

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Première session ordinaire
du Conseil d'administration**

Rome, 20–23 février 2006

RESSOURCES, QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES

**Point 6 de l'ordre du
jour**

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.1/2006/6-B/1
16 janvier 2006
ORIGINAL: ANGLAIS

EXAMEN DES MODALITÉS D'ÉTABLISSEMENT DES RAPPORTS SUR LES PERTES DE PRODUITS ALIMENTAIRES APRÈS LIVRAISON PRÉSENTÉS AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Rapport du Commissaire aux comptes

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site web du PAM (<http://www.wfp.org/eb>).

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directeur, Bureau du Commissaire aux comptes:	M. G. Miller	tél.: 0044-207798-7136
--------------------------------------------------	--------------	------------------------

Commissaire aux comptes, National Audit Office du Royaume-Uni:	M. R. Clark	tél.: 066513-2577
----------------------------------------------------------------------	-------------	-------------------

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter Mme C. Panlilio, Assistante administrative de l'Unité des services de conférence (tél.: 066513-2645).





National Audit Office

Audit international

Le National Audit Office (NAO) du Royaume-Uni assure les services d'audit externe du Programme alimentaire mondial. Le Commissaire aux comptes, Sir John Bourn, Contrôleur et Vérificateur général des comptes du Royaume-Uni, a été nommé par le Conseil d'administration conformément au Règlement financier. Indépendamment de la certification des comptes du PAM, conformément à l'article XIV du Règlement financier, le Commissaire aux comptes est habilité, en vertu du mandat dont il est investi, à faire rapport au Conseil d'administration sur l'efficacité des procédures financières et, d'une façon générale, de l'administration et de la gestion du PAM.

Le NAO assure les services d'audit externe pour différentes organisations internationales, de façon tout à fait indépendante de son rôle d'institution suprême d'audit du Royaume-Uni. Le NAO a recours à cette fin à une équipe de vérificateurs qualifiés ayant une longue expérience de l'audit des organisations internationales.

L'audit du NAO a pour but de donner une assurance indépendante aux États membres, de rehausser la valeur de la gestion financière et de la gouvernance du PAM et d'appuyer la réalisation des objectifs du Programme.

Rapport du Commissaire aux comptes

Programme alimentaire mondial – Examen des modalités d'établissement des rapports sur les pertes de produits alimentaires après livraison présentés au Conseil d'administration

TABLE DES MATIÈRES

	Paragraphes
Résumé	1- 11
Introduction	12-16
Portée de notre examen	17-19
Identification des pertes après livraison	20-29
Rapport sur les pertes après livraison	30-34
Systèmes de suivi de livraisons de produits	35-42
Promotion du recouvrement des coûts	43-45

Résumé

Le présent résumé analyse l'importance, la nature et les causes des pertes de produits alimentaires subies après livraison par le Programme alimentaire mondial. Il en ressort ce qui suit:

- *le niveau des pertes détectées ou signalées est très faible en comparaison du volume des produits alimentaires manutentionnés;*
- *des assurances sont nécessaires concernant l'exhaustivité et l'exactitude des rapports sur les pertes de produits alimentaires; et*
- *certaines conclusions et recommandations peuvent être formulées pour améliorer le suivi des pertes après livraison et les rapports à ce sujet.*

1. L'objectif prééminent du Programme alimentaire mondial est de contribuer, par des interventions appuyées par une aide alimentaire axée sur les pauvres et sur ceux qui ont faim, à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Les conditions dans lesquelles l'aide alimentaire est livrée revêtent une importance capitale pour l'efficacité des interventions mises sur pied par le PAM pour faire face aux situations d'urgence. En 2004, le Programme a livré pour 2,9 milliards de dollars E.-U. d'aide alimentaire à 113 millions de personnes dans 80 pays.
2. L'aide alimentaire livrée ne parvient pas intégralement à ses destinataires. Après l'arrivée des produits dans le pays bénéficiaire, il y a pendant la manutention, le stockage ou le transport interne des pertes de produits dont le PAM est conscient. Les pertes signalées ont été imputables principalement aux causes suivantes: manutention ou traitement inapproprié des produits, catastrophes naturelles, troubles civils, vols ou détérioration. Les pertes de produits affectent inévitablement la réalisation des objectifs du PAM, diluent l'assistance humanitaire que le PAM peut fournir et risquent d'empêcher la livraison ponctuelle d'approvisionnements qui revêtent une importance vitale pour les personnes qui ont faim ou les victimes de famines que le Programme a pour mission de secourir. En outre, lorsqu'elles ne sont pas détectées, les pertes de produits peuvent limiter les capacités de l'Organisation de sauver des vies humaines en situations de crise, ce qui est le premier objectif stratégique approuvé par le Conseil d'administration dans le Plan stratégique 2006–2009 (document WFP/EB.A/2005/5-A/Rev.1).
3. En vertu des procédures du PAM, toutes les pertes doivent être comptabilisées et signalées au Conseil d'administration dès lors qu'elles dépassent 2 pour cent du volume des produits alimentaires manutentionnés dans un pays. Rares sont les pays qui signalent des pertes dépassant ce niveau. Lors de notre examen, le dernier rapport sur les pertes après livraison daté de juin 2005 signalait des pertes d'une valeur de

Examen des dispositions concernant la présentation au Conseil d'administration de rapports sur les pertes de produits alimentaires après livraison

4,6 millions de dollars (0,37 pour cent) pour 2004, sur une valeur, en termes de coût net, de 1,3 milliard de dollars de produits manutentionnés.

