

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Session annuelle
du Conseil d'administration

Rome, 12–16 juin 2006

RESSOURCES, QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES

Point 6 de l'ordre du
jour



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.A/2006/6(A,C,D,E,F,G,H,I,J,K)/2

10 juin 2006

ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT DU COMITÉ CONSULTATIF POUR LES QUESTIONS ADMINISTRATIVES ET BUDGÉTAIRES (CCQAB)

Le Directeur exécutif a le plaisir de présenter ci-après le rapport du CCQAB sur les questions concernant le PAM. Le rapport couvre les points suivants de l'ordre du jour:

- Comptes vérifiés de l'exercice biennal 2004–2005 (WFP/EB.A/2006/6-A/1/1,2,3)
- Examen du taux de recouvrement des coûts d'appui indirects (WFP/EB.A/2006/6-C/1)
- Examen du cadre de gestion axée sur les résultats utilisé pour le suivi et l'établissement des rapports sur les résultats: Rapport du Commissaire aux comptes (WFP/EB.A/2006/6-D/1)
- Rapport intérimaire sur les recommandations formulées par le Commissaire aux comptes (WFP/EB.A/2006/6-E/1)
- Rapport de l'Inspecteur général (WFP/EB.A/2006/6-F/1)
- Analyse des catégories de coûts du PAM (WFP/EB.A/2006/6-G/1)
- Rapport sur la situation de trésorerie du PAM (WFP/EB.A/2006/6-H/1)
- Deuxième rapport intérimaire sur l'application des normes internationales de comptabilité (WFP/EB.A/2006/6-I/1)
- Rapport du Directeur exécutif sur l'utilisation des contributions et des dérogations (Articles XII.4 et XIII.4 (g) du Règlement général) (WFP/EB.A/2006/6-J/1)
- Point sur la mise en œuvre du Plan de gestion du PAM (2006–2007) (WFP/EB.A/2006/6-K/1)

COPIE DE LA LETTRE REÇUE DE L'ORGANISATION
DES NATIONS UNIES—NEW YORK

Référence: AC/1594

Comité consultatif pour les
questions administratives et budgétaires

8 juin 2006

Monsieur le Directeur exécutif,

Vous voudrez bien trouver ci-joint copie du rapport du Comité consultatif concernant les documents intitulés:

- Comptes vérifiés de l'exercice biennal 2004–2005 (WFP/EB.A/2006/6-A/1/1,2,3)
- Examen du taux de recouvrement des coûts d'appui indirects (WFP/EB.A/2006/6-C/1)
- Rapport intérimaire sur les recommandations formulées par le Commissaire aux comptes (WFP/EB.A/2006/6-E/1)
- Examen du cadre de gestion axée sur les résultats utilisé pour le suivi et l'établissement des rapports sur les résultats: Rapport du Commissaire aux comptes (WFP/EB.A/2006/6-D/1)
- Rapport de l'Inspecteur général (WFP/EB.A/2006/6-F/1)
- Rapport sur la situation de trésorerie du PAM (WFP/EB.A/2006/6-H/1)
- Analyse des catégories de coûts du PAM (WFP/EB.A/2006/6-G/1)
- Deuxième rapport intérimaire sur l'application des normes internationales de comptabilité (WFP/EB.A/2006/6-I/1)
- Point sur la mise en œuvre du Plan de gestion du PAM (2006–2007) (WFP/EB.A/2006/6-K/1)
- Rapport du Directeur exécutif sur l'utilisation des contributions et des dérogations (Articles XII.4 et XIII.4 (g) du Règlement général) (WFP/EB.A/2006/6-J/1)

M. James T. Morris
Directeur exécutif
Programme alimentaire mondial
Via Cesare Giulio Viola, 68-70
00148 Rome
Italie



Je vous saurais gré de bien vouloir soumettre le rapport complet, sous forme de document distinct, au Conseil d'administration à sa prochaine session. Une version imprimée (dans toutes les langues) du texte du document sera à adresser au Comité consultatif dans les meilleurs délais.

