

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Session annuelle
du Conseil d'administration**

Rome, 24-26 mai 2004

RESSOURCES, QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES

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



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.A/2004/6(A,B,C,E)/3

18 mai 2004

ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT DU COMITÉ FINANCIER DE LA FAO

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

- Rapport de synthèse sur les finances (WFP/EB.A/2004/6-A/1);
- Comptes vérifiés pour l'exercice biennal 2002–2003 (WFP/EB.A/2004/6-B/1/1–3);
- Rapport de l'Inspecteur général (WFP/EB.A/2004/6-C/1); et
- Situation actuelle du Plan de gestion du PAM pour l'exercice biennal 2004–2005 (WFP/EB.A/2004/6-E/1).

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>).

FC 107/Rapport du PAM

Mai 2004



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

F

COMITE FINANCIER

Cent septième session

Rome, 10–18 mai 2004

Rapport final – Programme alimentaire mondial

I. Comptes vérifiés pour l'exercice biennal 2003-2003

1. Le secrétariat a présenté ce point de l'ordre du jour et a expliqué que les comptes vérifiés de l'exercice biennal 2002-2003 comportaient trois sections:

- Rapport du Directeur exécutif sur les affaires financières du Programme
- Opinion du Commissaire aux comptes sur les états financiers vérifiés pour 2002-2003
- Rapport détaillé du Commissaire aux comptes

2. Le secrétariat a mis en relief la teneur de la section I (Rapport du Directeur exécutif) et en particulier les points suivants:

- Deux modifications avaient été apportées aux principes comptables pendant l'exercice biennal: comptabilisation des recettes sur la base de l'exercice et application de la méthode comptable des coûts standard de personnel.
- Compte tenu de l'importance que le Directeur exécutif accordait à une gouvernance efficace, les états financiers vérifiés étaient présentés au Conseil d'administration à sa session annuelle de mai, c'est-à-dire cinq mois plus tôt que d'habitude.
- Les rapports aux donateurs avaient également été présentés plus tôt: au 31 mars 2004, 96 pour cent des rapports normalisés sur les projets avaient été soumis aux donateurs, soit neuf mois avant la date habituelle.
- Le système de gestion des ressources humaines et des états de paie avait été introduit pendant l'exercice biennal après que le PAM eut repris la gestion des états de paie à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) à compter de janvier 2002.

Par souci d'économie, le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à ne demander d'exemplaires supplémentaires qu'en cas d'absolue nécessité et à apporter leur exemplaire personnel en séance.
La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur l'Internet, à l'adresse www.fao.org

W0000



- L'état des recettes faisait apparaître un total des recettes de 5,8 milliards de dollars, soit une progression de 46 pour cent, imputable principalement à une augmentation de 87 pour cent des programmes d'urgence. Les dépenses s'établissaient à 5,1 milliards de dollars E.-U., soit une augmentation de 59 pour cent.
- Le bilan du Programme était sain du fait de l'augmentation de l'activité opérationnelle.
- Le solde total des liquidités se montait à 907 millions de dollars, mais les liquidités destinées à la couverture des dépenses d'exploitation n'étaient que de 482 millions de dollars, soit 14,3 pour cent des dépenses annuelles, ce qui représentait les dépenses d'exploitation d'environ trois mois.
- Parmi les principales initiatives de renforcement de la gestion financière, il convenait de citer:
 - le recrutement et la formation de 42 nouveaux fonctionnaires des finances en 2004, soit une augmentation de 38 pour cent du nombre de ces fonctionnaires recrutés sur les plans aussi bien international que national;
 - la publication d'une version complète du Manuel des finances au cours des deux mois à venir, et
 - l'organisation d'une formation à la gestion financière à l'intention des directeurs de pays et autres fonctionnaires non chargés de tâches financières.

3. Le secrétariat a remercié le Commissaire aux comptes d'avoir achevé rapidement ses vérifications, comme le lui avait demandé le Directeur exécutif, ainsi que les fonctionnaires du PAM qui avaient, au prix d'un effort remarquable, réussi à clore les comptes beaucoup plus tôt qu'à l'accoutumée.