4. Si l'on veut que les pertes de produits alimentaires soient gérées efficacement et réduites au minimum, il faut avoir l'assurance que le PAM, après enquête, identifie et porte à l'attention du Conseil les contributions qui ne parviennent pas aux communautés auxquelles elles sont destinées. Des rapports finals et exacts sur la gestion et l'administration financière revêtent par conséquent une importance capitale si l'on veut pouvoir efficacement identifier, surveiller et maîtriser les pertes de produits. Des pertes de niveaux inacceptables ou des pertes qui ne seraient pas signalées ou gérées comme il convient présenteraient également des risques pour le Programme. Aussi bien l'efficacité des efforts d'assistance et la réalisation des objectifs du Programme que sa réputation, à savoir la confiance que placent en lui les donateurs, pourraient se trouver compromises.
5. Étant donné l'importance que revêtent les livraisons d'aide alimentaire pour la réalisation des objectifs stratégiques du PAM et les très faibles niveaux de pertes après livraison qui ont été signalés, nous avons procédé à un examen pour évaluer la fiabilité des rapports sur les pertes, analyser les procédures appliquées pour évaluer les pertes, déterminer la précision et l'exhaustivité des rapports et porter une appréciation sur la qualité des mécanismes de notification.
6. Notre audit a confirmé que le PAM a amélioré les systèmes qu'il utilise pour identifier et comptabiliser les pertes de produits après livraison et a mis en place des procédures pour suivre les livraisons de produits et recouvrer le coût des produits perdus.
7. Il ressort néanmoins aussi des résultats de notre examen que les procédures actuelles ne garantissent pas que toutes les pertes après livraison soient signalées car l'exactitude et l'exhaustivité des rapports sont affectées par le fait:
 - que certains partenaires d'exécution ou partenaires coopérants ne communiquent pas régulièrement et ponctuellement des rapports sur les livraisons de produits alimentaires comme l'exigent leurs contrats avec le PAM;
 - que les bureaux de pays signalent des pertes nulles ou des pertes minimales sans avoir vraiment l'assurance que les procédures suivies en matière de rapports sur les pertes après livraison sont adéquates; et
 - que les pertes identifiées lors des visites de surveillance ne sont pas intégralement signalées.
8. Nous sommes parvenus à la conclusion qu'il existe un risque, à savoir que les pertes après livraison signalées au Conseil d'administration ne reflètent pas l'intégralité des pertes de produits subies dans le monde. À notre avis, il faudrait, pour renforcer davantage le processus de suivi, mieux comprendre pourquoi des rapports complets sont indispensables et encourager les fonctionnaires ou les parties intéressées à rendre compte des pertes de produits de façon complète, franche et honnête, que les pertes soient ou non imputables apparemment à une faute.

Examen des dispositions concernant la présentation au Conseil d'administration de rapports sur les pertes de produits alimentaires après livraison

9. L'introduction de systèmes de surveillance des livraisons de produits alimentaires, comme le Système d'analyse, de traitement et de gestion du transport de produits (COMPAS), peut beaucoup contribuer à rassembler des informations à jour sur la distribution et l'entreposage de produits alimentaires et offre la possibilité d'améliorer l'identification des pertes de produits. Cependant, l'objectif ambitieux fixé en 2003 dans une directive du PAM (document OD/2003/003), à savoir obtenir que le système COMPAS donne une image complète et exacte de l'ensemble du processus de livraison de produits alimentaires au plan mondial, est encore loin d'être atteint.
10. Nos visites sur le terrain ont confirmé que, depuis que les écoles et les parents savent quel est le volume des produits alimentaires destinés aux programmes d'alimentation scolaire, l'efficacité de la surveillance des distributions et la solution des problèmes qui peuvent se poser à cet égard se sont améliorées. Le système de transmission des informations sur les programmes d'alimentation scolaire actuellement appliqué par le PAM sur une base pilote rapproche la surveillance des livraisons de produits des bénéficiaires mais ne sera efficace que s'il est étayé par des confirmations périodiques, par le personnel de surveillance, des livraisons de produits alimentaires effectivement assurées.
11. Le présent rapport contient dix recommandations visant à renforcer les mesures de contrôle pour garantir:
- que toutes les pertes après livraison sont signalées, quelle que soit leur importance, de manière à pouvoir obtenir ainsi un tableau plus exact du volume effectif des pertes;
 - que les sommes dues par les partenaires responsables des pertes de produits sont recouvrées; et
 - que des investigations sont faites lorsque des bureaux de pays signalent des pertes nulles ou des pertes minimales afin de pouvoir confirmer le caractère exhaustif des informations fournies au sujet des pertes de produits.

