 2020 que "Depuis 2013, le PAM respecte systématiquement l'obligation qui lui incombe de transférer au moins 25 pour cent des ressources aux partenaires locaux ou par leur intermédiaire et dispose d'un vaste réseau de partenaires locaux et d'organisations communautaires qui mettent en œuvre ses programmes". Connaître le résultat obtenu par un bureau de pays par rapport à cet objectif, compte dûment tenu des modalités spécifiques d'intervention retenues dans le plan stratégique de pays correspondant, serait utile aux donateurs intéressés par les thématiques de renforcement de la société civile et de transfert de capacités aux structures locales.

**Recommandation 15. L'Auditeur externe recommande d'inclure dans les rapports annuels par pays des éléments quantitatifs relatifs aux partenariats avec les organisations non gouvernementales locales. (Département de l'élaboration des programmes et des politiques, Département de la gestion des ressources)**

#### **IV. REMERCIEMENTS**

139. L'équipe d'audit tient à adresser ses remerciements au Département de l'élaboration des programmes et des politiques et en particulier à l'Unité des partenariats avec les ONG, qui a été particulièrement mise à contribution pour ce rapport, ainsi qu'aux bureaux de pays où se sont rendus les auditeurs ou dont les directeurs ont accepté de partager leur perception et leur expérience.

*Fin des observations d'audit.*

<sup>71</sup> Accessibles en ligne: <https://www.wfp.org/annual-country-reports-2020> sous l'onglet "partnership".

**Annexe 1: Actions possibles portées à l'attention du Secrétariat<sup>1</sup>**

1. Gestion des relations avec les ONG locales. Prévoir dans les accords de coopération sur le terrain, lorsque cela est nécessaire, un financement spécifiquement consacré au renforcement des capacités du partenaire, éventuellement partagé avec les organismes des Nations Unies partenaires. (Département de l'élaboration des programmes et des politiques).
2. Contrôle de l'exécution des prestations des partenaires coopérants. Rendre compte périodiquement au bureau régional des difficultés persistantes rencontrées par le bureau de pays sur le plan du suivi. (Département de l'élaboration des programmes et des politiques).
3. Prise en compte de la performance des partenaires coopérants. Réaliser au niveau de chaque bureau de pays une synthèse annuelle des évaluations, qui soit regroupée au niveau de chaque bureau régional. (Département de l'élaboration des programmes et des politiques, bureaux régionaux).

---

<sup>1</sup> Ces actions suggérées au Secrétariat complètent les recommandations présentées en début de rapport sans pour autant nécessiter un rapport de suivi au Conseil d'administration.

## Liste des sigles utilisés dans le présent document

COMET	outil des bureaux de pays pour une gestion efficace
ECHO	Direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
ISSAI	Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
LESS	Système d'appui à la gestion logistique
ONG	organisations non gouvernementales
ONU	Organisation des Nations Unies
SCOPE	plateforme numérique du PAM pour la gestion des données concernant les bénéficiaires et les transferts
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
WINGS	Système mondial et réseau d'information du PAM