

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

Troisième session ordinaire  
du Conseil d'administration

Rome, 21 - 25 octobre 2002

## QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES

Point 5 de l'ordre du  
jour

*Pour approbation*



Distribution: GÉNÉRALE  
**WFP/EB.3/2002/5-A/1/3**  
2 septembre 2002  
ORIGINAL: ANGLAIS

## COMPTES VÉRIFIÉS DE L'EXERCICE BIENNAL 2000–2001—SECTION III

**Rapport détaillé du Commissaire aux comptes  
accompagné de ses observations sur les  
questions relatives aux finances et à la gestion**

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>).



**RAPPORT DU COMMISSAIRE AUX COMPTES  
SUR LES ÉTATS FINANCIERS DU PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL  
POUR L'EXERCICE ALLANT DU 1ER JANVIER 2000 AU 31 DÉCEMBRE 2001**

**TABLE DES MATIÈRES**

	<b><u>Paragraphes</u></b>
Introduction	1–2
Vérification des états financiers	3–5
Examen des questions de gestion	6
Recommandations précédentes	7
<b><u>RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS</u></b>	<b>8</b>
<b><u>QUESTIONS FINANCIÈRES</u></b>	
Présentation des états financiers de l'exercice biennal 2000–2001	9
État I	10–35
État II	36–71
<b><u>QUESTIONS DE GESTION</u></b>	
<b>Examen de la gestion de la trésorerie</b>	<b>72–165</b>
Généralités et objectifs, portée et méthode de l'audit	72–77
Arrangements organisationnels	78–102
Prévisions des liquidités	103–105
Arrangements bancaires	106–114
Gestionnaires des placements	115–142
Placements à long terme	143–154
Questions de change	155–163
Conclusion générale	164–165
<b>Examen du processus de décentralisation</b>	<b>166–211</b>
Généralités et objectifs, portée et méthodes de l'audit	166–170
Création des nouveaux bureaux régionaux	171–195
Questions relatives au personnel	196–200
Fonctionnement des nouveaux bureaux régionaux	201–206
Évaluation du processus de décentralisation	207–211
<b>Examen rétrospectif de la mise en oeuvre du FMIP</b>	<b>212–263</b>
Généralités et objectifs, portée et méthode de l'audit	212–215
Mise en oeuvre du système SAP	216–242
Résultats de l'enquête sur la connectivité	243–252
Coût et financement du FMIP	253–260
Conclusion générale	261–263



**AUTRES QUESTIONS**

Paiements à titre gracieux	264–265
Passation par profits et pertes, numéraire, produits et autres avoirs	266–269
Cas de fraude ou de fraude présumée	270
Mesures adoptées comme suite aux rapports antérieurs	271
Remerciements	272



## **RAPPORT DU COMMISSAIRE AUX COMPTES SUR LES ÉTATS FINANCIERS DU PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL POUR L'EXERCICE ALLANT DU 1er JANVIER 2000 AU 31 DÉCEMBRE 2001**

### **Introduction**

1. Le présent rapport rend compte des résultats de la vérification des comptes du Programme alimentaire mondial (PAM) pour l'exercice biennal 2000-2001. La portée de la vérification a été déterminée conformément à l'Article XIV du Règlement financier du Programme ainsi qu'au Mandat additionnel régissant la vérification externe des comptes joint en annexe audit règlement. La vérification a été réalisée au siège et dans les bureaux extérieurs. En 2001 et 2002, mes collaborateurs se sont rendus dans les quatre bureaux régionaux nouvellement créés, ainsi que dans un pôle régional et huit bureaux de pays en Afrique, au Moyen-Orient et en Asie, où ils ont réalisé des audits financiers et de gestion et examiné l'avancement du processus de décentralisation. Leurs observations et recommandations ont été communiquées séparément au Directeur exécutif et ont été incorporées, lorsqu'il y a eu lieu, au présent rapport.
2. Ce rapport, rédigé en anglais, comprend les observations et recommandations découlant de la vérification des états financiers du PAM pour l'exercice allant du 1er janvier 2000 au 31 décembre 2001 (première partie) ainsi que des analyses de gestion qui ont été réalisées (deuxième partie). La troisième partie est consacrée à d'autres questions comme les paiements à titre gracieux, les montants passés par pertes et profits et les cas de fraude ou de fraude présumée.

### **Vérification des états financiers**

3. Mes collaborateurs ont vérifié les états financiers du PAM pour l'exercice allant du 1er janvier 2000 au 31 décembre 2001 présentés par le Directeur exécutif conformément à l'article XIII du Règlement financier du Programme. Le Directeur exécutif avait également communiqué des états des paiements à titre gracieux et des montants passés par pertes et profits pendant l'exercice, tels qu'ils sont définis par les articles 12.3 et 12.4 respectivement du Règlement financier.
4. La vérification a été effectuée conformément aux normes communes de vérification du Groupe des vérificateurs externes des comptes de l'Organisation des Nations Unies, des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique. Aux termes desdites normes, la vérification doit être planifiée et exécutée de manière à obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'erreurs importantes. Le Directeur exécutif est responsable de la préparation desdits états financiers, et je suis chargé d'exprimer une opinion à leur sujet.
5. La vérification a comporté un examen par sondage des pièces justificatives présentées à l'appui des indications figurant dans les états financiers. Elle a également comporté une évaluation des principes comptables utilisés et du respect des instructions des principes directeurs et une évaluation de la présentation d'ensemble des états financiers. Cette vérification m'a permis de formuler à propos des états financiers du PAM pour l'exercice biennal 2000-2001 l'opinion sans réserve reproduite à la page 1 de la Section II des Comptes vérifiés de l'exercice biennal (WFP/EB.3/2002/5-A/1/2).



## Examen des questions de gestion

6. Outre la vérification des comptes, mes collaborateurs ont procédé à un examen de la gestion de la trésorerie du Programme [par. 72 à 165] ainsi que de l'avancement du processus de décentralisation [par. 166 à 211]. Ils ont également passé en revue la mise en oeuvre du Programme d'amélioration de la gestion financière (FMIP) [par. 212 à 263].

## Recommandations précédentes

7. Le présent rapport contient également des observations au sujet des mesures adoptées comme suite aux recommandations formulées dans les rapports précédents dans tous les cas où ces questions demeurent suffisamment importantes pour être portées à l'attention du Conseil d'administration. Les observations au sujet desdites questions soit figurent dans la section correspondante, soit sont regroupées à la fin du rapport, dans une section spécifique qui analyse et évalue les mesures adoptées pour y donner suite.

---

## RESUME DES RECOMMANDATIONS

8. Le tableau ci-après récapitule mes recommandations. Comme l'a demandé le Comité financier de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) à sa quatre-vingt-dix-septième session, en septembre 2001, le tableau 1 ci-après indique la priorité relative de ces recommandations (selon qu'elles sont fondamentales ou importantes ou méritent de retenir l'attention<sup>1</sup>) ainsi que la date à laquelle elles devraient être appliquées.

---

<sup>1</sup> La priorité des recommandations a été classée comme suit:

- **Recommandation fondamentale:** mesure qui est jugée impérative pour faire en sorte que le Programme ne soit pas exposé à des risques majeurs, et dont l'inapplication pourrait entraîner de graves conséquences financières et des perturbations majeures des opérations.
- **Recommandation importante:** mesure qui est jugée nécessaire pour éviter que le Programme soit exposé à des risques significatifs, et dont l'inapplication pourrait entraîner des irrégularités, des manques d'efficacité et des désaccords qui pourraient avoir des conséquences significatives, notamment financières, et compromettre la réalisation des objectifs.
- **Recommandation qui mérite de retenir l'attention:** mesure qui est considérée comme souhaitable et qui devrait permettre d'améliorer le contrôle ou l'efficacité des opérations.