Introduction

- *signification des pertes après livraison;*
- *comment le PAM recouvre le coût des pertes de produits; et*
- *volume des pertes après livraison signalées entre 2002 et 2004.*

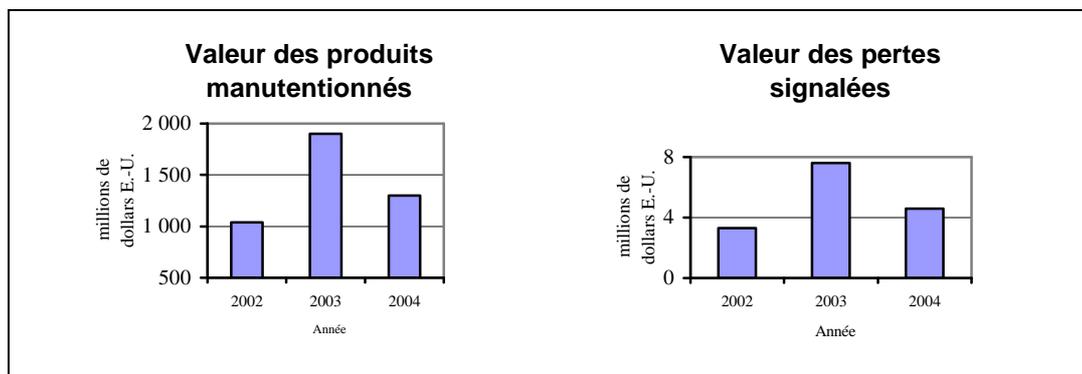
12. Le PAM définit les pertes après livraison comme étant toute perte subie après l'arrivée des produits à leur point de livraison pendant la manutention, l'entreposage ou le transport interne, bien que toute perte représente l'aide alimentaire qui n'est pas consommée par les bénéficiaires auxquels elle est destinée. Le point de livraison est la localité du pays bénéficiaire prévue dans les contrats de transport externe ou le port où

Examen des dispositions concernant la présentation au Conseil d'administration de rapports sur les pertes de produits alimentaires après livraison

sont déchargés les produits. À partir de cette localité, le PAM soit livre lui-même directement les produits aux organisations bénéficiaires, soit sous-traite à des partenaires coopérants le soin de transporter pour son compte les produits jusqu'à l'endroit où se trouvent les bénéficiaires.

13. Les pertes après livraison ne sont pas couvertes par le compte spécial d'assurance du PAM, qui couvre les risques de pertes avant livraison entre le moment où le PAM prend possession du produit et leur arrivée au point de livraison. Le coût des pertes après livraison doit être recouvré de la partie responsable par le gouvernement bénéficiaire ou par le bureau de pays du PAM.
14. Étant donné l'impact que les pertes de produits peuvent avoir sur les bénéficiaires, le risque que des produits soient subrepticement détournés à des fins commerciales ou politiques et l'impact potentiel que cela peut avoir sur la réputation et l'évaluation des résultats du PAM, nous avons examiné la rigueur des procédures appliquées par le Secrétariat pour surveiller les livraisons de produits et rendre compte des pertes au Conseil d'administration. Nous avons formulé des recommandations en vue d'améliorer l'efficacité de la remontée de l'information et d'accroître la fiabilité des systèmes en place.
15. La figure 1 illustre la valeur des pertes signalées en comparaison de celle des produits livrés.

Figure 1: Valeur des livraisons de produits et des pertes signalées (2002–2004)



Source: Rapports sur les pertes après livraison soumis au Conseil d'administration du PAM (2003–2005)

16. Les pertes signalées après la fin de l'année pendant laquelle elles se sont produites sont indiquées en tonnes plutôt qu'en valeur. Ces pertes additionnelles sont reflétées dans la figure 2, la valeur des pertes signalées étant indiquée en pourcentage de la valeur du total des produits manutentionnés. Le pourcentage représenté par les pertes est resté relativement stable pendant la période considérée, l'augmentation des pertes (en valeur) enregistrée en 2003 étant imputable à l'ampleur des opérations d'urgence menées cette année-là.

Figure 2: Pourcentage des pertes totales signalées entre 2002 et 2004

	2002	2003	2004
Pourcentage	0,32	0,41	0,37
Pertes enregistrées au cours des années précédentes mais non signalées précédemment (en tonnes)	225	109	176

Source: Rapports sur les pertes après livraison soumis au Conseil d'administration du PAM (2003–2005)

Portée de notre examen

- *brève description des vérifications effectuées; et*
- *sources des informations sur lesquelles nous avons fondé nos constatations.*

