

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Rome, 21 - 24 octobre 1996**

# RAPPORT SUR LES ACTIVITÉS DU BUREAU DE L'INSPECTION ET DES ENQUÊTES DU PAM (OEDI)

Point 4 c) de l'ordre du  
jour



Distribution: GÉNÉRALE  
**WFP/EB.3/96/4-C**  
13 septembre 1996  
ORIGINAL: ANGLAIS

**AOÛT 1995 - JUILLET 1996**

Le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à apporter leur exemplaire personnel en séance et à ne pas demander d'exemplaires supplémentaires.

## NOTE À L'INTENTION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

Conformément aux décisions prises par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire sur les méthodes de travail, les documents établis par le Secrétariat à l'intention du Conseil ont été rédigés dans un souci de concision et axés sur la prise de décisions. Les réunions du Conseil d'administration doivent prendre un tour pragmatique et favoriser le dialogue et les échanges entre les délégations et le Secrétariat. Celui-ci poursuivra les efforts déployés pour faciliter la mise en oeuvre de ces principes directeurs.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui souhaitent poser des questions d'ordre technique sur ce document à contacter directement les fonctionnaires mentionnés ci-après, de préférence quelque temps avant la session du Conseil. Cette procédure vise à faciliter l'examen du document en session plénière.

Les fonctionnaires du PAM responsables de ce document sont les suivants:

Directeur, Bureau de l'inspection et des enquêtes (OEDI):	A. Mornement	tel.: 5228-2060
--	--------------	-----------------

Inspecteur, OEDI:	T. Carrodus	tel.: 5228-2061
-------------------	-------------	-----------------

Pour toute question concernant la distribution des documents présentés au Conseil d'administration, veuillez contacter l'employé chargé de la documentation (tél.: 5228-2641).



---

## INTRODUCTION

1. En décembre 1994, le Directeur exécutif a décidé de créer au sein du PAM une instance d'inspection et d'enquête. Il s'agit là d'un élément clef de l'amélioration du "contrôle interne" du Programme, qui s'ajoute au renforcement des services à la fois de la vérification interne des comptes et de l'évaluation. Le Bureau de l'inspection et des enquêtes (OEDI) a été établi en juillet 1995 avec la nomination d'un directeur de pays expérimenté au poste de directeur, et le recrutement à l'extérieur du Programme d'un inspecteur professionnel. Un secrétaire/assistant de recherche a été sélectionné, et le Bureau, doté de ces trois fonctionnaires, est entré en activité en août 1995. Le budget total pour la première année avait été fixé à 370 000 dollars<sup>1</sup>.

---

## MISE EN PLACE ET LIAISON

2. La première tâche a consisté à mettre en place le bureau, à élaborer les procédures et à former le personnel. Dans le cadre de la formation, des visites ont été faites au Bureau du Sous-secrétaire général des services de contrôle interne de l'Organisation des Nations Unies (M. Karl Th. Paschke), ainsi qu'aux bureaux de la vérification interne des comptes de la FAO, de l'UNICEF, du PNUD, et du FNUAP. Une assistance, des conseils et du matériel de formation ont été fournis par les services d'inspection de plusieurs gouvernements donateurs à l'occasion d'une série de visites.

---

## PLAN DE TRAVAIL

3. En consultation avec le Bureau de la vérification interne des comptes et les directeurs de divisions, l'OEDI a sélectionné les secteurs où le PAM semblait le plus exposé au risque de fraudes et de pertes. Les principaux contrats passés par le Siège sont contrôlés et vérifiés, si bien que jusqu'ici aucune irrégularité majeure n'a été détectée, mais ils restent en tête de la liste des priorités. La manipulation des fonds provenant de la monétisation et la passation des contrats sur le terrain ont été soigneusement ciblés par l'OEDI. L'autre grand secteur où d'importantes pertes pourraient se produire se trouve à la charnière entre le PAM et ses partenaires opérationnels, c'est-à-dire les gouvernements, les institutions des Nations Unies et les ONG. L'OEDI s'est donc mis en devoir d'inspecter ces principaux secteurs à risque et de se procurer des informations à leur sujet. C'est sur cette base qu'ont été choisis les neuf bureaux de pays inspectés.

---

<sup>1</sup> Sauf indication contraire, toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des Etats-Unis.