**TABLEAU 1: RECOMMANDATIONS FORMULÉES, LEUR PRIORITÉ RELATIVE ET LA DATE À LAQUELLE ELLES DEVRAIENT ÊTRE APPLIQUÉES**

Recommandation	Priorité	Date
<b>Questions financières</b>		
➤ Je réitère ma recommandation précédente tendant à ce qu'il soit élaboré et introduit une procédure détaillée, comprenant notamment une définition précise des documents pouvant être considérés comme une facture du donateur, qui soit conforme à l'Article XIII.6 du Règlement général et à la Règle de gestion financière 104.2. [par. 15]	Importante	Avant la fin de 2002
➤ Étant donné l'intention manifestée par le PAM de mobiliser un financement accru dans le secteur privé, je recommande qu'il soit établi une politique et des directives détaillées à ce sujet. Comme la question peut avoir des incidences sur les CAI, comme dans le cas des "Amis du PAM", le Conseil d'administration devrait être consulté avant la publication de la politique susmentionnée. [par. 22]	Importante	Avant la fin de 2003
➤ Je recommande qu'une nouvelle instruction comptable concernant le calcul des intérêts soit publiée sans tarder. [par. 29]	Mérite de retenir l'attention	Avant la fin de 2002
➤ Je recommande qu'aucun effort ne soit négligé pour raccourcir les délais qui caractérisent actuellement le processus de rapprochement des relevés bancaires. [par. 39]	Importante	Effet immédiat
➤ Je recommande que la Sous-Division d'appui aux bureaux de terrain procède périodiquement à un rapprochement de sa liste de comptes des bureaux de pays avec les bureaux de pays intéressés. Je recommande en outre que les dispositions du COAG soient rappelées aux bureaux de pays. [par. 42]	Importante	Effet immédiat
➤ Pour les fonds monétisés détenus à titre fiduciaire, je recommande ce qui suit: - Les écarts existants devraient faire l'objet d'une enquête jusqu'à ce que la situation soit pleinement réglée. - Ensuite, les éléments d'actif et de passif devraient être rapprochés périodiquement. - Comme prescrit dans la Circulaire du Directeur exécutif, des vérificateurs externes locaux devraient être désignés pour vérifier lesdits fonds une fois par an. [par. 43]	Importante	Effet immédiat
➤ Je recommande qu'il soit entrepris un examen en vue de rationaliser la structure des comptes ouverts. [par. 48]	Importante	Effet immédiat
➤ Je recommande que les montants encore en suspens soient apurés dès que possible et qu'il soit, par la suite, procédé à un rapprochement une fois par mois. Je recommande en outre que la directive concernant les "Politiques et procédures applicables aux surestaries et aux primes de célérité" soit publiée sans tarder. [par. 49]	Importante	Effet immédiat
➤ Je recommande qu'une fois qu'il sera achevé, ce document [plan d'action détaillé pour l'établissement de procédures comptables pour les comptes d'assurance, l'apurement de tous les postes en suspens et le rapprochement à opérer] soit examiné par l'OEDA et que les progrès accomplis dans ce domaine soient ultérieurement suivis. [par. 52]	Importante	Effet immédiat
➤ Je réitère ma recommandation précédente tendant à ce qu'il soit obtenu des informations exactes sur les engagements cumulés relatifs au personnel local du PNUD pour qu'ils puissent être reflétés comme il convient dans les états financiers de 2002-2003. [par. 53]	Mérite de retenir l'attention	Avant la clôture de l'exercice biennal 2002-2003
➤ Je recommande que le PAM comptabilise aussi bien ses recettes que ses dépenses sur la base de l'exercice. [par. 64]	Fondamentale	Pendant l'exercice 2004-2005 au plus tard
➤ Je recommande qu'un document détaillé concernant les dépenses AAP soit soumis au Conseil d'administration pour examen dès que possible ou, en tout état de cause, suffisamment avant la préparation du budget pour l'exercice biennal 2004-2005. [par. 68]	Importante	En 2003



### Examen de la gestion de la trésorerie

➤ Je recommande que le Comité des placements comporte un plus grand nombre de membres ayant une expérience professionnelle et pratique de la gestion de la trésorerie. [par. 91]	Importante	Avant la fin de 2002
➤ Pour qu'il devienne un instrument plus utile, je recommande que l'on s'efforce d'adopter le programme de travail annuel du Comité des placements avant le début de l'année. [par. 95]	Mérite de retenir l'attention	À partir du plan de 2003
➤ Je recommande que la préparation des réunions du Comité des placements soit améliorée pour que l'ordre du jour provisoire et la documentation puissent être distribués en temps utile. [par. 96]	Mérite de retenir l'attention	Effet immédiat
➤ Je recommande que les minutes des réunions du Comité des placements soient publiées sans tarder conformément au Règlement intérieur. [par. 97]	Mérite de retenir l'attention	Effet immédiat
➤ Comme la Circulaire du Directeur exécutif ne contient aucune disposition touchant la date à laquelle doit être présenté le rapport annuel du Comité des placements ni son contenu, je recommande que des dispositions à cet effet soient adoptées. [par. 98]	Mérite de retenir l'attention	Avant la fin de 2002
➤ Je recommande que, selon l'issue de l'examen des arrangements bancaires, une telle invitation à soumissionner pour la fourniture des services de gestion des liquidités soit publiée conformément à la Règle de gestion financière 112.17. [par. 110]	Fondamentale	Avant la mi-2003
➤ Je recommande que, dans le contexte de la stratégie globale concernant les services bancaires mentionnés ci-dessus, le PAM continue d'élargir la pratique des comptes bancaires à solde nul. [par. 111]	Importante	Avant la fin de 2002
➤ Comme le rendement des soldes placés dans le fonds administré sur le marché monétaire par l'actuel Gardien des fonds a été inférieur à celui obtenu par les gestionnaires externes des placements, je recommande que le montant de ces sommes soit réduit au minimum et qu'il soit organisé un processus de mise au concours pour la fourniture de ce service. Comme le précédent concours remonte à cinq ans, je recommande qu'un nouveau concours pour la fourniture des services de garde des fonds soit organisé prochainement. [par. 114]	Fondamentale	Avant la mi-2003
➤ Je recommande que la circulaire relative aux placements soit complétée de manière à englober, en particulier, les questions liées à l'étalon de référence et à la qualité des instruments de placements. [par. 128]	Importante	Avant la fin de 2002
➤ Étant donné que la FAO ne sera pas à même dans un avenir prévisible de mettre en oeuvre la stratégie moins risquée qu'elle a envisagée au cours des quatre dernières années, je recommande que le PAM reprenne à la FAO, dès que possible, la gestion de ses placements à long terme. [par. 145]	Fondamentale	Dès que possible
➤ Je recommande qu'à l'avenir, les évaluations actuarielles et les études des éléments d'actif et de passif soient planifiées suffisamment à l'avance pour pouvoir sélectionner un actuair par mise au concours et inclure les résultats dans les états financiers soumis pour vérification. [par. 151]	Fondamentale	Pendant l'exercice biennal 2002–2003
➤ En ce qui concerne les opérations de change, je recommande: - Qu'il soit préparé et soumis à l'examen du Comité des placements une étude détaillée de l'importance et des incidences et des décaissements dans des monnaies autres que le dollar des États-Unis. - Que le résultat de cet examen fasse l'objet d'un amendement formel de la politique existante et soit communiqué au Conseil d'administration pour information. [par. 163]	Fondamentale	Étude à finaliser avant la fin de l'exercice biennal 2002–2003



### Examen du processus de décentralisation

- |  |                               |   |
|--|-------------------------------|---|
| ➤ Je recommande au cas où de nouveaux bureaux de région ou bureaux régionaux seraient créés à l'avenir, qu'une étude comparative soit menée dans tous les cas et conservée dans les dossiers. [par. 176]   | Importante                    | Futurs bureaux de région ou régionaux   |
| ➤ Je recommande ce qui suit:<br>- Un nouvel accord (ou un avenant à l'accord conclu pour le bureau de région) devrait être conclu pour l'ODY, et il devrait en particulier exposer en détail la nature de l'actuelle contribution du gouvernement (locaux gratuits) et stipuler avec précision qui doit prendre à sa charge les dépenses afférentes aux services d'utilité publique, à l'entretien et aux réparations.<br>- Pour ce qui est du bureau de pays, une fois que le PAM aura défini sa politique d'ensemble, il devrait être conclu un nouvel accord. En attendant, il faudrait régler la situation concernant les arriérés. [par. 186] | Importante                    | Négociation devant être ouverte en 2002 |
| ➤ Je recommande que le PAM renégocie son accord concernant l'établissement de l'ODB pour mieux aligner sa contribution sur les dépenses effectivement encourues par le bureau régional. [par. 191]   | Importante                    | Négociation devant être ouverte en 2002 |
| ➤ Je recommande que tous les bureaux régionaux prennent des mesures sans tarder pour que la directive du 16 avril 1997 concernant la gestion et le contrôle du matériel soit respectée. [par. 195]   | Importante                    | Effet immédiat                          |
| ➤ Je recommande par conséquent qu'une nouvelle directive concernant le rôle et les attributions des bureaux régionaux, des bureaux de région et des bureaux de pays soit finalisée dès que possible. [par. 201]  | Mérite de retenir l'attention | Avant la fin de 2002                    |