4. Le secrétariat a expliqué que la transparence rendue possible par le Système mondial et réseau d'information du PAM (WINGS) permettait de déceler immédiatement certaines des lacunes du système, notamment les imputations croisées des dépenses évoquées dans le rapport détaillé du Commissaire aux comptes. Le secrétariat analyserait ces questions en profondeur lors de la session d'octobre 2004 du Conseil d'administration.

5. Le représentant du Commissaire aux comptes, présentant le rapport de ce dernier pour 2002-2003, a relevé que le secrétariat avait, avec l'assistance et l'appui du Commissaire aux comptes, réussi à publier plus tôt les rapports financiers. Le Commissaire aux comptes s'était engagé à communiquer au Conseil d'administration du PAM, en sus de l'audit des états financiers, des rapports distincts sur plusieurs questions de gestion et il s'était acquitté de cet engagement.

6. Le rapport d'ensemble concernant les états financiers corroborait l'opinion non assortie de réserves formulée par le Commissaire aux comptes et mettait en relief plusieurs constatations importantes:

- la nécessité de veiller à l'adéquation des systèmes de contrôle et d'obligation redditionnelle dans le contexte du programme de décentralisation;
- l'allocation des fonds entre programmes et projets;
- la cohérence du système d'imputation des coûts d'appui dans les états financiers; et
- les possibilités de resserrer la supervision exercée par les bureaux régionaux sur la gestion des bureaux de pays.

7. Le représentant du Commissaire aux comptes a aussi appelé l'attention sur les autres rapports concernant les questions de gestion qui seraient soumis au Conseil d'administration dans le cadre des travaux réalisés par le Commissaire aux comptes pendant l'exercice biennal. Il s'agissait notamment du rapport sur la stratégie de gestion des ressources humaines du PAM, déjà présenté au Conseil en octobre 2003, et du rapport sur les opérations de transport aérien, dans lequel avait été relevée une application ponctuelle et peu cohérente des mesures de contrôle et avaient été formulées des recommandations tendant à améliorer le contrôle budgétaire, la gestion financière et opérationnelle et la gestion des risques. Il a conclu que les opérations de transport aérien comportaient des risques commerciaux sérieux sur lesquels la direction du PAM devrait se pencher avec attention. En ce qui concerne l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité, le Commissaire aux comptes avait formulé dans son rapport des recommandations visant à améliorer le rapport coût-efficacité et à accroître les avantages des analyses de vulnérabilité. S'agissant enfin de la gouvernance de l'organisation, le Commissaire aux comptes avait identifié trois domaines qui devaient immédiatement retenir



l'attention: la composition, l'indépendance et le mandat du Comité d'audit, les rôles et responsabilités des bureaux de pays, et la nécessité de mieux tirer parti des mécanismes de contrôle grâce à une amélioration des arrangements comptables.