Veillez agréer, Monsieur le Directeur exécutif, l'assurance de ma très haute considération

(Signé) Rajat Saha
Président



PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL

Questions financières et budgétaires

Rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires

1. Le Comité consultatif s'est réuni avec les représentants du Directeur exécutif du PAM pour examiner les rapports ci-après qui doivent être présentés au Conseil d'administration à sa prochaine session:

- pour approbation: les Comptes vérifiés de l'exercice biennal 2004-2005 (WFP/EB.A/2006/6-A/1/1, 2, 3); l'Examen du taux de recouvrement des coûts d'appui indirects (WFP/EB.A/2006/6-C/1); le Deuxième rapport intérimaire sur l'application des normes internationales de comptabilité (WFP/EB.A/2006/6-I/1); et le Point sur la mise en œuvre du Plan de gestion du PAM (2006-2007) (WFP/EB.A/2006/6-K/1);
- pour examen: l'Examen du cadre de gestion axée sur les résultats utilisé pour le suivi et l'établissement des rapports sur les résultats (WFP/EB.A/2006/6-D/1); le Rapport intérimaire sur les recommandations formulées par le Commissaire aux comptes (WFP/EB.A/2006/6-E/1); le Rapport de l'Inspecteur général (WFP/EB.A/2006/6-F/1); l'Analyse des catégories de coûts du PAM (WFP/EB.A/2006/6-G/1); et le Rapport sur la situation de trésorerie du PAM (WFP/EB.A/2006/6-H/1);
- pour information: le Rapport du Directeur exécutif sur l'utilisation des contributions et des dérogations (WFP/EB.A/2006/6-J/1).

Comptes vérifiés de l'exercice biennal 2004-2005

2. Les comptes vérifiés du PAM pour l'exercice biennal 2004-2005 se composent du rapport du Directeur exécutif sur les affaires financières du PAM (WFP/EB.A/2006/6-A/1/1), de l'opinion du Commissaire aux comptes sur les états financiers vérifiés (WFP/EB.A/2006/6-A/1/2) et du rapport détaillé du Commissaire aux comptes concernant la vérification des états financiers du PAM (WFP/EB.A/2006/6-A/1/3).

3. Dans son rapport sur les affaires financières du PAM (WFP/EB.A/2006/6-A/1/1 par. 56), le Directeur exécutif indique qu'un montant de 7,6 millions de dollars E.-U. a été prélevé sur le Fonds général pendant l'exercice biennal 2004-2005 aux fins de passer par profits et pertes, conformément à l'article 12.4 du Règlement financier, des contributions à recevoir (2,9 millions de dollars E.-U.) et des comptes débiteurs (4,7 millions de dollars E.-U.). Il est mentionné aux paragraphes 41 et 42 que les passations par profits et pertes résultent de dépenses excessives encourues pour des projets en 2000 et en 2001 ayant pour origine: l'insuffisance des contrôles budgétaires dans des bureaux qui n'utilisaient pas le Système mondial et réseau d'information du PAM (WINGS); l'absence d'informations détaillées sur les soldes débiteurs transférés des anciens systèmes en 2001; et des contributions datant de 1997 à 2001 sur lesquelles des dépenses avaient été encourues, mais dont le remboursement ne pouvait plus être attendu, les projets étant clos.



4. Le Commissaire aux comptes fait observer que le système WINGS a été opérationnel dans le monde entier pour la première fois au cours de l'exercice biennal 2004-2005 et que des efforts significatifs devaient être déployés pour accroître la transparence et la solidité des informations financières. Il a exprimé un avis sans réserve au sujet des états financiers du PAM pour l'exercice biennal 2004-2005 et il indique dans son rapport détaillé (WFP/EB.A/2006/6-A/1/3) qu'aucune lacune ou erreur qui aurait pu avoir une incidence sur l'exactitude, la complétude et la validité des comptes n'a été décelée au cours de la vérification des comptes du PAM pour l'exercice biennal 2004-2005.

5. Le Comité consultatif recommande au Conseil d'administration d'approuver les états financiers du PAM pour l'exercice biennal 2004-2005 et le rapport du Commissaire aux comptes, et de prendre note du prélèvement de 7,6 millions de dollars E.-U. opéré sur le Fonds général pendant l'exercice biennal aux fins de passer par profits et pertes des contributions à recevoir et des comptes débiteurs.