### Examen rétrospectif de la mise en oeuvre du FMIP

- |  |              |                      |
|--|--------------|----------------------|
| ➤ Je recommande que les travaux se poursuivent pour régler tous les problèmes soulevés par le transfert des données jusqu'à ce que tous les écarts soient pleinement expliqués, tous les postes soient dûment rapprochés et toute la documentation manquante soit dûment rassemblée. Des délais devraient être fixés à la lumière d'estimations précises de la charge de travail à prévoir, leur respect devrait être suivi de près et l'avancement des activités devrait être examiné périodiquement par l'OEDA. [par. 227] | Fondamentale | Avant la fin de 2002 |
| ➤ Comme cette étude de la séparation des tâches est étroitement liée à l'étude des usagers autorisés par code d'opération, je recommande que l'une et l'autre soient menées à bien dès que possible. [par. 236]  | Fondamentale | Avant la fin de 2002 |
| ➤ Étant donné les risques potentiels de fraude, spécialement sur le terrain, je persiste à recommander que la gestion des données concernant les fournisseurs soit centralisée dès que possible, tout au moins au niveau des bureaux régionaux pour tous les bureaux de pays de leur ressort. [par. 238]   | Fondamentale | Avant la fin de 2002 |
| ➤ Je recommande qu'il soit élaboré une procédure pour passer régulièrement en revue les lots de données entrées pour traitement ultérieur. Je recommande en outre qu'une procédure semblable soit élaborée pour passer périodiquement en revue les transactions ou documents "parqués". [par. 240]   | Importante   | Avant la fin de 2002 |
| ➤ Comme le PAM est d'accord avec les améliorations suggérées, je recommande qu'elles soient introduites dès que possible. [par. 242]   | Importante   | Avant la fin de 2002 |
| ➤ Mes recommandations concernant le système COMPAS sont les suivantes:<br>- il faudrait remédier aux insuffisances de formation signalées et la documentation devrait être traduite en d'autres langues (espagnol et français au moins) dès que possible;<br>- il faudrait envisager à la lumière de l'expérience acquise par les bureaux de pays, qui l'utilisent depuis son installation, d'apporter au système des améliorations à plus longue échéance. [par. 248]   | Importante   | Avant la fin de 2002 |
| ➤ Mes recommandations concernant l'interface COAG-SAPInt sont les suivantes:<br>- il faudrait remédier aux insuffisances de formation signalées et la documentation devrait être traduite en d'autres langues (espagnol et français au moins) dès que possible;<br>- la priorité devrait être accordée à la mise en service du système SAP, au moins dans tous les grands bureaux de pays, avec une connectivité et une formation adéquates. [par. 252]  | Importante   | Avant la fin de 2002 |





# PREMIÈRE PARTIE: QUESTIONS FINANCIÈRES

## PRESENTATION DES ETATS FINANCIERS DE L'EXERCICE BIENNAL 2000-2001

9. Comme indiqué en détail à la Note 3 des états financiers, plusieurs modifications ont été apportées à la présentation des états I et II pour l'exercice biennal 2000–2001. Pendant l'exercice, le nouveau Système mondial et réseau d'information du PAM (WINGS) a été mis en place, à la suite de quoi certaines opérations et certains soldes n'ont plus été regroupés ou classés comme par le passé. En outre, d'autres modifications ont été introduites, soit pour mieux suivre les normes comptables applicables, soit pour divulguer des informations liées aux nouvelles politiques. J'approuve tous les changements introduits, qui sont commentés plus en détail dans les paragraphes ci-après.

## ÉTAT I: CONTRIBUTIONS SOUS FORME DE PRODUITS

### Modification du classement des produits

10. En comparaison des comptes vérifiés de l'exercice biennal 1998–1999, la modification suivante a été introduite dans la présentation des états financiers de l'exercice biennal 2000–2001:
- Pour ce qui est des recettes, la rubrique "Contributions sous forme de produits", qui comprenait jadis les contributions en nature ainsi que les contributions en espèces au lieu de produits et les produits destinés à la vente, s'appelle désormais "Contributions en nature sous forme de produits" et ne comprend plus que les contributions en nature, aussi bien les contributions en espèces au lieu de produits que les produits destinés à la vente étant maintenant rangés sous la rubrique "Autres contributions".
  - Du côté des dépenses, les dépenses afférentes aux produits, qui apparaissaient précédemment sous une seule et même rubrique intitulée "Coûts opérationnels afférents aux produits", ont maintenant été subdivisées en deux rubriques et intitulées respectivement "Produits en nature" et "Produits achetés". La première rubrique correspond exactement à la rubrique des recettes "Contributions sous forme de produits", et la seconde regroupe tous les produits achetés, quelle que soit la source de financement (contributions en espèces au lieu de produits ou produits destinés à la vente).

Les montants pour 1998–1999 ont été reclassés en conséquence pour qu'ils puissent être comparés aux montants indiqués pour l'exercice biennal 2000–2001. J'approuve cette modification, qui permet de mieux comparer les recettes et les dépenses.



## Méthodes d'évaluation des produits

11. Conformément à l'Article XIII.6 du Règlement général et à la Règle de gestion financière 104.2, les produits en nature sont évalués sur la base de l'un des trois prix suivants: i) le prix de la Convention relative à l'aide alimentaire; ii) le prix facturé par le donateur; ou iii) le prix sur le marché mondial. Dans mon rapport sur les comptes de l'exercice biennal 1998–1999 [par. 63 à 66], j'avais fait observer que, dans le cas d'un important donateur qui ne présentait pas de facture pour ses contributions d'urgence, les produits avaient été évalués selon le prix estimatif fondé sur le document contractuel établi lors de l'annonce des contributions. Comme cette pratique était contraire aux règles susmentionnées et entraînait un écart entre la valeur estimative et la valeur effective, j'ai exprimé l'opinion qu'il fallait définir avec plus de précision la nature des documents considérés comme une facture du donateur. J'ai également recommandé ce qui suit: *"une procédure plus détaillée doit être élaborée et introduite comportant notamment des contrôles plus efficaces pour éviter que de telles anomalies se renouvellent, et ladite procédure doit prévoir la possibilité de corriger les comptes pour qu'ils reflètent les coûts effectifs"*.
12. Dans le Deuxième rapport intérimaire sur l'application des recommandations formulées par le Commissaire aux comptes dans son rapport de vérification des états financiers de 1998–1999, que le Conseil d'administration a examiné à sa troisième session ordinaire de 2001,<sup>2</sup> il est dit ce qui suit: *"La procédure sélectionnée est la présentation par l'agent du PAM d'un tableau sous Excel où apparaissent les prix du donateur. Le transitaire est désormais en mesure de soumettre régulièrement des fiches indiquant les prix réels des marchandises d'après les documents d'achat provenant des donateurs. Des procédures seront établies pour l'application des prix réels des marchandises dans le Système mondial et réseau d'information du PAM (WINGS). Le Système WINGS comprend un dispositif automatique qui permettra d'ajuster de façon plus simple et plus rapide les valeurs des contributions en produits. Ce dispositif permettra d'enregistrer les contributions en nature reçues sur la base des prix de facture des donateurs et ajustera automatiquement les contributions correspondantes à recevoir"*.
13. En fait, ce processus d'entrée des données fournies par l'agent du PAM a été communément utilisé dans le cas de l'important donateur en question. Les données fournies par l'agent du PAM ont été tirées des documents reflétant les prix des produits sur le marché national dudit donateur, que le PAM a considéré comme représentant le prix de factures du donateur. Cependant, le PAM n'a pas vérifié les données pour s'assurer qu'aucune erreur importante n'avait été commise lorsque l'agent les avait entrées dans le système, ce qui aurait été utile étant donné que le Programme n'avait pas directement accès à une base de données complète reflétant les prix sur les marchés internes du donateur.
14. L'examen auquel ont procédé mes collaborateurs sur la base d'un échantillon sélectionné de ces opérations a également fait apparaître que, dans le cas d'un autre donateur, les produits avaient été évalués sur la base de prix estimatifs, sous réserve de confirmation ultérieure. Néanmoins, les données entrées dans le système WINGS lorsque l'annonce de contribution avait été confirmée étaient fondées sur ces estimations, qui n'avaient été par la suite ni révisées par le donateur, ni confirmées, et le donateur n'avait jamais présenté de facture. Le Bureau de la vérification interne des comptes (OEDA) a relevé un cas semblable d'inobservation des règles susmentionnées. En fait, comme indiqué par la Division du transport et de la logistique dans sa réponse à l'OEDA *"l'on ne dispose pas de documents officiels des donateurs indiquant les prix actualisés des produits"*. La division a

---

<sup>2</sup> WFP/EB.3/2001/5-A/1.



également confirmé à mes collaborateurs que les prix sur le marché mondial n'avaient pas été utilisés non plus.

15. Étant donné ce qui précède, **je réitère ma recommandation précédente tendant à ce qu'il soit élaboré et introduit une procédure détaillée, comprenant notamment une définition précise des documents pouvant être considérés comme une facture du donateur, qui soit conforme à l'Article XIII.6 du Règlement général et à la Règle de gestion financière 104.2.** Lors de l'élaboration du présent rapport, mes collaborateurs ont été informés qu'il serait constitué un groupe de travail pour préparer avant fin décembre 2002 une directive exposant en détail les procédures à suivre et désignant les unités responsables de leur application pour veiller à ce que les règles susmentionnées soient respectées.

## ÉTAT I: AUTRES CONTRIBUTIONS

### Fonds fiduciaires pour l'évaluation des capacités logistiques et pour la mise en route des opérations

16. Le 31 octobre 2000, le Directeur exécutif a approuvé la création de deux fonds fiduciaires, l'un pour l'évaluation des capacités logistiques et l'autre pour la mise en route des opérations, pour des montants de 100 000 et 500 000 dollars respectivement. Cependant, un seul fonds a été créé dans le système WINGS. Or, aux termes de l'Article 1.1 du Règlement financier, "*L'expression 'Fonds fiduciaire' désigne une subdivision clairement définie du Fonds du PAM, établie par le Directeur exécutif aux fins de comptabiliser des contributions spéciales dont l'objet, la portée et les procédures de notification ont été convenus avec le donateur*". En outre, l'Article 10.4 du Règlement financier dispose que "*Pour chaque contribution bilatérale reçue conformément à l'Article 10.3 du présent Règlement, le Directeur exécutif établit un fonds fiduciaire*". Cela étant, mes collaborateurs ont été d'avis que deux fonds auraient dû être créés et tenus dans le système WINGS. Lorsque la question a été portée à l'attention du Programme, il a fait valoir qu'il n'avait été créé qu'un seul fonds parce que les ressources provenaient du même donateur et que le système d'information permettait de rendre compte de leur utilisation par activité. Toutefois, le PAM s'est engagé, pour l'avenir, à créer un fonds distinct pour chaque nouveau fonds fiduciaire qui aurait été approuvé.