## ENQUETES SUR LES DETOURNEMENTS DE VIVRES ET LES PERTES

4. Pendant sa première année, l'OEDI a enquêté sur onze rapports concernant la perte ou le détournement de produits alimentaires du PAM. Quatre des allégations émanaient de fonctionnaires du PAM. Les autres provenaient de travailleurs et de fonctionnaires de l'aide alimentaire. A trois reprises, l'OEDI est arrivé sur les lieux du détournement présumé dans les quarante-huit heures suivant la réception de l'allégation. Toutes les allégations ont fait l'objet d'une enquête minutieuse.
5. Cinq d'entre elles se sont révélées complètement fausses. Dans ces cas, l'OEDI a tenté de découvrir les origines de la fausse allégation, sans toujours y parvenir.
6. Quatre allégations se sont révélées contenir une part de vérité, mais elles exagéraient considérablement les faits et concernaient la vente de produits alimentaires par certains bénéficiaires. Dans tous les cas, des mesures correctives ont été recommandées et sont actuellement appliquées pour réduire les quantités vendues. Toutefois, certaines ventes par les bénéficiaires sont inévitables.
7. Dans un cas, il est apparu que la méthode consistant à assurer le transport des produits alimentaires sous contrat, si elle était économique, ne permettait pas un contrôle suffisant du PAM. Les pertes s'élevaient à moins de un pour cent, et des changements ont été recommandés et exécutés. L'OEDI a effectué six mois plus tard une deuxième visite sur les lieux et constaté que, comme prévu, un nouvel entrepôt du PAM avait été construit; ce dépôt est pleinement opérationnel. Le personnel du PAM et de l'entrepreneur dans toute la région ont reçu une formation supplémentaire.
8. Dans le dernier cas, qui a été signalé par un fonctionnaire du PAM, il a été constaté que la direction du projet, située dans un département d'un ministère du gouvernement bénéficiaire, vendait des produits alimentaires du projet à des commerçants. Le gouvernement a aidé l'inspecteur à récupérer une grande partie des produits avec le concours de la force publique locale et a versé, à titre gracieux, un montant de 20 000 dollars au projet en compensation des aliments disparus. Le projet a ensuite été complètement réorganisé et des mesures disciplinaires ont été prises à l'encontre des fonctionnaires gouvernementaux responsables. Toutes les recommandations de l'OEDI ont été mises en oeuvre; la ration alimentaire a été ajustée et le projet a repris son cours.

## ENQUETES CONJOINTES PAM/CONTREPARTIE

9. La quasi-totalité des opérations du PAM fait appel à un partenariat avec un département du gouvernement hôte et/ou une ou plusieurs ONG. Ces partenariats reposent sur des accords écrits tenant compte des conditions locales. Les bureaux de pays et les directeurs régionaux du PAM sont chargés d'assurer que les partenaires remplissent leurs obligations. Ces relations sont fondées sur une étroite coopération et misent beaucoup sur la bonne volonté. Le risque est que les bureaux de pays perdent leur objectivité et concentrent leurs efforts sur la coopération au détriment du contrôle. L'OEDI a apporté son assistance aux directeurs régionaux en enquêtant sur quatre cas dans lesquels les relations avec la contrepartie étaient cause de préoccupation. Les exemples ci-après illustrent le travail accompli:



10. **Cas A.** Dans un important projet d'alimentation scolaire, le personnel du PAM avait constaté que de l'huile végétale était vendue sur le marché local. Les responsables du projet et les fonctionnaires du ministère avaient tout fait pour rendre le plus difficile possible un contrôle étroit et sans préavis de la part du personnel du bureau du PAM dans le pays. Aucune vérification des comptes ou enquête n'avait été effectuée par le gouvernement. Une enquête de l'OEDI dans le pays a révélé que, du fait d'un échange complexe de produits, le projet avait perdu de l'argent. Des produits bon marché avaient été distribués aux enfants au lieu du blé et de l'huile d'une grande valeur fournis par le PAM. L'OEDI a réussi à intéresser à la question le service gouvernemental d'enquête et, après deux visites, 2,2 millions de dollars au total ont été récupérés et restitués au projet par un entrepreneur qui travaillait avec le directeur de projet du gouvernement. Le bureau du PAM dans le pays peut désormais exercer ses contrôles sans aucune entrave et le projet dans son ensemble est en cours de reformulation. Des mesures disciplinaires ont été prises à l'encontre des fonctionnaires gouvernementaux concernés. L'affaire n'est pas encore close, car le PAM insiste pour que la reformulation du projet soit acceptée dans le détail avant d'approuver de nouvelles expéditions.
11. **Cas B.** Dans un autre pays, où la Croix-Rouge nationale est le principal partenaire opérationnel du PAM, le directeur de pays a demandé de l'aide, car il ne lui était pas possible de vérifier les comptes de la Croix-Rouge. Le PAM payait quelque deux millions de dollars par an en services, mais le HCR, la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge (FISCR), et d'autres organismes finançaient aussi la Croix-Rouge nationale. La FISCR à Genève a été sollicitée et a prêté les services d'un Représentant spécial qui s'est rendu avec l'OEDI dans le pays concerné. Le HCR a aussi collaboré à l'inspection. Des irrégularités ont été constatées, par exemple, des paiements à des fonctionnaires gouvernementaux, des effectifs en surnombre, et quelques doubles financements de la part de différents donateurs. Le gouvernement est immédiatement convenu par écrit d'accepter une vérification extérieure et de mettre fin aux paiements à ses fonctionnaires. Le montage d'une inspection conjointe a permis d'avoir accès aux comptes et aux documents de tous les partenaires: PAM, FISCR, HCR et Croix-Rouge nationale. Le directeur de pays n'aurait pu tout seul parvenir à ce résultat. Il s'agissait certes de pertes considérées comme mineures, mais la situation se dégradait. Un meilleur accès des inspections, et des vérifications extérieures régulières des comptes devraient parer au risque de pertes à l'avenir. La première vérification des comptes n'est pas encore terminée, mais elle devrait être utile au directeur du PAM dans le pays.