6. Le Commissaire aux comptes a formulé dix recommandations afin d'épauler les efforts déployés par le Secrétariat pour améliorer la qualité et la fiabilité de la comptabilité et des rapports financiers du PAM dans la perspective de les aligner sur les normes comptables internationales. La première recommandation, relative à la reconnaissance formelle du Comité d'audit, appelle des mesures de la part du Conseil d'administration. Le Comité note que ces dix recommandations figurent dans le rapport intérimaire sur la mise en œuvre des recommandations formulées par le Commissaire aux comptes concernant les opérations de 2004-2005 (WFP/EB.A/2006/6-E/1) et qu'elles sont accompagnées des premières indications fournies par le Secrétariat sur la façon dont il y donnera suite, toutes ces recommandations ayant été acceptées.

7. Le rapport intérimaire sur la mise en œuvre des recommandations formulées par le Commissaire aux comptes contient des informations sur chacune des recommandations, la position du PAM et les mesures adoptées par le Secrétariat en date de décembre 2005 et de mai 2006. S'agissant des recommandations dont l'application est présentée comme étant achevée, le Comité estime qu'il serait utile d'étoffer le rapport de situation en y ajoutant une colonne contenant les observations du Commissaire aux comptes, de façon à établir en particulier si ce dernier a constaté et accepté qu'aucune autre mesure ne s'impose.

Examen du cadre de gestion axée sur les résultats utilisé pour le suivi et l'établissement des rapports sur les résultats: Rapport du Commissaire aux comptes

8. Dans l'examen du cadre de gestion axée sur les résultats utilisé pour le suivi et l'établissement des rapports sur les résultats (WFP/EB.A/2006/6-D/1), le Commissaire aux comptes parvient à la conclusion que le cadre constitue une base solide pour la mise en place de la gestion axée sur les résultats qui est en cours, qu'il relie fermement les objectifs du Millénaire pour le développement au plan stratégique du PAM et qu'il assure la couverture complète des secteurs d'activité importants de l'Organisation. Les domaines appelant des améliorations sont notamment l'adéquation du cadre aux besoins des parties prenantes et la collecte de données fiables permettant d'évaluer les résultats.

9. Le Comité consultatif note à cet égard que le rapport du Corps commun d'inspection (JIU/REP/2004/6) sur l'application de la gestion axée sur les résultats dans les organismes des Nations Unies offre une analyse comparée des diverses approches suivies au sein du système des Nations Unies. Les inspecteurs signalent que le PAM est, avec le PNUD et l'UNFPA, parmi ceux qui procèdent de la manière la plus méthodique et la plus systématique à l'introduction de la gestion axée sur les résultats, cette démarche reposant sur un cadre clairement établi et participant d'une vaste stratégie de gestion visant à redéfinir le mode de fonctionnement de l'Organisation.

10. Les inspecteurs attirent également l'attention sur les difficultés que pose l'adoption d'une approche commune à tout le système des Nations Unies, compte tenu de la diversité des définitions et des termes employés par les institutions. Le Comité est bien conscient que chaque organisme a un domaine d'intervention, des outils de gestion et une culture de travail qui lui sont propres, mais il considère qu'il est important d'utiliser une liste commune de termes et de méthodes de référence dans tout le système des Nations Unies. Cela permettrait d'assurer une plus grande transparence vis-à-vis des États membres, de comparer plus aisément les besoins en ressources et les résultats obtenus d'une institution à une autre et de faciliter l'établissement des priorités.