17. Dans le document sur la planification de nos opérations d'audit que nous avons communiqué au Conseil d'administration (document WFP/EB.1/2005/5-D), nous avons relevé que rares étaient les pays qui signalent des pertes supérieures à 2 pour cent du volume total des produits livrés dans le pays, c'est-à-dire supérieures au seuil à partir duquel les pertes en question sont signalées dans le rapport annuel que le Secrétariat soumet à ce sujet au Conseil d'administration. Pour pouvoir évaluer avec précision quel est l'impact des pertes de produits sur la réalisation des activités du Programme, il faut avoir une assurance raisonnable que le Secrétariat a mis en place les procédures appropriées pour identifier et, après enquête, signaler de façon complète et exacte tous les cas de produits qui ne parviennent pas aux communautés auxquelles ils sont destinés.
18. Nous avons par conséquent examiné les systèmes mis en place dans les bureaux régionaux et les bureaux de pays, à partir desquels le Secrétariat répertorie et modifie les pertes de produits au Conseil d'administration. Nous avons également évalué le risque que des pertes ne soient pas signalées en analysant les responsabilités en matière de gestion au moment des pertes, indications qui doivent obligatoirement figurer dans les rapports sur les pertes de produits depuis le rapport de juin 2003. Enfin, nous avons examiné l'efficacité du système de recouvrement du coût des produits perdus pendant le transport.
19. Nos conclusions sont fondées sur un examen du système de suivi des produits utilisé par le PAM, à savoir le système COMPAS, que nous avons réalisé dans quatre bureaux régionaux et neuf bureaux de pays dans le contexte de nos activités plus générales de vérification pendant l'exercice biennal 2004-2005; sur nos visites de cinq entrepôts; sur nos observations lors de deux visites de surveillance des distributions de produits; sur les entretiens que nous avons eus avec de hauts fonctionnaires du Programme; et sur une vérification par sondage des pertes signalées dans chacune des régions visitées par l'équipe d'audit. En outre, nous nous sommes entretenus avec de hauts fonctionnaires du siège, avant de passer en revue les rapports pertinents du bureau du contrôle interne, et avons examiné des rapports sur les pertes après livraison qui ont été communiqués au Conseil d'administration entre 2000 et la date de notre audit, en 2005.

Examen des dispositions concernant la présentation au Conseil d'administration de rapports sur les pertes de produits alimentaires après livraison

Identification des pertes après livraison

Nous avons examiné les facteurs qui affectent le caractère exhaustif et exact des notifications des pertes de produits au moyen:

- *d'un examen du rôle joué par les surveillants des distributions de produits du PAM;*
- *d'un examen des rapports sur les pertes de produits présentés par les bureaux de pays en 2004; et*
- *d'une étude des conséquences de la non-présentation de rapports ponctuels par les partenaires coopérants.*

20. Dans 80 pour cent des cas, les pertes de produits sont imputables à des problèmes surgis dans les pays bénéficiaires plutôt qu'au point d'origine. Les pertes, tant en volume qu'en valeur, sont dans une grande mesure dues à une mauvaise manutention ou à des dysfonctionnements au moment du déchargement; à des troubles civils; au traitement; et au vol. Dans un premier temps, nous avons examiné les principales mesures de contrôle que doivent appliquer les fonctionnaires du PAM dans leurs visites de surveillance sur le terrain et dans leurs rapports sur les pertes enregistrées au niveau des pays. Nous avons également examiné un autre facteur qui affecte beaucoup l'identification des pertes après livraison, à savoir la ponctualité des rapports présentés par les partenaires coopérants.

Rôle des surveillants du PAM

21. Les surveillants des distributions d'aide alimentaire du PAM s'acquittent de leur tâche en interrogeant par sondage un certain nombre de bénéficiaires pour confirmer qu'ils ont reçu les produits comme prévu ou comme indiqué. Il s'agit là d'un aspect important du contrôle exercé par le personnel de gestion pour confirmer l'efficacité des dispositions prises en vue de la livraison des produits et qui permet d'identifier des pertes après livraison précédemment non détectées. Ce contrôle est assuré directement par le personnel du PAM mais est limité, par des considérations de coût, à une petite proportion des livraisons sur la base desquelles le Programme essaie d'obtenir une assurance quant au déroulement de l'ensemble des distributions de produits. À notre avis, la surveillance des produits pourrait être plus efficace s'il était appliqué des méthodes statistiques d'échantillonnage fondées sur un profil des risques et étayées par des registres tenus par les partenaires coopérants, par les déclarations des bénéficiaires et par les résultats des distributions passées.

22. Nous avons assisté à deux visites de surveillance dans un pays, à l'occasion desquelles il a été identifié une perte d'une demi-tonne de produits sur une expédition de 56 tonnes (soit une perte de 0,9 pour cent). Le responsable de la surveillance a accepté cette perte sans prendre acte de la différence, nous informant que, selon la politique du PAM, les pertes ne devaient être signalées que dès lors qu'elles dépassaient 2 pour cent

Examen des dispositions concernant la présentation au Conseil d'administration de rapports sur les pertes de produits alimentaires après livraison

du total des quantités à livrer. Le siège du PAM nous a par la suite confirmé que toutes les pertes devraient être signalées. En l'absence de surveillance et de signalement systématique de toutes les pertes recensées, il n'est pas possible de se faire une idée complète et exacte de l'étendue des pertes au niveau de l'ensemble du pays, surtout lorsque les produits sont largement distribués dans de multiples localités et lorsque des pertes relativement réduites peuvent, ensemble, représenter un problème global plus significatif.

Recommandation 1: Nous recommandons au PAM d'envisager d'utiliser la méthode du profil de risques pour cibler les opérations de surveillance, ce qui permettrait d'obtenir une évaluation statistique plus nuancée et plus fiable du total des pertes de produits.

Recommandation 2: Nous recommandons que les surveillants sur le terrain signalent toutes les pertes de produits identifiées, quelle que soit leur importance, pour permettre une estimation plus exacte de l'étendue des pertes après livraison enregistrées dans le contexte d'opérations spécifiques et de l'ensemble des activités du PAM.