### Contribution des Amis du PAM

17. Conformément aux politiques de dotation en ressources et de financement à long terme et au paragraphe 2 de l'article XIII du Statut, "*chaque donateur doit verser les montants nécessaires pour couvrir l'intégralité des coûts opérationnels et des coûts d'appui associés à ses contributions*". Après avoir examiné un échantillon sélectionné d'opérations, mes collaborateurs ont déterminé que tel n'avait pas été le cas pour les contributions des "Amis du PAM", organisation à but non lucratif qui, aux États-Unis d'Amérique, rassemble et verse au PAM des contributions provenant de particuliers et de sociétés.
18. Toutefois, aux termes de l'alinéa d) du paragraphe 4 de l'article XIII du Règlement général, "*Les donateurs fournissant des contributions en espèces qui ne sont affectées à aucune fin particulière ou qui sont affectées au Compte d'intervention immédiate (CII), au budget administratif et d'appui aux programmes (AAP) ou à des activités connexes ne sont pas tenus de fournir des espèces ou des services additionnels pour couvrir l'intégralité des coûts opérationnels et des coûts d'appui correspondant à leur contribution, à condition que ces contributions n'entraînent pas l'établissement de rapports supplémentaires de la*



*part du PAM*". Le PAM a confirmé que les contributions reçues des Amis du PAM ne faisaient pas l'objet de rapports supplémentaires.

19. En fait, les Amis du PAM reçoivent des contributions de deux sources distinctes (de particuliers et de sociétés) et déduisent une partie des contributions reçues pour couvrir leurs propres dépenses administratives, le solde étant versé au Programme. Entre 1998 et 2000, les Amis du PAM ont calculé comme suit les montants qu'ils déduisent pour couvrir leurs coûts administratifs:

- dans le cas des contributions reçues de particuliers, il a été opéré une déduction de 10 pour cent, le reste, à savoir 90 pour cent, étant versé au Programme;
- dans le cas des contributions de sociétés, il n'a été procédé à aucune déduction et l'intégralité des fonds reçus a été versée au Programme.

Le PAM, à son tour, a prélevé au titre du recouvrement des coûts d'appui indirects (CAI) un montant correspondant à 7,8 pour cent des contributions provenant des deux sources.

20. Le 7 février 2001, étant donné le nombre accru de contributions attendues et l'impact que cela aurait sur les dépenses d'administration des Amis du PAM, le Directeur exécutif a approuvé la modification suivante à la méthode de calcul et à l'administration du montant prélevé par les Amis du PAM pour couvrir leurs dépenses d'administration:

- Les Amis du PAM conserveraient 7,8 pour cent de l'intégralité des contributions (qu'elles proviennent de particuliers ou de sociétés) pour couvrir leurs dépenses administratives, et le PAM ne procéderait à aucune autre déduction au titre des CAI sur les montants reçus, de sorte qu'un seul prélèvement au titre des dépenses d'administration serait opéré sur les contributions reçues de sources privées.
- Pour garantir une trésorerie suffisante tout au long de l'année, le PAM verserait en début d'année aux Amis du PAM une avance de 100 000 dollars. À la fin de l'année, le montant à déduire des contributions par les Amis du PAM pour couvrir leurs dépenses d'administration serait calculé sur la base des contributions effectivement reçues, la différence, le cas échéant, étant alors portée au crédit ou au débit des Amis du PAM.

21. Comme ces arrangements ont pris effet à compter du 1er janvier 2000, la déduction de 7,8 pour cent initialement opérée par le Programme en 2000 au titre des CAI sur les contributions reçues des Amis du PAM (91 168 dollars) a été restituée à ces derniers. Pour 2001, le montant total des fonds collectés par les Amis du PAM a atteint 1 689 875,96 dollars, et le montant à déduire au titre des dépenses d'administration a par conséquent été de 122 273,03 dollars, la différence, c'est-à-dire 22 273,03 dollars, étant ultérieurement versée aux Amis du PAM en 2002. Sur le plan comptable, le montant prélevé au titre des dépenses d'administration sur les contributions des Amis du PAM a initialement été comptabilisé comme recettes ordinaires provenant du recouvrement des CAI et imputé dans le Grand Livre au compte correspondant, "Contributions en espèces pour les coûts d'appui indirects". En outre, l'avance de 100 000 dollars initialement payée par le Programme pour l'année 2001 a été déduite des recettes plutôt que d'être comptabilisée comme compte débiteur. À la suite des recommandations formulées par mes collaborateurs, il a été opéré des ajustements pour comptabiliser les deux montants en question, comme cela aurait dû être le cas, comme déduction des contributions reçues des Amis du PAM et comme avance respectivement.

22. **Étant donné l'intention manifestée par le PAM de mobiliser un financement accru dans le secteur privé, je recommande qu'il soit établi une politique et des directives détaillées à ce sujet. Comme la question peut avoir des incidences sur les CAI, comme dans le cas des "Amis du PAM", le Conseil d'administration devrait être consulté avant la publication de la politique susmentionnée.** À la date d'élaboration du présent



rapport, mes collaborateurs ont été informés que cela serait l'une des questions soulevées à propos de la mise en oeuvre des politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du Programme.

### **Contributions de contrepartie en espèces des gouvernements**

23. Aux termes de l'Article 4.7 du Règlement financier, "*Les gouvernements des pays bénéficiaires prennent normalement à leur charge une part importante des coûts des bureaux du PAM dans les pays, en versant une contribution en nature et en espèces. L'ampleur de cette contribution est définie dans un accord conclu entre le PAM et le gouvernement concerné. Le Conseil peut, sur recommandation du Directeur exécutif, autoriser certains pays à déroger aux dispositions du présent article*". Dans l'état I, il apparaît un montant de 3 millions de dollars au titre des contributions de contrepartie en espèces des gouvernements (CCEG). Ce montant, bien que dépassant de 29 pour cent les 2,4 millions de dollars reçus lors de l'exercice biennal précédent, n'en demeurait pas moins inférieur aux 3.4 millions de dollars encaissés en 1996-1997. Il y a lieu de noter toutefois que 20 bureaux de pays ont été fermés vers la fin de 1997 et que, par le passé, les pays en question avaient versé des CCEG plus conséquentes.
24. Mes collaborateurs ont examiné comment les CCEG avaient effectivement été utilisées, et il ressort de cet examen que l'on n'avait guère progressé sur la voie d'une gestion efficiente et efficace. En fait, jusqu'à présent, aucune des recommandations formulées dans mon rapport précédent (par. 77) n'a été appliquée.
- *"Le nouvel accord de base devra être finalisé et appliqué sans tarder pour que l'Article 4.7 du Règlement financier puisse être pleinement appliqué en accord avec le gouvernement bénéficiaire, à moins qu'une dérogation expresse ne soit accordée par le Conseil d'administration;*
  - *Les contributions fondées sur de telles obligations juridiques devraient être comptabilisées comme contributions à recevoir;*
  - *Il devrait être publié de nouvelles règles de gestion financière et instructions pour compléter l'Article 4.7 du Règlement financier et pour doter le PAM de critères et de procédures clairs touchant l'applicabilité des CCEG et les méthodes d'évaluation à suivre pour déterminer les montants à recouvrer".*
25. Selon les informations données dans le deuxième rapport intérimaire susmentionné, "*le projet d'accord de base [était] en voie d'achèvement*" en octobre 2001, et mes collaborateurs en ont même reçu copie. Toutefois, lorsqu'ils ont à nouveau évoqué la question après leurs missions sur le terrain de 2001, ils ont été informés que ledit accord ne serait appliqué que "*pendant le second semestre de 2002*". En fait, le Programme a entrepris un long processus de révision de son accord de base avec les gouvernements hôtes en 1999 à la lumière, en particulier, des accords conclus par les autres organismes des Nations Unies. Un projet pilote a été organisé pendant le quatrième trimestre de 2001 pour mettre à l'essai le nouveau projet d'accord de base dans sept pays, sélectionnés soit parce que l'accord en vigueur était très ancien, soit parce qu'il n'avait pas été conclu d'accord du tout. À la date d'élaboration du présent rapport, mes collaborateurs ont été informés que le nouvel accord de base avait été négocié avec succès dans deux pays. Dans deux autres, les négociations se poursuivaient. Dans le cas des trois derniers, elles n'avaient pas encore commencé. La réaction initiale des gouvernements hôtes n'avait pas toujours été encourageante. Toutefois, les dispositions de l'accord de base révisé se prêtaient davantage à des négociations constructives tout en obligeant les gouvernements hôtes à accepter le principe de contributions aux dépenses locales du PAM.