Point sur la mise en oeuvre du Plan de gestion du PAM (2006-2007)

11. Dans le point sur la mise en oeuvre du Plan de gestion du PAM (2006-2007) (WFP/EB.A/2006/6-K/1), le Directeur exécutif demande au Conseil d'administration d'approuver le virement au Compte d'intervention immédiate d'un montant de 20 millions de dollars E.-U. prélevés sur le Compte de péréquation du budget administratif et d'appui aux programmes (AAP). Le Comité note au Tableau 4 dudit document que le solde d'ouverture du Compte de péréquation AAP était, d'après les dernières projections, de 122 millions de dollars E.-U. au 1^{er} janvier 2006 et qu'il devrait se situer à 77 millions de dollars E.-U. à la fin de l'exercice biennal. Le Comité fait observer à ce sujet que le niveau d'objectif approprié à arrêter pour le Compte de péréquation AAP est amplement abordé dans le document relatif à l'examen du taux de recouvrement des coûts d'appui indirects (WFP/EB.A/2006/6-C/1, section 7) (voir aussi plus loin les paragraphes 14 à 17).

12. Il est également proposé de prélever 3,7 millions de dollars E.-U. sur le Compte de péréquation AAP pour financer le passage dans les délais aux normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS). À sa demande, le Comité a été informé que ce montant est essentiellement destiné à des activités de renforcement des capacités et de formation. Il servira à financer des postes de fonctionnaires du cadre organique qui devraient être conservés après l'adoption des IPSAS et à former le personnel sur le terrain aux nouveaux modes opératoires qui seront alignés sur les nouvelles politiques comptables relatives aux immobilisations, aux inventaires et aux prestations dues au personnel. Une ventilation du montant sollicité de 3,7 millions de dollars E.-U. par catégorie de coût est fournie au tableau 1 du deuxième rapport intérimaire sur l'application des normes internationales de comptabilité (WFP/EB.A/2006/6-I/1) (voir aussi plus loin les paragraphes 18 à 21)

13. Le Comité consultatif recommande d'accepter les propositions du Directeur exécutif énoncées au paragraphe 33 du rapport sur la situation actuelle du Plan de gestion pour l'exercice biennal en cours.



Examen du taux de recouvrement des coûts d'appui indirects

14. Conformément à la décision prise par le Conseil d'administration à sa deuxième session ordinaire de 2005 (2005/EB.2/9) par laquelle il exprime le souhait d'examiner le taux de recouvrement des coûts d'appui indirects (CAI) à la session annuelle de 2006 et demande au Secrétariat d'évaluer les avantages et les implications que comporte l'application d'un taux fixe de recouvrement des CAI par opposition à un taux calculé à partir des coûts effectifs, le Directeur exécutif présente une analyse des recettes au titre des CAI par rapport aux dépenses administratives et d'appui aux programmes (AAP) au cours de l'exercice 2004-2005 et propose une méthodologie pour fixer le taux de recouvrement des CAI (WFP/EB.1/2006/6-C/1). Le Comité rappelle qu'un examen préliminaire des modes d'établissement du taux de recouvrement des CAI avait été présenté en février 2006 (WFP/EB.1/2006/6-A/1).

15. Le rapport présente une analyse des recettes au titre des CAI et des dépenses AAP pendant l'exercice biennal 2004-2005 et sur une période de dix ans; les principaux facteurs responsables des écarts constatés entre les recettes au titre des CAI et les dépenses AAP; les avantages et les inconvénients associés à la péréquation des recettes au titre des CAI et des dépenses AAP, appliquée à un exercice unique ou sur une période plus longue; et une méthode visant à limiter le risque pour l'Organisation que les recettes au titre des CAI ne soient inférieures aux dépenses AAP. Le Directeur exécutif propose une méthode consistant à établir le taux de recouvrement des CAI pour chaque exercice biennal sur la base des derniers états financiers vérifiés disponibles, en tenant compte de l'évolution de la structure des coûts et du niveau attendu des contributions pour l'exercice considéré, ainsi que du solde d'ouverture et du niveau d'objectif de la réserve de péréquation AAP. Le Comité consultatif félicite le Directeur exécutif de l'analyse complète et claire qui est exposée dans ce rapport.