Pertes signalées par les bureaux de pays en 2004

23. Nous avons examiné les pertes signalées par les bureaux de pays en 2004, telles que reflétées dans les rapports soumis au Conseil d'administration en mai 2005. Nous avons passé en revue les pertes indiquées par 21 bureaux de pays, les quantités ne dépassant dans aucun cas 5 tonnes de produits. Bien que les quantités de produits manutentionnés dans ces pays aient représenté 193 176 tonnes, soit 4 pour cent du total des produits livrés dans le monde par le PAM, il n'a été signalé que 30 tonnes de pertes (0,016 pour cent), soit un niveau nettement inférieur à celui des pertes enregistrées pour l'ensemble du Programme. En outre sept bureaux de pays n'ont pas signalé de pertes du tout alors même qu'ils avaient livré 33 406 tonnes de produits, soit 0,7 pour cent des 4,6 millions de tonnes de produits distribués dans le monde.
24. Pour veiller à ce que toutes les pertes enregistrées soient signalées partout où elles se produisent et pour qu'il n'y ait pas de contradiction cachée dans les normes ou pratiques appliquées en matière de notification dans les divers pays, nous encourageons le PAM à revoir les procédures appliquées au niveau des pays pour confirmer que les pertes sont intégralement et exactement signalées, ou bien à identifier les pratiques optimales qui ont permis d'éliminer ou de réduire les pertes dans des localités spécifiques et qui pourraient être appliquées dans d'autres pays.

Ponctualité des rapports présentés par les partenaires coopérants

25. L'exactitude des rapports concernant les pertes de produits dépend également de la ponctualité et de l'exactitude des rapports sur les livraisons de produits reçus des partenaires coopérants. Selon le système COMPAS, les bureaux de pays doivent veiller à ce que les partenaires coopérants communiquent régulièrement des rapports sur les distributions de produits et leur surveillance, et notamment des rapports sur les pertes qui se sont produites dans les entrepôts des partenaires coopérants ou lors des opérations de transport organisées par ces derniers (document du PAM OD/2003/003).
26. Des neuf bureaux de pays qui travaillent avec des partenaires coopérants auxquels nous avons rendu visite, sept n'avaient pas reçu de rapports ponctuels de tous les partenaires conformément au mémorandum d'accord conclu par le PAM avec ceux-ci. Dans le cas d'un bureau de pays, les rapports reçus ne représentaient que 25 pour cent de ceux qui auraient dû être présentés, et cinq bureaux de pays n'avaient pas reçu tous les rapports requis six mois encore après la date prévue. Dans tous les cas, nous avons constaté que les bureaux de pays devaient houspiller constamment leurs partenaires, qu'il s'agisse d'organisations non gouvernementales ou du gouvernement, pour obtenir les rapports qui devaient être présentés.
27. Lorsque des rapports ne sont pas présentés ponctuellement au sujet des livraisons de produits, il est difficile d'avoir l'assurance que les pertes après livraison sont signalées de façon complète et exacte au Conseil d'administration. Nous estimons par conséquent que, pour être valable, toute comparaison des pertes après livraison d'une année sur l'autre doit tenir compte des rapports sur les livraisons de produits qui n'ont pas encore été présentés par les partenaires coopérants.

Recommandation 3: Afin d'améliorer la transparence des procédures de présentation de rapports et de renforcer l'obligation redditionnelle à cet égard, nous recommandons au PAM de signaler également, dans son rapport annuel au Conseil d'administration sur les pertes après livraison, la valeur et le volume des produits à propos desquels il n'a pas été reçu de rapports des partenaires coopérants.

28. Nous avons relevé que les difficultés des partenaires gouvernementaux à soumettre leurs rapports dans les délais étaient souvent dues à un manque de capacité de gestion et de ressources, des problèmes linguistiques ou à un manque d'expérience de la préparation de rapports. Dans tous les bureaux que nous avons visités, les fonctionnaires du PAM s'employaient activement à aider ces partenaires en fournissant une formation et en leur indiquant comment élaborer des rapports.
29. Afin de suivre la réception des rapports devant être présentés par les partenaires coopérants, et en l'absence de dispositions applicables au niveau de l'ensemble de l'Organisation, quatre des neuf bureaux de pays avaient entrepris de leur propre chef d'élaborer des bases de données pour suivre les prestations des partenaires coopérants. Nous encourageons le PAM à examiner les systèmes de suivi actuellement utilisés pour déterminer si le plus économique d'entre eux pourrait être utilisé partout dans le monde.

Examen des dispositions concernant la présentation au Conseil d'administration de rapports sur les pertes de produits alimentaires après livraison

Recommandation 4: Nous recommandons au PAM d'examiner les systèmes actuellement utilisés par les bureaux de pays pour suivre les rapports que doivent présenter les partenaires coopérants en vue d'en adopter un qui puisse être appliqué partout dans le monde.