26. Toujours selon le deuxième rapport intérimaire, les deuxième et troisième recommandations auraient dû faire l'objet d'un "*document de gestion*" qui serait élaboré "*avant la fin août 2001*". À la date d'élaboration du présent rapport, le document susmentionné n'avait toujours pas été distribué. Selon les informations communiquées à mes collaborateurs, il était "*prévu que le document serait soumis au Conseil d'administration à sa session de février 2003*". Après approbation dudit document, il serait également établi une directive "*pour donner des indications de caractère général sur les nouvelles règles et procédures de gestion financière touchant la comptabilisation des contributions de contrepartie en espèces des gouvernements et pour faire en sorte que celles-ci soient comptabilisées comme il convient*". En 2001, les demandes officielles de paiement des CCEG ont été présentées par l'entremise du bureau régional intéressé, qui a été invité à suivre la question avec les bureaux de pays. Une approche plus centralisée aurait peut-être été plus efficace. En outre, le suivi des paiements effectifs a laissé beaucoup à désirer. Les montants demandés et les paiements correspondants ont été obtenus sur tableaux Excel en dehors du système principal. L'introduction du système WINGS permettrait de mettre en place un système de suivi plus rigoureux et plus détaillé. Cependant, le PAM devra tout d'abord décider de comptabiliser les CCEG comme une contribution à recevoir, comme recommandé par le passé.
27. Étant donné les nombreux retards rencontrés (cette question a été mentionnée à maintes reprises dans tous mes rapports depuis le premier rapport concernant l'exercice biennal 1994–1995), je demande instamment au Programme de respecter rigoureusement le nouveau délai de février 2003. En outre, mes collaborateurs ont fait observer que les CCEG constituent une source de financement, bien que mineure, du budget AAP. Comme le document concernant les CCEG ne sera pas prêt en même temps que le document relatif à l'examen des taux de recouvrement des CAI que le Conseil d'administration doit examiner à sa troisième session ordinaire, en octobre 2002, mes collaborateurs ont demandé que ce dernier document, à tout le moins, explique en détail la situation actuelle en ce qui concerne les CCEG pour que le Conseil puisse disposer de tous les éléments nécessaires pour discuter du taux de recouvrement des CAI. Le PAM a accepté cette recommandation et s'est engagé à informer le Conseil "*des modalités actuelles de recouvrement et de comptabilisation des CCEG en octobre 2002*".

## ÉTAT I: INTERETS

28. Dans l'état I, il apparaît un montant de 88,5 millions de dollars sous la rubrique "Intérêts", soit 81,6 millions de dollars pour le Fonds général et 6,9 millions de dollars pour les fonds fiduciaires, c'est-à-dire une augmentation de 8,4 millions de dollars ou 10,5 pour cent par rapport à l'exercice biennal antérieur. Dans mon précédent rapport [par. 125 et 126], j'ai relevé que des déductions avaient été opérées avant l'imputation des intérêts créditeurs aux fonds fiduciaires. Comme, à mon avis, le fondement juridique de ces déductions était douteux en l'absence de dispositions à cet égard dans le Règlement financier et les Règles de gestion financière, j'ai recommandé que ces déductions, au cas où cette pratique serait maintenue, fassent l'objet de dispositions dans le Règlement financier.
29. En fait, le PAM a décidé de mettre fin à cette pratique pour l'exercice biennal 2000-2001, le nouveau système d'information pouvant calculer le taux d'intérêt et procéder aux imputations appropriées. Je souscris à ce changement, qui est également applicable aux comptes spéciaux. Cependant, ce changement n'a pas été reflété formellement dans une nouvelle instruction comptable afin de remplacer l'instruction précédemment en vigueur, devenue obsolète. De plus, mes collaborateurs ont noté que les intérêts n'étaient plus



calculés sur la base du "taux d'intérêt moyen perçu sur les placements en dollars E.-U. pendant l'exercice, tel que publié par le Service de la trésorerie de la FAO" comme cela était précédemment prescrit, mais calculés directement par le système WINGS sur la base du taux moyen d'intérêt perçu sur toutes les liquidités. Cela étant, **je recommande qu'une nouvelle instruction comptable concernant le calcul des intérêts soit publiée sans tarder.**

## ÉTAT I: AJUSTEMENTS POUR VARIATION DES TAUX DE CHANGE

30. Dans l'état I, il apparaît une perte de 4,4 millions de dollars sous la rubrique "Ajustements pour variation des taux de change" pour le Fonds général. Les exercices biennaux antérieurs se sont soldés par un gain de 1,6 million de dollars en 1998–1999, une perte de 7,2 millions de dollars pour 1996–1997 et un gain de 1 million de dollars pour 1994–1995. La perte enregistrée en 2000–2001 a été imputable principalement au raffermissement du dollar des États-Unis par rapport à 142 des 181 monnaies utilisées pendant l'ensemble de l'exercice. Comme expliqué dans la Note 2–D des états financiers, l'imputation au Fonds général a été due uniquement au fait que, pour tous les projets, les ajustements de change ont été imputés directement aux comptes correspondants et non à la rubrique "Ajustements pour variation des taux de change", la seule exception à cette pratique comptable concernant les différences, au moment du paiement, entre le montant imputé et celui effectivement payé. Comme il n'était pas possible d'identifier à ce stade les différents projets dont il s'agissait, les différences de change éventuelles ont été imputées au Fonds général.

## ÉTAT I: DEPENSES

### Différents types d'opérations

31. Comme indiqué dans la Note 2–E des états financiers, les dépenses afférentes à l'exercice biennal 2000–2001 ont porté sur les trois différents types d'opérations ci-après:
- décaissements opérés pendant l'exercice en cours;
  - comptes fournisseurs non réglés concernant des biens et des services reçus pendant l'exercice biennal; et
  - engagements non réglés correspondant à des obligations juridiques, telles que contrats ou commandes.
32. Comme les deux derniers types d'opérations n'ont pas encore donné lieu à des décaissements, les éléments correspondants de passifs sont indiqués dans le bilan. Comme expliqué en détail dans la Note 11 des états financiers, les comptes fournisseurs non réglés apparaissent sous la rubrique "Comptes créanciers" tandis que les engagements non réglés apparaissent sous la rubrique portant le même intitulé. Il y a lieu de noter toutefois que cette pratique marque un changement par rapport à celle suivie lors de l'exercice biennal antérieur étant donné que, comme indiqué dans la Note 12 des états financiers, les comptes fournisseurs non réglés étaient, dans les anciens systèmes, combinés avec les engagements non réglés.



## Changements apportés au classement des dépenses

33. Comme expliqué en détail dans la Note 2–E des états financiers, les dépenses ont été classées dans les trois grandes catégories de coûts ci-après:
- Coûts opérationnels directs (COD), comprenant: les produits, les coûts du transport maritime et coûts connexes, les coûts du transport terrestre, de l'entreposage et de la manutention (TTEM) et autres coûts opérationnels directs (Autres COD).
  - Coûts d'appui directs (CAD), regroupant les coûts directement liés à la fourniture d'un appui à une opération qui ne seraient pas encourus s'il y était mis fin. Cette catégorie comprend les dépenses de personnel et les autres frais généraux, les frais de déplacement, les honoraires des consultants, les frais de secrétariat et le coût des autres services, du matériel et des véhicules et de la location des bureaux, et d'autres CAD.
  - Coûts d'appui indirects (CAI) ou coûts des services administratifs et d'appui aux programmes (AAP), c'est-à-dire les dépenses de dotation en personnel et des frais de fonctionnement du siège du PAM, des bureaux régionaux et des pôles régionaux, des bureaux de pays et des bureaux de liaison ne pouvant pas être imputés directement à une catégorie d'activité ou à une activité déterminée.
34. Certains types de coûts rangés dans la catégories des CAD lors de l'exercice antérieur ont été reclassés dans la catégorie des Autres COD pendant l'exercice biennal en cours. De ce fait, les dépenses effectives de l'exercice en cours ont été comptabilisées sur la base de ces nouvelles catégories de coûts. Les dépenses afférentes à tous les comptes spéciaux et les autres dépenses imputées au Fonds général, qui étaient précédemment classées dans la catégorie des CAI, ont été désormais rangées dans celle des CAD. Ces reclassements sont dûment reflétés dans la Note 2–E et dans la Note 7 des états financiers.

## ÉTAT I: REPROGRAMMATION ET REMBOURSEMENT DES SOLDES DES FONDS INUTILISÉS

35. Dans l'état I, il apparaît des montants de 102,2 millions de dollars et de 4,2 millions de dollars sous les rubriques "Reprogrammation des soldes inutilisés des fonds" et "Remboursement des soldes inutilisés des fonds" respectivement. Des détails à ce sujet figurent à la Note 15 des états financiers. L'opération de reprogrammation et de remboursement opérée pendant l'exercice biennal 2000–2001 a marqué le prolongement de l'opération de "nettoyage" entreprise en 1998-1999. Comme je l'ai déjà indiqué dans mon rapport précédent [par. 59 et 60], ce travail aura, à terme, des incidences sur le niveau des soldes des liquidités et par conséquent des intérêts, qui représentaient une proportion substantielle du Fonds général. Il y a lieu de noter toutefois que la réduction du solde de trésorerie a été un processus lent, pour les raisons suivantes:
- Pour le montant de 80 millions de dollars correspondant aux contributions non identifiées antérieures à 1996 que le Conseil d'administration a décidé de reprogrammer à sa troisième session ordinaire de 2000, les dépenses ont été engagées fin 2000 mais la majeure partie des décaissements correspondant ont été effectués en 2001.
  - Sur le montant total de 4,2 millions de dollars de soldes inutilisés des fonds remboursés aux donateurs, 1,8 million de dollars seulement a donné lieu à un décaissement d'espèces. Le solde, soit 2,4 millions de dollars, n'a pas été décaissé mais réimputé, à leur demande, au compte général du fonds fiduciaire des donateurs correspondants.