8. Les observations et questions formulées par le Comité au sujet du rapport ont porté sur les points suivants:

- Établissement par le Commissaire aux comptes d'un ordre de priorités parmi ses recommandations et fixation d'un délai pour leur application par le secrétariat: le Commissaire aux comptes a fait savoir qu'il réfléchirait à cette suggestion.
- Application de l'engagement pris l'an dernier par le Directeur exécutif de publier un exposé sur la situation des contrôles internes: le secrétariat a expliqué que ce processus n'était pas simple mais qu'il avait été entrepris, pour commencer, une vérification des mesures de contrôle interne existantes.
- Commentaires du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) touchant les états financiers: le secrétariat a distribué le texte du rapport du CCQAB et a mentionné que ce dernier avait recommandé au Conseil d'administration d'approuver les états financiers ainsi que la recommandation du Directeur exécutif tendant à ce que le Conseil approuve le virement au mécanisme d'avance des coûts d'appui directs (CAD) d'un montant de 20 millions de dollars du Fonds général et d'un montant de 24,1 millions de dollars du Compte de péréquation des dépenses AAP.
- Suite donnée par le secrétariat aux observations du Commissaire aux comptes touchant les imputations croisées de dépenses et la distinction entre les CAD et les dépenses AAP: le secrétariat a fait valoir que l'objectif était de parvenir à une classification exacte des dépenses dans les comptes et que les mesures ci-après avaient été prises à cette fin ou étaient en cours de mise en œuvre:
 - mise en service du système WINGS dans tous les bureaux extérieurs (achevée en 2003);
 - perfectionnement du personnel sur le terrain grâce à des formations au système WINGS;
 - publication d'une version complète du Manuel des finances;
 - clôture ponctuelle des projets;
 - modification des modes opératoires pour une meilleure utilisation des ressources.
- Question des CAD et des dépenses AAP: le secrétariat a expliqué que, du fait de l'uniformisation du budget AAP dans tous les bureaux extérieurs, il était difficile d'imputer les dépenses aux CAD ou aux budgets AAP d'une façon uniforme. Le secrétariat continuerait cependant de suivre la question.
- Manière dont le secrétariat avait réussi à maintenir les coûts d'appui à un niveau proche de celui de l'exercice précédent malgré une augmentation marquée du volume des opérations: le secrétariat a expliqué qu'il avait fallu faire face immédiatement aux situations d'urgence en s'attachant en priorité à utiliser les capacités fixes de l'Organisation qui ne pouvaient pas être étoffées à court terme.
- Augmentation du nombre des fonctionnaires des finances: le secrétariat a expliqué que les effectifs envisagés reflétaient les besoins minimum.
- Raisons pour lesquelles les dépenses financées au titre du Fonds général (tableau 5 de la Section I) concernaient surtout des projets de développement: le secrétariat a expliqué que jusqu'en 1996, le Fonds général était la principale source de financement des activités de développement. Cette pratique s'était poursuivie même après l'application des nouvelles politiques de dotation en ressources et de financement à long terme, en 1996, date à laquelle les contributions multilatérales avaient commencé à être comptabilisées comme recettes du Fonds général. D'un autre côté, les dépenses étaient correctement imputées à la catégorie des activités de développement, de sorte que les recettes précédemment comptabilisées au titre du Fonds général avaient dû être transférées en conséquence.
- Ce que représentaient les 13,4 pour cent de contributions à recevoir remontant à plus de deux ans: le secrétariat a expliqué que les deux principaux donateurs du Programme réglaient leur compte en retard et qu'alors même qu'ils versaient des contributions par anticipation dans l'intervalle, il fallait de deux à quatre ans pour régler définitivement les comptes. La clôture des projets intervenant maintenant beaucoup plus vite, ces arriérés devraient diminuer à l'avenir.