Rapport sur les pertes de produits alimentaires après livraison

- *critères sur la base desquels le PAM fait rapport au Conseil d'administration; et*
- *responsabilité, par entité gestionnaire, des pertes enregistrées entre 2002 et 2004.*

Rapports au Conseil d'administration

30. Les pertes représentant l'équivalent de 2 pour cent ou plus du coût total net (prix, assurance et fret) des produits manutentionnés dans un pays et des pertes d'une valeur supérieure à 20 000 dollars en chiffres absolus sont signalées individuellement au Conseil d'administration sur une base annuelle, de même que les pertes significatives, bien que relativement moindres, enregistrées dans les pays où sont exécutés des programmes de grande envergure.
31. Selon les règles du PAM, toutes les pertes qui se sont produites pendant un exercice mais qui sont découvertes lors d'un exercice ultérieur doivent être signalées au moment où elles sont découvertes, si besoin est, en donnant une estimation du volume de la perte. Il se peut néanmoins que les pays bénéficiaires ou les partenaires coopérants aient intérêt à sous-estimer les pertes enregistrées lors d'un exercice précédent dont ils pourraient être tenus pour responsables ou qui pourraient apparemment affecter un financement futur. Pour parer à ce risque, il faut confirmer la fiabilité de l'évaluation des pertes et de l'estimation des pertes enregistrées lors d'exercices précédents.

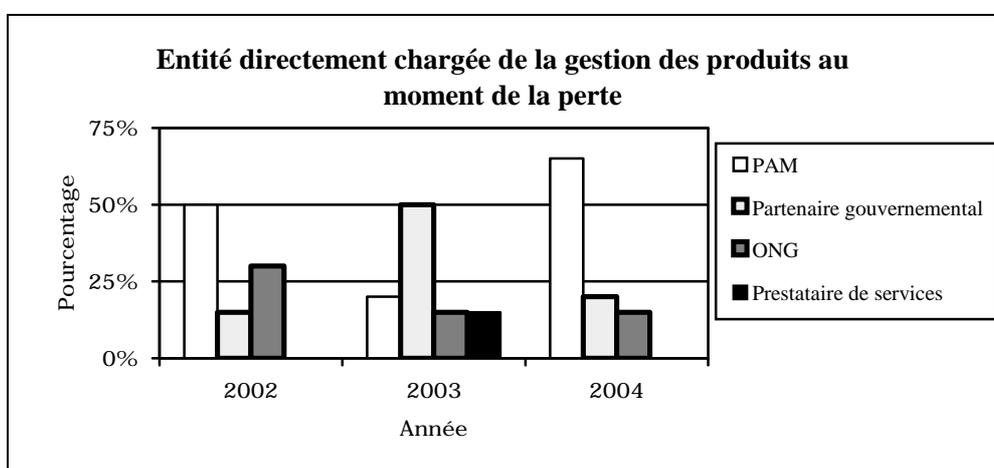
Recommandation 5: Lorsque des pertes sont découvertes après que le rapport sur les pertes après livraison pour l'année concernée a été soumis au Conseil d'administration, nous recommandons, à des fins de comparaison, d'indiquer non seulement le volume des produits mais aussi une estimation de leur valeur.

Recommandation 6: Si l'on constate que des pertes se sont produites lors d'exercices précédents, nous recommandons que la méthode utilisée pour estimer la valeur totale de la perte soit indiquée au Conseil d'administration.

Entité de gestion responsable des pertes de produits

32. Le rapport du PAM sur les pertes après livraison en date de juin 2003 comprenait des informations sur l'entité qui était responsable de la gestion des stocks de produits au moment de la perte. Nous nous félicitons de ce type d'information, qui permet une plus grande transparence. La figure 3 montre que le pourcentage des pertes signalées alors que les produits étaient gérés directement par le PAM a augmenté en comparaison des pertes subies lorsque les produits étaient gérés par des partenaires non gouvernementaux, des organisations non gouvernementales ou des prestataires de services comme des transporteurs. Il semble logique que les rapports sur les pertes après livraison soient plus exacts lorsque les livraisons de produits sont gérées directement par le PAM, dans la mesure où l'on ne risque pas alors qu'un partenaire coopérant ou un pays évite de signaler des pertes de crainte d'en être tenu pour responsable.

Figure 3: Entité responsable des produits au moment de la perte signalée



Source: Rapports sur les pertes après livraison soumis au Conseil d'administration du PAM

33. Comme le montre la figure 2, les pertes de produits signalées, en pourcentage du volume des produits livrés, sont tombées de 0,41 pour cent en 2003 à 0,37 pour cent en 2004, mais les pertes accrues liées aux plus grandes quantités de produits manutentionnés en 2003 font qu'il est trop tôt pour dire si cette réduction est due principalement au fait que les livraisons du PAM étaient gérées directement par le PAM, à une moindre exactitude des rapports sur les pertes ou à d'autres facteurs.
34. Pour pouvoir mieux évaluer les performances comparatives du PAM et des partenaires coopérants s'agissant d'identifier, de signaler et de réduire les pertes de produits, nous encourageons le PAM à analyser les coûts et les avantages qu'il y aurait à indiquer dans la notification des pertes ventilées par région et par pays figurant à l'annexe III des rapports sur les pertes après livraison l'entité chargée de la gestion des produits au moment de la perte.

