

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 8-11 novembre 2010

RESSOURCES, QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES

Point 5 de l'ordre du
jour



Distribution: GENERALE

WFP/EB.2/2010/5(A,B,C,D,E)/2

WFP/EB.2/2010/4(B,C)/2

8 novembre 2010

ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT DU COMITÉ CONSULTATIF POUR LES QUESTIONS ADMINISTRATIVES ET BUDGÉTAIRES

La Directrice exécutive 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:

- Politique concernant la communication des rapports d'audit interne aux États Membres (WFP/EB.2/2010/4-B/1)
- Politique du PAM contre la fraude et la corruption (WFP/EB.2/2010/4-C/1)
- Examen du cadre de financement (WFP/EB.2/2010/5-A/1)
- Examen du mécanisme de financement anticipé (WFP/EB.2/2010/5-B/1)
- Troisième rapport sur la mise en œuvre du Plan de gestion du PAM pour l'exercice biennal 2010-2011 (WFP/EB.2/2010/5-C/1)
- Deuxième rapport sur les mesures prises par la direction du PAM en Somalie (WFP/EB.2/2010/5-D/1)
- Examen des opérations du PAM en Somalie (WFP/EB.2/2010/5-E/1)

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

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

Référence: AC/1725

Comité consultatif pour
les questions administratives et budgétaires

Le 29 octobre 2010

Madame la Directrice exécutive,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint un exemplaire du rapport du Comité consultatif concernant les documents ci-après, que le Programme alimentaire mondial lui a présentés:

- Politique concernant la communication des rapports d'audit interne aux États Membres (WFP/EB.2/2010/4-B/1);
- Politique du PAM contre la fraude et la corruption (WFP/EB.2/2010/4-C/1);
- Examen du cadre de financement (WFP/EB.2/2010/5-A/1);
- Examen du mécanisme de financement anticipé (WFP/EB.2/2010/5-B/1);
- Troisième rapport sur la mise en œuvre du Plan de gestion du PAM pour l'exercice biennal 2010-2011 (WFP/EB.2/2010/5-C/1);
- Deuxième rapport sur les mesures prises par la direction du PAM en Somalie (WFP/EB.2/2010/5-D/1);
- Examen des opérations du PAM en Somalie (WFP/EB.2/2010/5-E/1).

Je vous serais reconnaissante de bien vouloir présenter le rapport complet, sous forme de document distinct, au Conseil d'administration du PAM à sa prochaine session, et communiquer dès que possible une version imprimée de ce document au Comité consultatif.

Veillez agréer, Madame la Directrice exécutive, l'assurance de ma très haute considération.

La Présidente
Susan McLurg

Mme Josette Sheeran
Directrice exécutive
Programme alimentaire mondial
Via Cesare Giulio Viola, 68-70
00148 Rome, Italie

PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL

Ressources, questions financières et budgétaires

Rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires

I. Introduction

1. Le Comité consultatif a examiné les rapports ci-après du Programme alimentaire mondial (PAM), présentés au Conseil d'administration pour approbation:

- Politique concernant la communication des rapports d'audit interne aux États Membres (WFP/EB.2/2010/4-B/1);
- Politique du PAM contre la fraude et la corruption (WFP/EB.2/2010/4-C/1);
- Examen du cadre de financement (WFP/EB.2/2010/5-A/1);
- Examen du mécanisme de financement anticipé (WFP/EB.2/2010/5-B/1).

Le Comité était également saisi, pour information, des rapports ci-après:

- Troisième rapport sur la mise en œuvre du Plan de gestion du PAM pour l'exercice biennal 2010-2011 (WFP/EB.2/2010/5-C/1);
- Deuxième rapport sur les mesures prises par la direction du PAM en Somalie (WFP/EB.2/2010/5-D/1);
- Examen des opérations du PAM en Somalie (WFP/EB.2/2010/5-E/1).

2. Lorsqu'il a examiné les rapports, le Comité consultatif s'est entretenu avec la Directrice exécutive adjointe chargée de la gestion des ressources et de l'obligation redditionnelle et Directrice financière, ainsi qu'avec d'autres représentants du PAM, qui lui ont communiqué des renseignements complémentaires.

II. Politique concernant la communication des rapports d'audit interne aux États Membres

3. Le document relatif à la politique concernant la communication des rapports d'audit interne aux États Membres (WFP/EB.2/2010/4-B/1) est soumis au Conseil d'administration pour approbation. Le PAM s'y engage à respecter les principes de transparence et de responsabilité dans l'ensemble de ses activités et décisions; il pourra en conséquence communiquer ses rapports d'audit interne aux États Membres qui en feront la demande, conformément aux procédures décrites dans le document.