9. Le Commissaire aux comptes, répondant aux questions des membres du Comité, a confirmé:
- Que d'autres organisations des Nations Unies produisaient effectivement leurs états financiers dans les 90 jours suivant la fin de l'exercice – l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'Organisation internationale du travail (OIT) en étaient des exemples – mais que le PAM avait néanmoins accompli un effort louable en publiant plus tôt ses rapports financiers.
 - Qu'il n'avait pas été établi d'ordre de priorité des recommandations figurant dans le rapport du Commissaire aux comptes, essentiellement parce qu'elles pouvaient toutes être considérées importantes. D'autres questions qui le sont moins sont portées à l'attention du secrétariat dans des lettres de gestion. En outre, comme le Conseil d'administration avait demandé que les rapports d'audit lui soient présentés de manière plus échelonnée pendant l'exercice biennal, il avait été établi des rapports thématiques plus brefs et plus digestes comportant chacun un plus petit nombre de recommandations. Aussi, il n'était pas toujours judicieux que le Commissaire aux comptes privilégie une recommandation plutôt qu'une autre ou un rapport plutôt qu'un autre. Le Commissaire aux comptes réfléchirait néanmoins aux observations du Comité.
 - La liste des pays dans lesquels des cas de fraude avaient été signalés.
 - Que les imputations croisées entre programmes et projets identifiés pendant les vérifications étaient dues à la difficulté qu'éprouvaient les directeurs de pays de gérer le financement des projets relevant de leur responsabilité. Pour y remédier l'examen des procédures de l'Organisation devait notamment porter sur la possibilité de faire des avances de fonds sans pour autant contrevenir aux conditions fixées par les donateurs ainsi que d'améliorer l'exactitude et la transparence de la comptabilité. D'autres améliorations pouvaient être apportées au système WINGS grâce à une formation plus poussée de tous les fonctionnaires à la tenue de livres plus exacts et à une analyse plus réaliste des données.
10. Le Comité s'est dit satisfait des rapports qui lui avaient été soumis. Il a relevé que les changements concernant la comptabilité avaient été mis en œuvre en 2002-2003, que le Commissaire aux comptes avait formulé une opinion dépourvue de réserves et des observations détaillées dans son rapport d'ensemble. Le Comité a discuté des questions de fond visées par les recommandations du Commissaire aux comptes et a recommandé au secrétariat de donner suite aux observations formulées par le Commissaire aux comptes en matière d'audit notamment pour remédier aux manques de cohérence mis en lumière par le système WINGS entre les comptes des programmes et des projets et ceux des coûts d'appui.
11. Le Comité a recommandé que le Commissaire aux comptes classe ses observations d'audit par ordre de priorité et fixe des délais pour la mise en œuvre de chacune d'elles.
12. Le Comité a recommandé au Conseil d'administration d'approuver les états financiers vérifiés du PAM pour l'exercice biennal 2002-2003 ainsi que le rapport du Commissaire aux comptes, conformément à l'article XIV.6 (b) du Statut.
13. Le Comité a en outre recommandé au Conseil d'administration d'approuver les recommandations suivantes du Directeur exécutif, telles qu'elles figurent au paragraphe 56 de son rapport tendant à ce que le Conseil:
- prenne note de l'utilisation du Compte d'écart de dépenses de personnel pour couvrir les dépenses afférentes aux services du personnel financés au titre des projets et du budget AAP;
 - prenne note du prélèvement de 8,4 millions de dollars opéré sur le Fonds général pendant l'exercice biennal aux fins indiquées au tableau 5 du document;
 - approuve le virement de 20 millions de dollars du Fonds général et de 24,1 millions de dollars du Compte de péréquation AAP au Mécanisme d'avances au titre des CAD.
14. Par ailleurs, le Comité a également félicité le secrétariat d'avoir achevé l'établissement des comptes de l'exercice biennal et leur vérification externe dans les 90 jours suivant la fin de l'exercice grâce aux efforts conjugués du Commissaire aux comptes et des fonctionnaires chargés de la clôture des comptes; il a également pris note des initiatives prises par le secrétariat pour renforcer la gestion financière du Programme.



II. Rapport de synthèse sur les finances

15. Le secrétariat, présentant le document, a fait observer que celui-ci contenait des informations sur trois questions financières distinctes. La première section était un rapport sur l'utilisation des contributions pour l'achat de produits et sur les dérogations au principe de recouvrement des coûts d'appui indirects (CAI). La deuxième était une analyse des soldes des liquidités du PAM et contenait des informations sur la gestion des liquidités et des placements à court terme. Elle comportait également des informations sur les résultats des placements du PAM. La troisième, enfin, présentait le rapport sur l'exécution du budget de l'exercice biennal 2002-2003, qui mettait en relief l'accroissement marqué du montant effectif des recettes et des dépenses opérationnelles, particulièrement pour les opérations d'urgence, par rapport aux prévisions budgétaires initiales.