Systemes de suivi des livraisons de produits

Observations formulées à l'issue de l'audit au sujet des systèmes de suivi:

- *concernant les améliorations pouvant être apportées au système de gestion, de traitement et d'analyse des produits; et*
- *concernant le système de rapports électroniques du PAM sur les programmes d'alimentation scolaire.*

35. Dans son rapport sur les pertes après livraison de 2005, le Secrétariat a décrit les mesures adoptées pour ne pas devoir s'en remettre autant aux rapports présentés par les partenaires coopérants. À cette fin, le Secrétariat a notamment perfectionné son Système d'analyse, de traitement et de gestion du transport de produits (COMPAS) et utilisé le système de suivi par satellite ARGOS (*Advanced Research and Global Observation Satellite*) afin de suivre les programmes d'alimentation scolaire en permettant aux maîtres de surveiller sur place les livraisons de produits alimentaires aux écoles (WFP/EB.A/2005/12-A). Nous avons examiné la version améliorée du système COMPAS sur la base de laquelle le PAM avait établi les rapports normalisés sur les projets à la fin de 2004 et nous avons examiné la capacité du système ARGOS de suivre les pertes de produits au point de livraison.

Systeme d'analyse, de traitement et de gestion du transport de produits (COMPAS)

36. Le système COMPAS constitue un moyen important de disposer d'informations à jour sur l'entreposage et la distribution de produits alimentaires, ces informations étant relevées chaque soir de tous les bureaux du monde. L'administration du système COMPAS relève essentiellement de la responsabilité des directeurs de pays, qui doivent prévoir dans les budgets des projets des ressources suffisantes pour le suivi des produits. Aux termes des contrats conclus avec les partenaires coopérants chargés de livrer les produits alimentaires aux bénéficiaires, les partenaires doivent soumettre au PAM des rapports sur les livraisons de produits indiquant notamment le nombre de bénéficiaires et toutes autres informations pertinentes, lesdits rapports devant être contresignés par des représentants des bénéficiaires finals. Ce sont les services chargés de l'exécution des programmes du PAM qui rassemblent, contrôlent et compilent ces rapports, qui sont saisis dans le système COMPAS.

37. Dans une directive de 2003 (OD/2003/003), il était indiqué que le but du système COMPAS était de donner une exacte vue d'ensemble du processus de livraison de produits alimentaires au plan mondial. Cet objectif ambitieux n'est pas encore pleinement réalisé, notamment parce que l'exactitude des informations entrées dans le système COMPAS dépend de la ponctualité des rapports sur les livraisons de produits soumis par les partenaires coopérants. En outre, pour refléter l'ensemble du processus de livraison de produits, les informations entrées dans le système COMPAS devraient

Examen des dispositions concernant la présentation au Conseil d'administration de rapports sur les pertes de produits alimentaires après livraison

porter sur l'ensemble du processus allant de la distribution par le partenaire coopérant à la réception des produits par les bénéficiaires, ces informations devant être confirmées partout dans le monde, au moyen d'une surveillance des distributions ou directement par les bénéficiaires eux-mêmes.

38. Comme ce sont les informations entrées dans le système COMPAS qui sont utilisées pour l'élaboration des rapports normalisés sur les projets présentés en fin d'année aux donateurs et aux bénéficiaires, leur exactitude et leur exhaustivité sont importantes pour la gouvernance, le contrôle interne et l'évaluation des prestations fournies. Nous encourageons par conséquent le PAM à continuer de perfectionner le système COMPAS pour garantir l'efficacité de la gestion de ses stocks de produits et rassembler des informations exactes sur l'ensemble du processus de distribution de produits alimentaires.

Suivi électronique des programmes d'alimentation scolaire au moyen du système ARGOS

39. Nos visites sur le terrain ont confirmé que, lorsque les enseignants et les parents savaient quel était le volume des aliments destinés aux écoles et à chaque enfant, il était plus facile de suivre les distributions et de résoudre les problèmes pouvant surgir à cet égard dans le cadre des associations de parents d'élèves et des autres services de gestion des écoles. L'utilisation du système ARGOS rapproche le suivi des distributions d'aliments des bénéficiaires et permet aux maîtres d'utiliser les icônes qui apparaissent sur l'écran de l'ordinateur pour y entrer des informations sur les bénéficiaires, comme assiduité, sexe, etc. Ces informations sont transmises par satellite via la France avant d'être communiquées au PAM, où elles sont entrées sur le système Intranet du Programme.
40. Dans son rapport sur les pertes après livraison de juin 2005, le Secrétariat a fait savoir qu'à la fin de 2004, 1 028 appareils ARGOS avaient été livrés dans 12 pays, notamment en Afghanistan, où ils avaient été installés dans un nombre suffisant d'écoles appuyées par le PAM pour constituer un échantillon scientifiquement représentatif pour l'ensemble du pays. Notre examen de l'installation des appareils de suivi en Afghanistan a confirmé que, si l'on voulait que les informations entrées dans le système ARGOS soient exactes et précises, il fallait:
- disposer d'un échantillon assez large d'écoles communiquant régulièrement des informations exactes sur la base desquelles il soit possible de tirer des conclusions statistiquement valables;
 - que les maîtres reçoivent une formation adéquate pour pouvoir entrer les informations dans le système; et
 - un environnement stable, lequel ne peut pas toujours être garanti dans des situations d'urgence.

41. Parmi les problèmes mentionnés par les responsables, dans deux des bureaux de pays que nous avons visités on peut citer les coûts d'entretien du matériel, le manque de capacité permanente de maintenance et les difficultés causées par la mutation de maîtres ayant reçu une formation à l'utilisation du matériel. Lors de notre visite, en août 2005, le système ARGOS n'était pas utilisé en Afghanistan. La direction nous a informés que cet état de choses était imputable:

- au manque de réceptivité de la population locale, qui craignait que le matériel ne soit utilisé pour transmettre non seulement des données concernant les programmes d'alimentation scolaires des bénéficiaires mais aussi des informations confidentielles;
- aux problèmes de fonctionnement du matériel par temps froid; et
- aux difficultés que représentait le transport du matériel jusqu'à des régions éloignées.