4. Le Comité consultatif salue la volonté de renforcer la communication et la transparence, mais constate que les procédures proposées sont assez restrictives, en particulier au regard de la pratique du système des Nations Unies telle qu'établie par l'Assemblée générale dans sa résolution 59/272. Le Comité estime également que les procédures ne précisent pas suffisamment les critères qui seraient utilisés pour approuver ou rejeter les requêtes présentées par des États Membres désireux de consulter les rapports d'audit interne. Ayant demandé des précisions, le Comité a été informé que les procédures proposées étaient conformes à l'approche adoptée par les fonds et programmes ayant des bureaux à New York. Le Comité pense que le PAM souhaitera peut-être réfléchir aux mesures qu'il pourrait prendre pour rendre plus transparentes les procédures régissant la communication aux États Membres de ses rapports d'audit interne, notamment, le cas échéant, à la possibilité d'élaborer une politique relative au traitement des données confidentielles.

III. Politique du PAM contre la fraude et la corruption

5. La politique du PAM contre la fraude et la corruption est exposée dans les six chapitres du document correspondant (WFP/EB.2/2010/4-C/1) consacrés aux points ci-après: a) les mesures destinées à prévenir toute fraude, corruption ou collusion; b) les rôles et responsabilités des fonctionnaires du PAM et des employés hors personnel; c) le programme de formation et de communication d'informations; d) les procédures de dénonciation; e) la procédure d'enquête; et f) les mesures prises à la suite d'une infraction à la politique. Le PAM indique que cette politique s'applique à toutes ses activités et opérations, ainsi qu'à l'ensemble de son personnel et des employés hors personnel (*ibid.*, par. 7 et 8). Le paragraphe 10 du document offre une définition des termes "fraude", "corruption" et "collusion".

6. Le PAM précise également que ce document directif tient compte des principes sous-tendant la Convention des Nations Unies contre la corruption ainsi que de ceux qui sont énoncés dans le Statut et le Règlement du personnel, le Règlement financier et les règles de gestion financière, les Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux et d'autres règles et politiques pertinentes (*ibid.*, par. 1). Le Comité a été informé, comme suite à ses questions, que le document, présenté pour approbation au Conseil d'administration, ne contenait pas d'ajouts substantiels par rapport aux règles et politiques existantes, mais regroupait et précisait plutôt des principes énoncés dans plusieurs règlements, règles, normes et politiques internes. En outre, il a constitué pour le PAM un moyen de donner suite à l'initiative lancée par le Conseil des chefs de secrétariat, consistant à veiller à ce que les organismes des Nations Unies respectent les principes énoncés dans la Convention des Nations Unies contre la corruption après l'adoption de celle-ci.

7. À cet égard, le Comité consultatif a également été informé que le PAM venait d'élaborer un cadre de contrôle interne et un plan d'exécution détaillé en matière de gestion des risques. Des activités supplémentaires étaient menées en vue de réduire le nombre de recommandations formulées à l'issue d'audits internes auxquelles il n'avait pas encore été donné suite, d'examiner les délégations de pouvoirs, d'actualiser les principaux documents d'orientation et d'élaborer une procédure pour la rédaction de la déclaration relative au contrôle interne devant accompagner les états financiers annuels vérifiés. Le Comité prend acte des mesures prises par le PAM à cet égard et les salue.

8. Le Comité consultatif note qu'il est proposé de rendre obligatoire la participation à un programme de formation et de communication d'informations qui sera établi et mis en œuvre pour tout le personnel du PAM et les employés hors personnel (*ibid.*, par. 20). S'il est bien conscient que nombre des membres du personnel du Programme auront déjà les connaissances et compétences nécessaires, le Comité n'en juge pas moins positives de telles mesures de sensibilisation.

IV. Examen du cadre de financement

9. À ses paragraphes 1 à 12, le document WFP/EB.2/2010/5-A/1 offre un aperçu général de l'examen du cadre de financement, qui avait été entrepris dans le but de faire en sorte que le cadre de financement du PAM appuie pleinement la mise en œuvre du Plan stratégique (2008-2013). Si le principe du recouvrement intégral des coûts que le PAM avait adopté en 1996 était à l'origine adapté à l'assistance en nature qui constituait le principal mode d'action du PAM, le Plan stratégique a marqué une évolution, puisque l'on est passé d'un modèle d'aide alimentaire à un modèle d'assistance alimentaire, caractérisé par une multiplication des activités non alimentaires, comme les transferts monétaires et les bons d'alimentation, la production locale d'aliments enrichis sur le plan nutritionnel et le renforcement des capacités locales (*ibid.*, par. 16 et 27).