16. S'agissant de l'utilisation des contributions pour l'achat de produits, le Comité a pris note du pourcentage dépensé dans les pays développés (59 pour cent) et en développement (41 pour cent) et a demandé des informations sur le pourcentage correspondant de l'année précédente. Le secrétariat a expliqué que le montant des dépenses effectuées dans les pays en développement avait augmenté alors même que le pourcentage du total des achats avait baissé. Pour décider des sources d'approvisionnement les mieux appropriées, le secrétariat tenait compte des considérations de prix (y compris un avantage de 15 à 20 pour cent en matière de prix pour les pays en développement) et de disponibilité et de l'impact potentiel des achats sur les marchés locaux.

17. Étant donné l'importance primordiale que revêtait l'exécution des programmes, le PAM devrait constamment suivre de près le niveau des soldes de liquidités. Le Comité a pris note du fait que les soldes des liquidités destinées à la couverture des dépenses d'exploitation avaient diminué, ce qui constituait un élément positif, en chiffres absolus aussi bien qu'en pourcentage des dépenses opérationnelles, par rapport à l'année précédente.

18. En réponse à une question concernant la politique touchant l'inclusion du portefeuille mondial d'actions dans la politique de placement du PAM, le secrétariat a expliqué que ces placements ne se rapportaient qu'au fonds de prestations à long terme dues au personnel après la cessation de service. Il avait été entrepris une étude des avoirs et des engagements pour déterminer la combinaison d'avoirs la mieux appropriée de ce fonds pour diversifier les placements et en améliorer le rendement afin de réduire les contributions à ces régimes de prestations. L'étude avait débouché sur une allocation recommandée de 40 pour cent des 64 millions de dollars placés dans le portefeuille mondial d'actions, dont la gestion était soumise à des directives rigoureuses; par exemple, ces fonds ne pouvaient être placés que dans des sociétés représentant une capitalisation d'au moins 1 milliard de dollars et cotées sur des places réputées. En outre, la gestion de ce portefeuille était suivie de près par le Gardien et le secrétariat.

19. Répondant à une question touchant le taux de rendement de référence des placements, le secrétariat a expliqué que l'objectif fixé, à savoir 50 points de base de plus que le taux de référence, reflétait la priorité accordée à la sécurité et à la liquidité des placements, plutôt qu'à leur rendement.

20. Le Comité a demandé des informations au sujet du risque que les nouveaux systèmes de gestion électronique des comptes bancaires pourraient représenter pour le PAM. Il a été expliqué que ce risque était soigneusement géré grâce à une introduction progressive de ces systèmes dans les bureaux de pays, assortie de la mise en place des mesures de contrôle appropriées, dont un système d'accès réglementé, une séparation des responsabilités et un suivi étroit du siège du PAM. Les systèmes avaient l'avantage d'éliminer les possibilités de falsification de chèques et de faciliter les décaissements en espèces dans les pays dépourvus de banques.

21. Le Comité a pris note des informations fournies et est parvenu à la conclusion que le rapport reflétait fidèlement les données financières les plus importantes.



III. Situation actuelle du Plan de gestion du PAM pour l'exercice biennal 2004-2005

22. Le secrétariat a présenté le document, expliquant qu'il proposait une mise à jour de l'application du plan de gestion suite à la demande présentée par le Conseil d'administration en octobre 2003. Il a indiqué les mesures et procédures introduites par le PAM pour suivre la mise en œuvre du plan.

23. Le Comité a pris note du document qui indiquait que le secrétariat opérait actuellement sur la base de 90 pour cent du budget 2004-2005 actualisé,- présentement supérieur d'un milliard de dollars au plan de gestion d'origine, lequel reflétait les niveaux de dons estimés.

IV. Rapport de l'Inspecteur général

24. Le Directeur des services de contrôle et Inspecteur général a présenté son rapport, soumis conformément au paragraphe 2) b) viii) de l'article VI du Statut du PAM. La première partie au rapport exposait les mesures adoptées pour donner suite aux décisions et recommandations antérieures du Conseil. Le rapport de l'Inspecteur général contenait aussi, pour la première fois, un aperçu du travail réalisé par l'Unité de vérification intérieure des comptes, conformément au souci manifesté par le Directeur exécutif d'améliorer la transparence et de tenir le Comité et le Conseil au fait de cet important travail. Comme demandé par le Conseil, le rapport exposait aussi les tendances qui se dégageaient, du point de vue des mécanismes de contrôle, des audits et des enquêtes, encore que le mode de présentation de ces informations appelle de nouvelles améliorations. Le rapport contenait également un aperçu préliminaire des initiatives envisagées pour 2004-2005.