## GESTION DES BUREAUX DE PAYS

12. Le rapport McKinsey de 1994, ainsi que les rapports des commissaires aux comptes et de divers donateurs ont mis en évidence plusieurs faiblesses dans la gestion des bureaux de pays. Neuf bureaux de pays ont été sélectionnés pour une inspection. Il avait été prévu que les inspections dureraient normalement une semaine, mais il a fallu en prolonger plusieurs. Chaque bureau du PAM est différent et il s'agissait de recenser et de résoudre les problèmes conjointement avec le directeur de pays et le directeur régional. Les secteurs clés suivants ont fait l'objet d'une enquête:
13. **Monétisation.** Il a été possible d'examiner rétrospectivement le rapport coût-efficacité de la monétisation dans quelques cas précis. Dans certains cas, le rapport coût-efficacité de la monétisation s'est révélé beaucoup plus élevé qu'on ne l'avait prévu au stade de la



planification, mais dans deux cas, la monétisation n'a pas été une réussite. Des enseignements précieux ont été tirés et transmis aux responsables concernés. Souvent, la monétisation est le seul moyen de se procurer les fonds nécessaires au bon fonctionnement des projets d'aide alimentaire. Toutefois, l'attitude et les règles et réglementations du gouvernement bénéficiaire jouent un rôle essentiel en la matière. L'acceptation de bon gré de la vente libre et publique ainsi que le choix du moment opportun sont d'une importance capitale. L'imposition de droits portuaires imprévus ou l'application de taux de change artificiels peut tout changer. Il est essentiel que le PAM sache exactement de quelles exonérations il bénéficiera avant de procéder à l'embarquement de produits destinés à une opération de monétisation.

14. **Dispositions bancaires.** Tant le Bureau de la vérification interne des comptes que la Division des finances sont intervenus activement pour améliorer le contrôle des comptes bancaires sur le terrain, en ce qui concerne à la fois les fonds du PAM et les fonds générés, qui appartiennent aux autorités des projets. L'OEDI a procédé à des vérifications détaillées dans les neuf bureaux de pays inspectés. Les dispositions se sont révélées insatisfaisantes dans quatre de ces bureaux. Dans les quatre cas, cela était dû à une mauvaise gestion financière de la part du personnel de terrain. A la suite de ces inspections, des mesures ont été prises pour former le personnel et renforcer les dispositions bancaires. De meilleures instructions du Siège et une conscience plus aiguë des risques courus devraient assurer une meilleure gestion dans les bureaux de pays à la suite de ces inspections.
15. **Manutention des produits alimentaires.** De manière générale, la manutention et l'entreposage des produits alimentaires se sont révélés satisfaisants, mais les inspections ont fait apparaître deux problèmes importants dans des domaines où des améliorations étaient possibles. Des mesures correctives ont été prises. Un complément de formation a été dispensé lorsque cela était nécessaire, et l'OEDI suit la question pour s'assurer que les recommandations sont dûment mises en oeuvre.
16. **Relations humaines.** Les inspections ont fourni l'occasion, dans un certain nombre de cas, de résoudre des conflits et des malentendus. Il est apparu, en particulier, que certains bureaux de pays ne tenaient pas de réunions régulières du personnel et que la description des fonctions et la répartition des responsabilités n'étaient pas claires. Les inspecteurs ont insisté pour qu'il soit remédié à cette situation et subséquemment vérifié que des mesures avaient été prises.