16. Le Comité consultatif note qu'il est proposé de faire correspondre le niveau d'objectif de la réserve de péréquation AAP à quatre mois de dépenses indirectes, soit 66 millions de dollars E.-U. pour l'exercice biennal 2006-2007. Le taux de recouvrement des CAI calculé pour l'exercice biennal 2006-2007 d'après cette méthodologie serait de 7,25 pour cent. Au regard du niveau des recettes au titre des CAI (53 millions de dollars E.-U.) et des dépenses AAP programmées (51 millions de dollars E.-U.) au premier trimestre de 2006, et sachant qu'il serait difficile pour des raisons administratives de modifier le taux de recouvrement des CAI au milieu d'un exercice biennal, le Directeur exécutif propose de maintenir le taux actuel de 7 pour cent.

17. Le Comité recommande au Conseil d'administration de demander au Secrétariat d'appliquer la méthodologie proposée pour arrêter le taux de recouvrement des CAI dans les futurs plans de gestion, d'approuver la proposition consistant à maintenir le taux de recouvrement des CAI à 7 pour cent pour l'exercice biennal 2006-2007, et de prendre note du niveau d'objectif du compte de péréquation AAP établi à 66 millions de dollars E.-U. pour l'exercice biennal en cours.

Deuxième rapport intérimaire sur l'application des normes comptables internationales pour le secteur public

18. Le Conseil d'administration est invité à approuver l'adoption par le PAM des normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) en vue de leur mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2008 (WFP/EB.A/2006/6-I/1). Le Conseil des Chefs de Secrétariat pour la coordination a entériné une recommandation du Comité de haut niveau sur la gestion préconisant l'adoption des normes IPSAS dans tout le système des Nations Unies et prévoyant une mise en œuvre par étapes, c'est-à-dire qu'un petit groupe d'institutions pilotes comme le PAM appliquerait les normes à partir du 1^{er} janvier 2008 tandis que la majorité des institutions le ferait en 2010. La coordination entre les organismes du système des Nations Unies sera assurée dans le cadre du Projet de normes comptables du système des Nations Unies, sous l'égide du réseau Finances et budget du Comité de haut niveau sur la gestion.

19. Comme il est indiqué dans le rapport, le PAM a établi un programme de travail assorti d'un budget en vue de l'application des normes IPSAS, il a nommé un responsable du projet et il a lancé le projet début 2006. Le projet a des implications importantes pour les pratiques d'information comptable, budgétaire et financière et pour les systèmes d'information de gestion du PAM. Le Comité a été informé que le PAM a fait le choix stratégique d'intégrer les normes IPSAS dans le projet de mise à niveau de son Système mondial et réseau d'information (WINGS II). En définitive, la décision d'adopter les normes IPSAS facilite le passage de WINGS à une nouvelle version du pack de logiciels SAP, car elle permet de faire l'économie du lourd travail d'adaptation des logiciels qui serait nécessaire pour les mettre en conformité avec les normes comptables du système des Nations Unies. Les équipes des projets IPSAS et WINGS II coordonneront étroitement leur travail.

20. Le Comité note que l'application des normes IPSAS suppose d'apporter des amendements au Règlement financier qui seront présentés au Conseil d'administration, conformément au Statut, au Règlement général et au Règlement financier du PAM. Le Comité souligne qu'il est important d'assurer la coordination de ces questions à l'échelle du système tout entier, en utilisant les mécanismes instaurés par le Comité de haut niveau sur la gestion et en partageant les connaissances et les données d'expérience avec les autres institutions du système des Nations Unies, qui sont engagées ou seront amenées à s'engager dans un processus analogue. Les enseignements tirés par le PAM en tant que première institution à passer aux normes IPSAS, et l'expérience qu'il aura acquise de l'installation d'une version plus standard du pack de logiciels SAP ERP, seront du plus grand intérêt pour les organismes du système des Nations Unies.

21. Le Comité recommande au Conseil d'administration d'approuver l'adoption par le PAM des normes IPSAS dans ses états financiers, la mise en œuvre étant prévue en 2008, et les coûts correspondants estimés à 3,7 millions de dollars E.-U.

Rapport de l'Inspecteur général

22. Le rapport de l'Inspecteur général (WFP/EB.A/2006/6-F/1) fournit des informations sur la Division des services de contrôle (OSD) et ses ressources; les audits, enquêtes et inspections entrepris; les problèmes de gestion mis en évidence par OSD et les mesures prises par la direction du Programme pour y répondre; les pertes et les montants recouvrés; le suivi des pratiques optimales; la coopération avec d'autres services de contrôle et les gouvernements hôtes; et un aperçu des travaux prévus pendant l'exercice biennal en cours.