42. Nous sommes parvenus à la conclusion que le système ARGOS pouvait faciliter le suivi des programmes d'alimentation scolaire mais ne pouvait efficacement confirmer les livraisons de produits que lorsque l'utilisation du système était complétée périodiquement par une confirmation des résultats par les fonctionnaires chargés de la surveillance des distributions. Dans les cas où le suivi n'était pas considéré comme satisfaisant, le système pouvait alerter la direction quant aux écoles où des mesures correctives devaient être adoptées.

Recommandation 7: Nous recommandons au PAM de continuer à perfectionner et à utiliser le système COMPAS pour l'établissement des rapports concernant l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement de produits et de mettre simultanément en place des dispositions pour valider et suivre les données de manière à en garantir l'exactitude et la fiabilité.

Recommandation 8: À la lumière de l'expérience acquise lors de la phase pilote d'installation du système ARGOS, nous recommandons au PAM de veiller:

- *à ce que tout le nouveau matériel soit mis en place dans un environnement approprié;*
- *à ce que les bureaux de pays déterminent quelle est la façon la plus appropriée et la plus efficace d'utiliser le système pour confirmer les résultats des rapports communiqués par les partenaires coopérants, pour offrir un contrôle et une surveillance en complément des visites de suivi ou pour en faire le principal mécanisme de suivi devant servir de base à l'élaboration des rapports sur les pertes après livraison.*

Pour chacune de ces formules, il conviendra de confirmer avec soin les avantages, les économies et les résultats attendus de l'installation de ce matériel pour pouvoir s'assurer de manière continue de l'efficacité du système.

Promotion du recouvrement des coûts

Cette section contient une évaluation de l'efficacité des procédures établies pour recouvrer le coût des aliments perdus en cours de transport ainsi qu'une analyse de l'étendue, dans la pratique, du recouvrement des coûts.

Recouvrement des coûts des produits alimentaires perdus en cours de transport à partir du point de livraison

43. Entre novembre 2004 et septembre 2005, nous avons visité 13 bureaux de pays et bureaux régionaux lors de nos vérifications des états financiers du PAM. Au cours de ces visites, nous avons également confirmé que, d'une manière générale, le PAM tient les entreprises de transport ou les partenaires coopérants auxquels le transport de l'aide alimentaire est sous-traité pour responsables des pertes de produits en cours de transport. Dans la pratique, le PAM transfère aux transporteurs la responsabilité des pertes en ne leur payant que le coût du transport des produits effectivement livrés, ce qui risque d'encourager les entreprises de transport, pour ne pas réduire leurs gains, à sous-estimer les pertes de produits. Nous avons confirmé que, pour parer à ce risque, le PAM utilise généralement ses propres balances pour peser les livraisons de produits devant donner lieu à un paiement.
44. Dans 8 des 13 bureaux extérieurs que nous avons visités, nous avons constaté que les services chargés de l'administration du programme conservaient des états des prestations fournies par les partenaires coopérants —y compris en ce qui concerne les livraisons de produits, la ponctualité des rapports et la fiabilité— que la direction avait pu utiliser lors de la révision des contrats conclus avec les différents partenaires. Nous encourageons ce type de suivi, qui pourrait être partagé dès le début avec les partenaires coopérants afin de les encourager à améliorer leurs prestations sans pour autant affecter la capacité de la direction de mettre fin aux contrats conclus avec eux si les améliorations convenues ne peuvent pas être obtenues.

Recommandation 9: Pour faciliter la présentation de rapports complets sur les pertes de produits en cours de transport au Conseil d'administration, nous recommandons au PAM de poursuivre ses efforts pour enregistrer et signaler toutes les pertes après livraison dans les cas où la perte financière est prise en charge par l'entreprise de transport.

Évaluation du recouvrement des coûts

45. L'annexe IV du dernier en date des rapports sur les pertes après livraison décrit le programme de travail annuel axé sur les résultats de chaque bureau régional, qui prévoit notamment les objectifs fixés en matière de suivi des pertes après livraison. Le Secrétariat rend compte actuellement d'importants recouvrements de fonds des

Examen des dispositions concernant la présentation au Conseil d'administration de rapports sur les pertes de produits alimentaires après livraison

partenaires tenus pour responsables des pertes de produits, fréquemment au cours d'années postérieures à celle pendant laquelle les pertes se sont effectivement produites. Pour faciliter une évaluation exacte de l'étendue du recouvrement du coût des pertes de produits, il pourrait être établi des indicateurs de résultats au plan régional indiquant le montant escompté du recouvrement par rapport auquel les résultats obtenus dans chaque région pourraient être comparés d'une année sur l'autre.

Recommandation 10: Pour faciliter l'évaluation du recouvrement du coût des pertes de produits, nous recommandons au Secrétariat d'envisager l'opportunité d'établir des indicateurs de résultats concernant les recouvrements escomptés dans chaque région.