10. À sa session annuelle, en juin 2010, le Conseil d'administration n'a pas approuvé les six recommandations présentées dans le document intitulé "Examen du cadre de financement du PAM: options proposées" (WFP/EB.A/2010/6-E/1), se contentant d'en prendre note et de demander la tenue de nouvelles consultations (2010/EB.A/7). À l'issue de ces consultations, il a été décidé que l'examen ne porterait pas sur les recommandations 3, 5 et 6; la recommandation 4 quant à elle est en train d'être étudiée dans le cadre d'un autre examen demandé par le Conseil (WFP/EB.2/2010/5-A/1, par. 11). En conséquence, les modifications qu'il était proposé d'apporter à l'article XIII.4 du Règlement général et à l'article 1.1 du Règlement financier ne concernaient que la mise en œuvre des recommandations 1 et 2, à savoir:

- recommandation 1: traiter séparément les activités non alimentaires à l'intérieur des projets et permettre - à titre exceptionnel – des filières de financement séparées;
- recommandation 2: modifier le mode de financement actuel des coûts d'appui directs et calculer ces coûts sur la base d'un pourcentage des coûts opérationnels directs, plutôt que d'un taux par tonne.

11. D'après le PAM, les modifications proposées viseraient (ibid., par. 13):

- a) à mettre à jour le modèle de détermination des coûts du PAM pour y inclure les activités non alimentaires; et
- b) à modifier le modèle de financement du PAM pour financer les coûts d'appui directs sur la base d'un pourcentage plutôt que du volume des produits.

Les propositions sont décrites de manière détaillée aux paragraphes 18 à 26 du document. Les versions actuelle et révisée du texte de l'article XIII.4 du Règlement général et de l'article 1.1 du Règlement financier figurent dans le document WFP/EB.2/2010/5-A/1.

12. À ce sujet, le Comité consultatif rappelle les vues qu'il avait exprimées lorsqu'il avait examiné les recommandations susmentionnées formulées par le PAM (WFP/EB.A/2010/6(A,B,C,D,E,F,G,H,I,J,K)/2, par. 27 à 31). Si le Conseil d'administration décide d'approuver la mise en œuvre des recommandations 1 et 2, le Comité ne verra pas d'objection à ce que les modifications proposées soient apportées à l'article XIII.4 du Règlement général et à l'article 1.1 du Règlement financier.

V. Examen du mécanisme de financement anticipé

13. Le PAM indique que la livraison en temps voulu des produits alimentaires est un facteur primordial pour le succès de ses opérations et que le préfinancement peut améliorer l'efficacité et l'efficience des opérations, et en particulier lui permettre de livrer au bon moment les produits alimentaires (WFP/EB.2/2010/5-B/1, résumé). Le document relatif à l'examen du mécanisme de financement anticipé fournit des renseignements d'ordre général sur les mécanismes de préfinancement internes du PAM, qui sont brièvement décrits ci-dessous (ibid., par. 6 à 19):

a) le Compte d'intervention immédiate, fonds multilatéral établi pour permettre au PAM de fournir une assistance alimentaire immédiate, des articles non alimentaires et un appui logistique dans les situations où des vies sont menacées. Il n'a pas été inclus dans la proposition car contrairement à d'autres mécanismes de préfinancement, le Compte d'intervention immédiate est également utilisé en tant que dispositif de prêts non garantis, et les avances qu'il accorde peuvent parfois devenir des prêts non remboursables;

b) le mécanisme d'avance au titre des coûts d'appui directs, établi dans le but d'accorder des prêts pour assurer le financement des dépenses de personnel et d'autres dépenses; son plafond est fixé à 35,9 millions de dollars, et le mécanisme est couvert par une réserve d'un même montant (ratio de levier de 1/1); et

c) le mécanisme de financement anticipé, établi avec un plafond d'un montant total de 180 millions de dollars et garanti par une réserve opérationnelle d'un montant de 57 millions de dollars (effet de levier de 3/1), qui comprend:

i) le préfinancement traditionnel (120 millions de dollars), pour assurer le financement des projets en attendant la confirmation des contributions prévues;

ii) le mécanisme d'achat anticipé (60 millions de dollars), pour effectuer les achats en fonction du cumul des besoins des projets pour une région ou une sous-région.