23. Aux paragraphes 41 et 42, l'Inspecteur général souligne que la direction du PAM se montre bien disposée et déterminée à appliquer les recommandations d'OSD et que c'est dans un esprit de coopération qu'OSD et la haute direction s'attachent à résoudre les problèmes de contrôle. Le Comité note avec intérêt l'ampleur de la coordination avec les Commissaires aux comptes et d'autres instances de contrôle qui est décrite au paragraphe 48 du rapport.

24. L'Inspecteur général indique au paragraphe 37 que les pertes enregistrées au cours de l'exercice biennal 2004-2005 se sont élevées à 8,8 millions de dollars E.-U., en nette augmentation par rapport à l'exercice précédent. Le Comité rappelle que le Commissaire aux comptes avait émis dix recommandations visant à renforcer les dispositifs de contrôle à l'issue de son examen des modalités d'établissement des rapports sur les pertes de produits alimentaires après livraison présentés au Conseil d'administration, et observe que trois de ces recommandations avaient été entièrement mises en œuvre au 31 mars 2006.

25. Un résumé des principales affaires et enquêtes couvertes par OSD pendant l'exercice biennal figure à l'Annexe III du rapport de l'Inspecteur général. Le Comité est d'avis qu'il serait utile de faire apparaître dans ce résumé si l'affaire implique un fonctionnaire international ou local.

26. Le Comité consultatif est préoccupé par les constatations de l'Inspecteur général dans le secteur des achats. L'Inspecteur signale aux paragraphes 29 et 30 qu'un certain nombre de défaillances identifiées dans les pratiques suivies en matière d'achats ont été portées à l'attention de la direction, parmi lesquelles l'absence de procédures formelles de passation des marchés pour les services de transport maritime; la nécessité de mettre à jour les manuels d'instructions concernant les achats d'articles alimentaires et d'articles non alimentaires; l'absence de procédures formelles de sélection des fournisseurs; l'application imparfaite des règles concernant les rapports précédant l'attribution des marchés; et le non-respect des règles, règlements et délégations de pouvoirs, particulièrement dans les situations d'urgence. Il indique que la direction du PAM est convenue de renforcer encore plus les mécanismes de contrôle en rehaussant le rôle et l'initiative du Comité des produits, du transport et des assurances et du Comité chargé des achats de produits alimentaires du siège, et de mettre à jour les manuels et les directives.

27. Les défaillances relevées par l'Inspecteur général sont graves et elles sont, de l'avis du Comité, révélatrices de problèmes systémiques au niveau de mécanismes de contrôle qui sont pourtant élémentaires et fondamentaux. Sachant que le PAM a une structure très décentralisée, qu'il intervient dans des zones géographiques éloignées les unes des autres dans quelque 80 pays, souvent dans des conditions difficiles, et qu'il réalise des achats à hauteur de plus de 3 milliards de dollars, les risques de fraude, de gaspillage, de mauvaise gestion et d'irrégularités ne sauraient être sous-estimés. Il est de la plus haute importance que le PAM ait en place des dispositifs de contrôle interne qui soient efficaces et des mécanismes qui permettent d'en vérifier l'efficacité. Le Comité consultatif est préoccupé par la réponse de la direction du PAM, qui ne semble pas prendre toute la mesure des problèmes soulevés. Le Comité estime que les déficiences mises en évidence par l'Inspecteur général ne peuvent pas être réglées par une simple mise à jour des manuels.

28. Le Comité consultatif recommande au Conseil d'administration de demander au Directeur exécutif d'entreprendre une évaluation de la structure organisationnelle des achats, des processus et des contrôles internes qui sont en place et des risques existants auxquels est exposée l'Organisation. Le Directeur exécutif devrait être invité à proposer les mesures correctives qui s'imposent afin de renforcer les contrôles internes et de rendre compte des dispositions prises à cet effet à la prochaine session du Conseil.