## ÉTAT II: PLACEMENTS À VUE ET A COURT TERME

### Comparaison avec les exercices biennaux antérieurs

36. Dans l'état II, il apparaît un montant de 819,6 millions de dollars sous la rubrique "Placements à vue et à court terme", soit une légère diminution de 9,2 millions de dollars ou 1,1 pour cent par rapport à la fin de l'exercice biennal 1998–1999. Comme expliqué dans la Note 8 des états financiers, les placements à court terme sous gestion externe représentaient la plus grande partie du total (684 millions de dollars ou 83,5 pour cent) et il a été relevé une augmentation de 5,4 pour cent par rapport à la situation au 31 décembre 1999. D'un autre côté, il a été relevé une diminution de 87,7 millions de dollars ou 58,1 pour cent pour les comptes bancaires du siège, ce qui est un élément positif. En revanche, les comptes bancaires des bureaux extérieurs ont augmenté de 43,7 millions de dollars ou 152,2 pour cent. La majeure partie des sommes détenues dans les comptes des bureaux extérieurs étaient cependant constituées de fonds provenant de produits monétisés: 57,3 millions de dollars ou 79,1 pour cent du total en comparaison de 10,4 millions de dollars seulement au 31 décembre 1999.
37. Comme récapitulé dans le tableau 2 ci-après, la légère diminution enregistrée pour l'exercice biennal 2000–2001 a inversé la tendance précédente à une augmentation constante depuis le 31 décembre 1993, ce qui a été dû principalement à l'augmentation nette des liquidités provenant des activités d'exploitation et de financement. Il y a lieu de noter que, si l'on fait abstraction du prêt de 106 millions de dollars accordé par un important bailleur de fond reçu en décembre 2000, les liquidités au 31 décembre 2001 auraient été inférieures à ce qu'elles étaient le 31 décembre 1997.

**TABLEAU 2: VARIATION DES FLUX DE TRÉSORERIE PENDANT LA PÉRIODE 1994–2000**  
(en millions de dollars E.-U.)

	2000–2001	1998–1999	1996–1997	1994–1995
Excédent/(déficit) des recettes sur les dépenses	112,0	(35,8)	223,0	161,3
(Augmentation)/diminution des autres comptes débiteurs	(44,3)	(2,3)	(17,3)	11,8
Augmentation/(diminution) des fonds monétisés obtenus à titre fiduciaire	46,9	9,1		
Augmentation/(diminution) des engagements non réglés	18,6	34,9	2,3	24,4
Augmentation/(diminution) des comptes créanciers	42,4	51,6	1,8	(1,7)
Augmentation/(diminution) des provisions	(140,1)	38,3	(46,1)	(72,0)
Augmentation/(diminution) du fonds pour prestations dues au personnel	1,9	64,1		
Moins: intérêts	(88,5)	(80,1)	(73,8)	(54,3)
Montant net des liquidités provenant des activités d'exploitation	(51,2)	79,8	89,9	69,5
(Augmentation)/diminution des placements	(66,1)	(19,3)	0,0	0,0
Augmentation/(diminution) des prêts	106,0	(2,5)	0,0	(11,0)
Plus: intérêts	88,5	80,1	73,8	54,3



**TABLEAU 2: VARIATION DES FLUX DE TRÉSORERIE PENDANT LA PÉRIODE 1994–2000**  
(en millions de dollars E.-U.)

	2000–2001	1998–1999	1996–1997	1994–1995
Montant net des liquidités provenant des activités de placements et de financement	128,4	58,3	73,8	43,3
Reprogrammation des soldes inutilisés	(102,2)	(48,2)		
Remboursement des soldes inutilisés	(4,2)	(2,3)		
Économies provenant d'annulation d'engagements d'exercices antérieurs	4,3	4,4	1,0	4,7
Provision pour l'assurance-maladie après cessation de service		(44,8)		
Contributions du Compte d'intervention immédiate	15,6			
Montant net des liquidités provenant d'autres sources	(86,5)	(90,9)	1,0	4,7
Augmentation/(diminution) nette des liquidités	(9,2)	47,2	164,7	117,5
Liquidités et dépôts à terme en début de période	828,8	781,6	616,9	499,4
Liquidités et dépôts à terme en fin de période	819,6	828,8	781,6	616,9

### Faillite

38. Une banque d'un pays d'Europe orientale a été déclarée en faillite et sa patente a été révoquée par arrêté le 1er mars 2001. Conformément au principe comptable de prudence, mes collaborateurs ont recommandé et le Programme est convenu de constituer une provision correspondant à 100 pour cent du solde des fonds détenus dans cette banque (132 805,28 dollars).

### Rapprochement des comptes bancaires

39. Dans mon rapport pour l'exercice biennal 1998–1999 [par. 120 à 122], j'ai recommandé que "les règles régissant le rapprochement des comptes bancaires soient rigoureusement respectées". Bien que certaines améliorations aient été relevées pour l'exercice 2000–2001, ce rapprochement n'a toujours pas été fait en temps voulu. À la fin de 2001, des rapprochements avaient été effectués pour trois comptes bancaires du siège seulement dans le mois suivant la réception du relevé bancaire, 14 dans un délai de deux mois et 10 dans un délai de trois mois. Ces délais n'ont pas été plus brefs en 2002. Au 28 mai 2002, il ressort de l'état des rapprochements des comptes bancaires, tel qu'il est indiqué dans le système WINGS, que le délai moyen était de 65 jours, soit plus de deux mois. Mes collaborateurs ont noté en outre qu'il n'avait été effectué aucun rapprochement des comptes bancaires pour six des sept comptes de placements depuis le 31 décembre 2001. Selon le Manuel des finances, les relevés bancaires et les livres de caisse doivent être rapprochés au moins une fois par mois (étant entendu que la Division des finances peut décider de ne pas procéder à ce rapprochement plus d'une fois par trimestre). **Je recommande qu'aucun effort ne soit négligé pour raccourcir les délais qui caractérisent actuellement le processus de rapprochement des comptes bancaires.** À la date d'élaboration du présent rapport, le PAM était certain que ces délais seraient réduits étant donné qu'ils étaient dus en particulier au processus d'apprentissage des méthodes de rapprochements des états bancaires du système WINGS.



40. Par ailleurs, cinq de l'échantillon de 32 comptes bancaires des bureaux de pays n'étaient pas, au début de l'examen de mes collaborateurs, étayés par le dossier de rapprochement des états de fin d'année. En outre, mes collaborateurs ont relevé, dans le cas de sept comptes, un écart entre le solde du livre de caisse (rapprochement opéré par le bureau de pays) et le solde figurant dans le système WINGS au 31 décembre 2001. À leur demande, des ajustements appropriés ont été apportés à ces comptes bancaires, et les écarts en question ont été par la suite expliqués.

### Suivi des comptes bancaires des bureaux extérieurs

41. Pour tous les comptes bancaires ouverts au nom du PAM, il a été demandé directement aux divers établissements bancaires intéressés confirmation externe du numéro, des types et des soldes des comptes ouverts. Sur la base d'un échantillon représentatif sélectionné des réponses obtenues (122, soit 45 pour cent du total des comptes bancaires des bureaux de pays), il a été opéré un rapprochement avec la liste des comptes bancaires des bureaux extérieurs tenues par la Sous-Division de l'appui aux bureaux de terrain (FSF). Les explications ci-après ont été données au sujet des 17 comptes ne figurant pas sur ladite liste:

- Il s'avère que cinq comptes bancaires n'étaient pas des comptes du PAM lorsque les établissements intéressés ont été invités à reconfirmer les informations disponibles. En fait, ces comptes avaient été ouverts par l'association du personnel du PAM et considérés par erreur comme des comptes du Programme.
- Un compte était en fait un compte bancaire interne et un ancien compte avait été clos par le PAM mais avait néanmoins été indiqué comme actif par l'établissement intéressé.
- Trois comptes n'étaient pas considérés comme des comptes bancaires par le PAM car ils étaient utilisés pour le placement de fonds monétisés.
- Quatre comptes bancaires ouverts pour la gestion de la petite caisse n'avaient pas été signalés à la FSF, contrairement aux dispositions de la Section 573.2 du Guide comptable des bureaux de pays (COAG).
- Trois comptes d'épargne n'avaient pas été autorisés par la FSF, contrairement aux dispositions de la Section 542.6 du COAG.