14. Comme cela apparaît dans le tableau 1 du document, le nombre de demandes de financement au titre du mécanisme de financement anticipé a sensiblement augmenté depuis le lancement de celui-ci à titre pilote en 2004, pour ce qui est du nombre de prêts accordés comme de la valeur des fonds avancés. Sur les 167 prêts accordés entre 2004 et juillet 2010, pour un montant total de 1,2 milliard de dollars, seul un prêt d'un montant de 5,9 millions de dollars (soit 0,5 pour cent du montant total) n'a pu être recouvré durant la phase pilote du mécanisme de financement anticipé (*ibid.*, par. 12 et 45). En outre, les fonds avancés, d'un montant total de 1,2 milliard de dollars, l'ont été dans le cadre de 390 opérations, ce qui s'est traduit par un gain de temps de 57 jours en moyenne (*ibid.*, par. 20).

15. Dans le projet de décision figurant dans le document, le Conseil d'administration approuve:

- a) le transfert d'un montant de 35,9 millions de dollars du mécanisme d'avance au titre des coûts d'appui directs à la réserve opérationnelle, pour porter le niveau de celle-ci de 57 millions de dollars à 92,9 millions de dollars;
- b) le relèvement du plafond du mécanisme de financement anticipé, de 180 millions de dollars à 557 millions de dollars.

Le Comité consultatif note que d'après le document, le montant auquel il est proposé de porter le plafond du mécanisme de financement anticipé, soit 557 millions de dollars, se compose des montants ci-après (*ibid.*, par. 4, 35 et 47):

- a) 407 millions de dollars pour le préfinancement traditionnel, qui engloberait également les activités actuellement financées par le mécanisme d'avance au titre des coûts d'appui directs (voir également l'alinéa b) du paragraphe 13 ci-dessus); et
- b) 150 millions de dollars pour le mécanisme d'achat anticipé, afin d'étendre celui-ci à davantage de régions et de produits alimentaires.

16. La justification avancée par le PAM pour porter de 120 millions de dollars à 407 millions de dollars le niveau du préfinancement traditionnel est qu'il s'agit de relever le plafond de ce mécanisme, exprimé en pourcentage du montant du programme de travail biennal, afin de le porter à 5,4 pour cent (au lieu de 2,1 pour cent à l'heure actuelle). Cela rapprocherait le plafond du chiffre d'origine de 5 pour cent qui avait été envisagé au moment de la création du dispositif de préfinancement traditionnel lors de l'exercice biennal 2004-2005 (par. 36 et 37 et tableau 3). On trouve aux paragraphes 49 à 54 et dans les tableaux 4 et 5 des renseignements sur la mesure de l'effet de levier des mécanismes de préfinancement du PAM. Le Comité consultatif prend note du fait que le PAM juge ses nouvelles propositions prudentes en comparaison du niveau maximum du ratio d'endettement de certaines banques commerciales, mais il estime cependant que l'on ne peut mettre sur le même pied la situation du PAM et celles de banques commerciales.

17. D'après le PAM, relever le plafond du mécanisme de préfinancement à 557 millions de dollars, avec une réserve de préfinancement unique d'un montant de 92,9 millions de dollars, ferait passer de 3/1 à 6/1 le ratio de levier (180 millions de dollars pour le mécanisme de financement anticipé, montant garanti par la réserve de 57 millions de dollars). À ce propos, le Comité consultatif souhaite souligner qu'étant donné que le mécanisme d'avance au titre des coûts d'appui directs a à l'heure actuelle un ratio de levier de 1/1 (voir l'alinéa b) du paragraphe 13 ci-dessus), un plafond global de 215,9 millions de dollars associant celui de l'actuel mécanisme de financement anticipé (180 millions de dollars) et celui du mécanisme d'avance au titre des coûts d'appui directs (35,9 millions de dollars), garanti par une réserve unique d'un montant de 92,9 millions de dollars, représente un ratio de levier de 2,3/1 et non de 3/1 comme indiqué dans le document. Les plafonds et réserves actuels et proposés pour le mécanisme de financement, ainsi que leurs ratios de levier respectifs, sont indiqués dans les figures 7 et 8 du document.

18. Si le Comité consultatif ne voit pas d'objection à ce que le niveau maximum du ratio d'endettement du mécanisme de financement anticipé soit relevé, il estime toutefois que compte tenu de la conjoncture actuelle, il convient d'adopter une approche prudente vis-à-vis du rythme auquel ce niveau doit être relevé. Le Comité juge qu'étant donné que le ratio de levier effectif est actuellement de 2,3/1, la prochaine étape pourrait être d'envisager un ratio de levier de 4/1 ou de 4,5/1. D'autres ajustements pourraient être faits à l'avenir, à la lumière de l'expérience.