---

## SYSTEME CONFIDENTIEL D'INFORMATION

17. Le PAM emploie un grand nombre de volontaires des Nations Unies, d'administrateurs auxiliaires (JPO) et d'agents locaux, qui relèvent directement des directeurs de pays et des cadres de direction au Siège. Dans le passé, ces collaborateurs idéalistes et très motivés n'avaient aucun moyen de contester les décisions ou les actes de leurs supérieurs, sinon par la voie hiérarchique traditionnelle. Or, ces personnels auxiliaires de terrain sont la meilleure source d'information sur les risques de fraudes ou de pertes graves. Tout a donc été fait pour entrer directement en rapport avec eux.
18. L'OEDI a établi une ligne de téléphone/télécopie confidentielle pour recevoir des informations de toutes sources. Toute information reçue fera l'objet d'une enquête. Il a été possible en outre de rencontrer individuellement un grand nombre des 600 fonctionnaires du Siège et des personnes employées dans les 18 bureaux de pays. Ce "téléphone rouge" est



semblable à celui qui a été mis en place par le Bureau des services de contrôle interne de l'Organisation des Nations Unies et par les bureaux des inspecteurs généraux nationaux.

19. Au total, 46 rapports ont été reçus, dont 18 se sont révélés inexacts ou sans intérêt. En pareils cas, la réponse au plaignant a été utile au Programme dans la mesure où elle a permis de faire mieux connaître les procédures et les règlements.
20. Parmi les 28 rapports restants, plusieurs ont fourni d'importantes pistes sur les secteurs exposés à des risques et à la mauvaise gestion. Trois plaintes provenant de membres du personnel ont permis de découvrir des fraudes. Les enquêtes de l'OEDI ont abouti dans un cas au remboursement de 537 dollars par un expert dont le contrat a été résilié. Un autre membre du personnel qui avait fait une fausse déclaration au sujet de ses diplômes a immédiatement démissionné. En outre, à la suite d'inspections qui avaient révélé une mauvaise gestion ou un manque de contrôles, trois directeurs de pays du PAM ont été licenciés.

---

## DISSUASION

21. En plus des importants secteurs tels que ceux de la monétisation et des détournements de produits alimentaires, qui constituent l'essentiel du travail de l'OEDI, les problèmes d'éthique ont aussi été pris en considération. L'usage privé des véhicules officiels par les directeurs de pays et le personnel de terrain a été un point de mire. Trois directeurs de pays ont dû payer des sommes allant jusqu'à 7 000 dollars, pour usage privé de véhicules de service. On a constaté au Siège que les conversations téléphoniques privées n'étaient pas enregistrées de façon fiable et débitées aux membres du personnel. Un nouveau système, assorti de contrôles, fonctionne maintenant de façon satisfaisante depuis six mois à la suite des recommandations de l'OEDI. D'autres secteurs, par exemple l'enregistrement correct des congés, ainsi que l'usage abusif des machines de bureau et de la valise officielle ont aussi fait l'objet d'enquêtes. Aucun abus important n'a été découvert, mais une nouvelle conscience des strictes normes éthiques à respecter est née.

---

## CONCLUSIONS

22. Durant sa première année d'activité, l'OEDI a procédé à neuf inspections importantes sur le terrain, dans des bureaux où l'OEDI a constaté l'existence d'un risque élevé de fraude, de perte ou de mauvaise gestion. Dans deux cas, des pertes s'étaient produites et au total 2,25 millions de dollars ont été récupérés. Dans deux autres cas, des commissaires aux comptes ont été recrutés, mais leurs rapports n'ont pas encore été reçus.
23. Deux importantes enquêtes sur la gestion des produits alimentaires et les pertes de produits ont été entreprises. Elles ont révélé que le PAM avait été critiqué à tort. Toutefois, elles n'ont pas été exécutées en pure perte, car elles ont abouti à des améliorations, ainsi qu'à la formation du personnel.
24. Bien que le montant des fraudes et des pertes découvertes jusqu'ici soit relativement faible par rapport à celui des fonds manipulés, les gestionnaires du PAM à tous les niveaux sont maintenant convaincus que la fonction d'inspection et d'enquête est nécessaire et qu'elle améliore la reddition des comptes. Déjà, une nouvelle conscience du risque de



fraude se fait jour. Le Directeur exécutif a donné aux gestionnaires un délai maximal de trois mois pour mettre en oeuvre les recommandations de l'OEDI. Jusqu'ici, 81 des 110 recommandations formulées ont été appliquées. Cette année d'activité a abouti à des améliorations, notamment dans le domaine de la monétisation. L'effet dissuasif est très important.