42. Dans mon rapport pour l'exercice biennal 1998–1999 [par. 121], il était indiqué qu'il avait été élaboré *"une base de données pour assurer le contrôle et une gestion efficace des données concernant les comptes bancaires des bureaux de pays"* et qu'elle serait opérationnelle à compter de juin 2000. En attendant, l'on s'emploierait à améliorer la qualité des informations détenues au siège. **Je recommande que la Sous-Division d'appui aux bureaux de terrain procède périodiquement à un rapprochement de sa liste de comptes des bureaux de pays avec les bureaux de pays intéressés. Je recommande en outre que les dispositions du COAG soient rappelées aux bureaux de pays.**

### Fonds monétisés détenus à titre fiduciaire

43. Comme indiqué ci-dessus, les comptes bancaires auxquels sont versés les fonds monétisés figurent sous la rubrique "Placements à vue et à court terme" et représentent 57,3 millions de dollars. Comme ces fonds ont seulement été confiés au PAM, un élément de passif correspondant figure sous la rubrique "Fonds monétisés détenus à titre fiduciaire". Comme expliqué dans la Note 8 des états financiers, il a été relevé une différence entre le montant de l'actif (57 335 846 dollars) et celui du passif (57 319 202 dollars). Mes collaborateurs ont examiné la situation des fonds monétisés



pour les quatre bureaux de pays dans le cas desquels la différence entre l'actif et le passif était la plus forte (plus de 150 000 dollars) et ils ont relevé que, contrairement à la Circulaire publiée en 1995 par le Directeur exécutif, ces fonds n'avaient pas été vérifiés chaque année. Pour l'un des bureaux extérieurs, il n'y avait pas eu de vérification depuis le 31 décembre 1996. **Je recommande ce qui suit:**

- **Les écarts existants devraient faire l'objet d'une enquête jusqu'à ce que la situation soit pleinement réglée.**
- **Ensuite, les éléments d'actif et de passif devraient être rapprochés périodiquement.**
- **Comme prescrit dans la Circulaire du Directeur exécutif, des vérificateurs externes locaux devraient être désignés pour vérifier lesdits fonds une fois par an.**

## ÉTAT II: CONTRIBUTIONS A RECEVOIR

### Comparaison avec l'exercice biennal antérieur

44. La rubrique "Contributions à recevoir" fait apparaître un montant de 1 644,9 millions de dollars, ventilé selon les différentes catégories d'activités et les autres fonds. Ce montant représente une augmentation de 612 millions de dollars, soit 59,3 pour cent, par rapport à l'exercice biennal 1998–1999. Comme expliqué dans la Note 5 des états financiers, les contributions non réglées se montaient à 1 032,9 millions de dollars au 1er janvier 2000, mais de nouvelles contributions de 3 809,1 millions de dollars ont été confirmées pendant l'exercice. Le montant total des contributions reçues pour l'exercice biennal a atteint 3 197,1 millions de dollars.

### Provision pour contributions à recevoir

45. Il a été constitué dans les anciens systèmes, lors de la clôture des comptes de 2000, une provision de 11,11 millions de dollars pour le cas où l'on ne pourrait pas recouvrer les dépenses afférentes au transport terrestre de la contribution du principal donateur. Le solde du compte a été transféré au compte correspondant du système WINGS. Néanmoins, la provision en question a par la suite été contrepassée, car il ressortait des discussions en cours avec ledit donateur que les montants en cause pourraient être recouverts. Tout en se félicitant de cette information, mes collaborateurs ont néanmoins été d'avis que, conformément au principe comptable de prudence, cette provision devrait être rétablie et apurée seulement lorsque les montants dont il s'agit seraient recouverts comme prévu. Cette provision a effectivement été rétablie pour 2000 et majorée de 4,2 millions de dollars pour 2001, de sorte qu'elle atteignait 15,3 millions de dollars à la fin de l'exercice biennal, comme indiqué dans la Note 5 des états financiers.



## ÉTAT II: AUTRES COMPTES DEBITEURS ET COMPTES CRÉANCIERS

### Autres comptes débiteurs

46. Comme indiqué dans l'état II, les autres comptes débiteurs représentaient 91,4 millions de dollars au 31 décembre 2001, soit plus du double du montant de l'exercice biennal antérieur. Comme expliqué aux Notes 10 et 19 des états financiers, cette augmentation a principalement été due:

- à l'établissement d'un mécanisme d'avances au titre des CAD, d'un montant de 13,4 millions de dollars, pour comptabiliser les avances faites pour des projets pour lesquels les contributions attendues n'avaient pas été intégralement reçues à la fin de l'exercice biennal; et
- au reclassement des avances accordées aux fournisseurs, principalement aux entreprises de transport, précédemment imputées directement aux dépenses, pour un montant de 21,1 millions de dollars.

### Comptes créanciers

47. Au 31 décembre 2001, les comptes créanciers se montaient à 119,3 millions de dollars, contre 76,9 millions de dollars pour l'exercice biennal antérieur. Cette augmentation a été imputable principalement aux deux modifications ci-après, introduites pendant l'exercice biennal 2000–2001:

- Comme dans le cas des autres comptes débiteurs, la création du mécanisme d'avances au titre des CAD a entraîné l'adjonction d'un nouveau type de compte créancier au Fonds général.
- Comme indiqué ci-dessus, les comptes fournisseurs non réglés, qui étaient jadis combinés aux engagements non réglés, apparaissent maintenant, pour un montant de 25,5 millions de dollars, sous la rubrique des comptes créanciers.

### Nombre de comptes

48. Après avoir examiné la liste des comptes, mes collaborateurs ont relevé qu'il avait été ouvert dans le Grand Livre 89 comptes au titre des autres comptes débiteurs. Cependant, 16 d'entre eux, soit 18 pour cent, n'avaient pas été utilisés et avaient par conséquent un solde nul au 31 décembre 2001. Dans le cas des comptes créanciers, ils ont relevé qu'il avait été ouvert 170 comptes mais que 72 d'entre eux, soit 42 pour cent, n'avaient pas été utilisés. À la date d'élaboration du présent rapport, mes collaborateurs ont été informés que, probablement, nombre de ces comptes seraient utilisés à l'avenir. **Je recommande qu'il soit entrepris un examen en vue de rationaliser la structure des comptes ouverts.**

### Primes de célérité et surestaries

49. Dans mon précédent rapport [par. 140], j'ai recommandé que les montants en suspens au titre des primes de célérité et des surestaries, dont certains remontent à plus de cinq ans, soient apurés. Il n'a guère été accompli de progrès dans cette direction étant donné qu'à la date d'élaboration du présent rapport, l'analyse des comptes correspondant aux primes de célérité et de surestarie se poursuivait encore. Par conséquent, **je recommande que les montants encore en suspens soient apurés dès que possible et qu'il soit, par la suite, procédé à un rapprochement une fois par mois. Je recommande en outre que la directive concernant les "Politiques et procédures applicables aux surestaries et aux primes de célérité" soit publiée sans tarder.**



## Comptes d'assurance

50. Dans mon précédent rapport [par. 141 à 143], j'ai souligné plusieurs aspects des comptes d'assurance qui appelaient des améliorations. Étant donné en particulier le grand nombre des indemnités d'assurance à payer aux donateurs, j'ai émis l'opinion qu'il fallait d'urgence apurer tous les comptes en question et soumettre des rapports à ce sujet aux donateurs et au Conseil d'administration, ce pour quoi j'ai recommandé que "*des mesures efficaces soient prises sans tarder à cette fin*". Des mesures ont effectivement été prises pendant l'exercice biennal 2000–2001, à la suite de quoi il a été relevé ce qui suit:
- La majeure partie du montant de 1,6 million de dollars conservé dans les comptes d'attente, représentant les montants retenus et recouvrés, a été identifiée et apurée. À la date d'élaboration du présent rapport, le solde en suspens était seulement de 124 166,97 dollars.
  - Les ordres d'expédition correspondant à toutes les demandes d'indemnisation non réglées ont peu à peu été identifiées. Ainsi, la Sous-Division de la comptabilité (FSA) a pu rendre compte à la Division des ressources et des relations extérieures (RE) d'un montant de 9,9 millions de dollars le 10 mai 2000 et d'un montant de 20,59 millions de dollars le 31 août 2001 et indiquer en détail, par donateur, la nature des sommes recouvrées. Cette division, à son tour, en a informé les donateurs intéressés et leur a demandé quelle utilisation ils souhaitaient voir faire des sommes en question. À la date d'élaboration du présent rapport, cependant, la majeure partie des montants en question n'avaient pas encore été apurés, c'est-à-dire remboursés aux donateurs, reprogrammés ou virés au Compte d'intervention immédiate.
51. Comme l'a déjà fait observer l'OEDA, tous les comptes d'assurance n'ont pas pu être apurés avant leur transfert des anciens aux nouveaux systèmes. Pour ce qui est des demandes d'indemnisation de compagnies de transport, des crédits non identifiés d'un montant total de 2,3 millions de dollars n'ont pas pu encore être imputés à des demandes spécifiques. En outre, mes collaborateurs ont relevé que certaines demandes d'indemnisation non réglées remontent à 1994. S'agissant des montants retenus sur les sommes à payer aux compagnies de transport, il reste des comptes remontant à 1999, voire 1997, qui n'ont pas encore été apurés. En outre, le traitement comptable des opérations liées aux assurances (comptabilité détaillée des primes, des demandes d'indemnisation, etc.), n'a pas été prévu dans la conception initiale des modalités opérationnelles des nouveaux systèmes d'information. Il a par conséquent été mis en place une solution temporaire pour comptabiliser les opérations liées aux assurances dans le système WINGS.
52. À mon avis, les comptes d'assurance continuent de poser un problème. Je sais que la Division des finances a souscrit à toutes les recommandations formulées par l'OEDA en mai 2002, qui étaient notamment les suivantes: "*Une solution comptable viable pour le compte d'auto-assurance dans le système WINGS devra être trouvée et appliquée d'urgence. Tous les comptes liés à l'auto-assurance devraient être immédiatement rapprochés et les rapports concernant les activités d'auto-assurance devraient être établis sur le système WINGS.*" Néanmoins, mes collaborateurs n'ont pas relevé beaucoup de progrès sur la voie de la mise en oeuvre desdites recommandations lorsqu'ils ont procédé à leur propre examen. Ils ont donc demandé qu'il leur soit communiqué un plan d'action détaillé indiquant, en particulier, les dates auxquelles seraient publiées les procédures comptables, seraient apurés tous les comptes en suspens et seraient réalisés les rapprochements à faire. À la date d'élaboration du présent rapport, ils ont été informés que le plan d'action détaillé était en cours d'élaboration. **Je recommande qu'une fois qu'il sera achevé, ce document soit examiné par l'OEDA et que les progrès accomplis dans ce domaine soient ultérieurement suivis.**