25. Le Comité a accueilli favorablement le rapport, relevant notamment que sa structure avait été améliorée, particulièrement grâce à l'inclusion d'une section consacrée aux tâches de vérification interne. Il a pris note en outre des diverses initiatives novatrices concernant la gouvernance qui étaient reflétées dans le rapport. Les membres du Comité ont demandé un complément d'information sur: i) l'engagement pris par le Directeur exécutif de présenter un exposé sur les mécanismes de contrôle interne; ii) les pratiques optimales au regard desquelles étaient évaluées les performances de la Division des services de contrôle (OEDO); iii) les progrès accomplis sur la voie du renforcement du Comité d'audit interne et ses incidences financières; iv) la présentation des tendances; v) la saisie d'avoirs personnels; vi) la difficulté qu'il y avait à recruter du personnel national qualifié et l'équilibre entre les fonctionnaires de sexe masculin et féminin; vii) le plan d'application des recommandations; viii) les ressources nécessaires à la mise en œuvre de diverses initiatives; et ix) la définition des pays à haut risque.

26. En réponse aux questions posées, l'Inspecteur général a précisé que le Directeur exécutif était résolu à présenter un exposé des mécanismes de contrôle interne et que, comme premier pas dans cette direction, le Bureau de la vérification interne des comptes (OEDA) avait entrepris une étude de ces mécanismes pour évaluer la situation actuelle des mesures de contrôle du PAM. Une fois cette étude achevée, le PAM serait mieux à même de discuter d'un calendrier et d'autres questions connexes et tiendrait le Conseil dûment informé. Les méthodes et procédures suivies par l'OEDO avaient été comparées aux pratiques optimales appliquées dans les secteurs public et privé ainsi que par les organismes des Nations Unies, ce qui avait débouché sur des recommandations pour l'application desquelles l'OEDO avait élaboré un plan. S'agissant du Comité d'audit interne, sa composition envisagée était de cinq membres, trois externes et deux internes, dont les premiers exerceraient leurs fonctions à titre gracieux, le PAM ne prenant à sa charge que les dépenses afférentes à la participation d'éventuels membres non basés à Rome. Pour ce qui était des tendances, celles-ci étaient fondées sur la nature des affaires et des constatations enregistrées au cours des exercices biennaux antérieurs, et c'était dans la région de l'Afrique australe surtout que les bureaux de pays avaient peine à recruter du personnel local qualifié. L'Inspecteur général a fait savoir que la majeure partie des coûts d'exécution avait été couverte par l'augmentation substantielle du budget de l'OEDO reflétée dans le plan de gestion. Enfin, il a expliqué que le volume des opérations et les résultats de la dernière mission de contrôle étaient les principaux critères appliqués pour évaluer le degré de risque d'un bureau de pays.



27. Le Comité financier s'est dit satisfait du rapport et attendait avec intérêt de prendre connaissance du dernier état des initiatives en matière de gouvernance ainsi que du prochain rapport biennal de l'Inspecteur général, en 2006.

V. Rapport sur l'état d'avancement de la phase pilote de l'Examen des procédures de l'Organisation

28. Le secrétariat a exposé oralement l'état d'avancement de l'examen des procédures de l'Organisation en mettant l'accent sur l'objectif initial, les mesures actuellement appliquées, y compris l'application d'une phase pilote dans cinq pays, et la possibilité envisagée soit d'élaborer une proposition finale qui serait soumise à l'examen du Conseil en octobre 2004, soit de poursuivre les programmes pilotes jusqu'en 2005.

29. Le Comité s'est dit satisfait de l'exposé et attendait avec intérêt les propositions finales.