VI. Troisième rapport sur la mise en œuvre du Plan de gestion pour l'exercice biennal 2010–2011

19. Le troisième rapport sur la mise en œuvre du Plan de gestion pour l'exercice biennal 2010-2011 (WFP/EB.2/2010/5-C/1) est soumis au Conseil d'administration pour information; il couvre la période allant jusqu'en septembre 2010 (ibid., par. 1). Depuis la présentation du précédent rapport, le montant du programme de travail pour l'exercice biennal 2010-2011 a été accru de 1,24 milliard de dollars, à savoir 516 millions de dollars pour 2010 et 720 millions de dollars pour 2011, respectivement (ibid., par. 10 à 39 et tableaux 1 et 2):

- a) pour 2010, une augmentation d'un montant de 926,6 millions de dollars, principalement au titre du Pakistan, d'Haïti, de la région du Sahel et de la corne de l'Afrique, contrebalancée par une réduction d'un montant de 410 millions de dollars au titre de 25 autres pays, soit une augmentation d'un montant net de 516 millions de dollars;
- b) pour 2011, une augmentation d'un montant de 720 millions de dollars, principalement due à de nouveaux besoins dans la région du Sahel, au Pakistan, dans la corne de l'Afrique et en Haïti. Des renseignements plus détaillés concernant 2011 seront fournis dans le quatrième rapport sur la mise en œuvre du Plan de gestion.

20. En ce qui concerne le niveau de ressources projeté (ibid., par. 40 à 42), le PAM indique que par rapport au montant initial du programme de travail, qui se chiffrait à 8,95 milliards de dollars et avait été établi sur la base de recettes d'un montant de 7,5 milliards de dollars prévues pour l'exercice biennal 2010-2011, les prévisions actuelles de financement sont chiffrées à 7,45 milliards de dollars pour un programme de travail dont le montant révisé s'établit à 11,98 milliards de dollars. En 2010, le PAM devrait recevoir 3,7 milliards de dollars, pour financer des besoins évalués à 6,9 milliards de dollars. Certaines précisions concernant les contributions pour 2010 sont données aux paragraphes 43 à 50 du document. Le Comité consultatif prend note du fait que, comme il est indiqué dans le document, l'augmentation du programme de travail ne s'est pas accompagnée d'une hausse proportionnelle des financements.

21. Le Comité consultatif note que, comme cela est souligné aux paragraphes 8 et 9 du document, le programme de travail inclut la totalité des ressources nécessaires aux fins des opérations. Établi à la lumière des besoins, il constitue un appel à la mobilisation de ressources. Le Comité note toutefois que la version actualisée du programme de travail a été révisée en partie en raison des "mesures prises pour déterminer les besoins opérationnels en fonction de prévisions de financement plus réalistes" (ibid. par. 29). Le Comité estime que les plans opérationnels doivent être ajustés en fonction des réalités sur le terrain, et juge que le fait de continuer de présenter les nouvelles versions du programme de travail comme étant fondées sur les besoins peut induire en erreur.

22. En ce qui concerne le Compte de péréquation des dépenses administratives et d'appui aux programmes, le PAM indique que le solde prévu pour la fin de l'exercice biennal 2010-2011 s'élève à 80,8 millions de dollars, conformément à l'objectif qui est de conserver sur le compte un montant équivalant à quatre mois de dépenses au titre du budget administratif et d'appui aux programmes (ibid., par.59).

23. On trouve aux paragraphes 61 à 69 du document un point sur les ressources extrabudgétaires. Par rapport au montant de 506 millions de dollars prévu dans le plan de gestion initial pour l'exercice biennal 2010-2011, le montant prévisionnel des ressources extrabudgétaires a été révisé à 578,3 millions de dollars; le PAM a reçu 228,5 millions de dollars à ce jour, soit 39 pour cent du montant total révisé prévu pour l'exercice biennal.

VII. Deuxième rapport sur les mesures prises par la direction du PAM en Somalie et rapport sur l'examen des opérations du PAM en Somalie

24. Le Comité consultatif a pris acte du deuxième rapport sur les mesures prises par la direction du PAM en Somalie (WFP/EB.2/2010/5-D/1) et du rapport sur l'examen des opérations du PAM en Somalie (WFP/EB.2/2010/5-E/1), qui sont présentés au Conseil d'administration pour information.