## Fonds relatifs aux prestations dues au personnel

53. Dans mon rapport précédent [par. 149], j'ai recommandé que les engagements relatifs au personnel de terrain administrés par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) soient évalués et reflétés dans les états financiers. Le PAM a donné suite à cette recommandation pendant l'exercice biennal et a reçu copie de l'évaluation actuarielle du PNUD au 31 décembre 2001. Toutefois, comme celle-ci ne contenait aucune information sur l'évaluation des engagements des institutions participantes, le PAM n'a pas pu indiquer le montant de ses propres engagements dans les états financiers de l'exercice biennal 2000–2001. À la date d'élaboration du présent rapport, mes collaborateurs ont été informés que la question et les options ci-après feraient l'objet d'une analyse plus approfondie. Le PAM soit communiquerait à l'Actuaire du PNUD des informations sur les fonctionnaires intéressés, soit demanderait à son propre Actuaire de procéder à l'évaluation. **Je réitère ma recommandation précédente tendant à ce qu'il soit obtenu des informations exactes sur les engagements cumulés relatifs au personnel local du PNUD pour qu'ils puissent être reflétés comme il convient dans les états financiers de 2002–2003.**

## ÉTAT II: SERVICES ADMINISTRATIFS ET D'APPUI AUX PROGRAMMES (AAP)

### Dépenses AAP et mécanisme de recouvrement des CAI

54. Comme expliqué dans la Note 2–E des états financiers, les dépenses AAP, ou CAI, correspondent aux dépenses afférentes à la dotation en personnel et au fonctionnement du siège du PAM, des bureaux de pays et des bureaux de liaison, "*qui ne peuvent pas être imputées directement à une catégorie d'activité ou activité déterminée*". Pour l'exercice biennal 2000–2001, les dépenses en question apparaissent, dans l'état I, sous la rubrique "Services administratifs et d'appui aux programmes" pour un montant de 229,6 millions de dollars, contre 247,9 millions de dollars pour l'exercice antérieur. Cependant, comme indiqué plus haut et expliqué dans la Note 7 des états financiers, les dépenses afférentes à tous les comptes spéciaux et aux autres activités financées au titre du Fonds général, qui étaient jadis classées dans la catégorie des CAI, ont été transférées dans la catégorie des CAD pendant l'exercice biennal 2000–2001. En l'absence de ce reclassement, les dépenses AAP pour l'exercice biennal 1998–1999 auraient été de 230,9 millions de dollars.
55. Conformément aux politiques de dotation en ressources et de financement à long terme adoptées en 1995, les dépenses AAP doivent, en vertu du principe de recouvrement intégral des coûts, être couvertes par les CCEG et les CAI recouverts sur les contributions aux coûts opérationnels, à des taux prédéterminés approuvés par le Conseil d'administration. Conformément aux politiques révisées de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM, un taux unique de 7,8 pour cent a été introduit en janvier 2000, comme décidé par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire de 1999. Comme indiqué dans l'état I sous la rubrique "Virement au Fonds général des contributions au titre des coûts d'appui indirects" et expliqué dans la Note 6 des états financiers, un montant de 188,5 millions de dollars a été recouvré pendant l'exercice biennal 2000–2001 et viré au Fonds général pour couvrir les dépenses AAP.
56. Comme indiqué plus haut, les CCEG ont généré pour 3 millions de dollars de contributions. En outre, comme prévu par les dispositions de l'Article 9.9 du Règlement financier relatives aux dépenses AAP, les engagements non réglés à la fin de la période de 12 mois suivant la clôture de l'exercice ont été annulés et le montant a été comptabilisé comme économies au titre du Fonds général. Pour l'exercice biennal 2000–2001 et comme



indiqué en détail dans la Note 22 des états financiers, les économies ainsi réalisées sur les engagements de 1998–1999 ont atteint 4,3 millions de dollars, montant qui, dans l'état I, apparaît sous la rubrique "Économies sur annulation d'engagements contractés durant les exercices antérieurs".

57. Au total, le financement provenant du recouvrement des CAI, des CCEG et des économies réalisées sur des engagements d'exercices antérieurs (soit un montant global de 195,8 millions de dollars) a été inférieur aux 229,6 millions de dollars de dépenses AAP. Néanmoins, comme expliqué en détail ci-dessous, ce déficit a été imputable principalement au fait que des principes comptables différents ont été appliqués aux recettes et aux dépenses AAP.

### **Différence des principes comptables appliqués aux recettes et aux dépenses AAP**

58. Il y a pour suivre les recettes et les dépenses d'une organisation essentiellement deux méthodes comptables, la méthode de gestion et la méthode de l'exercice. La principale différence entre les deux tient au moment où les recettes et les dépenses sont comptabilisées.
- Selon la méthode de gestion (ou méthode de caisse), les recettes sont comptabilisées lorsque des espèces<sup>3</sup> sont effectivement reçues et les dépenses lorsqu'elles sont effectivement payées.
  - Selon la méthode de l'exercice, les opérations sont comptabilisées lorsqu'elles interviennent, quelle que soit la date à laquelle les espèces sont effectivement reçues ou payées. Par conséquent, les recettes sont comptabilisées lorsqu'elles sont gagnées, et non lorsqu'elles sont reçues. De même, les dépenses le sont lorsque prend naissance l'engagement et non lorsqu'elles sont payées.
59. Pour les rapports financiers établis conformément aux principes comptables généralement acceptés, il faut utiliser la méthode de l'exercice, laquelle est également l'un des concepts sous-jacents fondamentaux reflétés dans les Normes comptables internationales et les Normes comptables du système des Nations Unies (UNAS)<sup>4</sup>. Sur ce point, la norme UNAS 4 stipule ce qui suit: "*la continuité de l'exploitation, la cohérence et la méthode de l'exercice sont des hypothèses comptables fondamentales qui sont décrites ci-dessous dans leur application au système des Nations Unies. [...] Méthode de l'exercice – La méthode de comptabilisation des recettes sur la base de l'exercice signifie que les recettes sont comptabilisées lorsqu'elles sont exigibles et non lorsqu'elles sont reçues. La comptabilisation des dépenses sur la base de l'exercice signifie que les coûts sont comptabilisés lorsqu'un engagement prend naissance ou lorsqu'une obligation est encourue et non lorsque des paiements sont effectués*".
60. Conformément au concept de comptabilité d'exercice en général, la norme UNAS 32 prescrit ce qui suit pour la comptabilisation des recettes provenant des contributions mises en recouvrement: "*Les recettes provenant des contributions mises en recouvrement conformément aux résolutions des organes délibérants représentent une obligation juridique des contribuants à l'Organisation à compter de la date à laquelle elles deviennent exigibles. Lesdites recettes sont par conséquent comptabilisées à cette date. Selon sa politique, l'Organisation peut constituer une provision pour les retards intervenus*".

<sup>3</sup> L'expression "espèces" ne doit pas être interprétée littéralement et englobe aussi les paiements par chèque, carte de crédit, etc.

<sup>4</sup> Voir la Révision V en date du 12 septembre 2001.



*dans le recouvrement des contributions non acquittées. La politique suivie en la matière est indiquée en note dans les états financiers."*

61. Étant donné toutefois la spécificité de certaines ressources, d'autres principes comptables peuvent, par dérogation, leur être appliqués. Tel est en particulier le cas des contributions volontaires, pour lesquelles la norme UNAS 33 stipule ce qui suit: "*Les contributions volontaires officiellement annoncées représentent un engagement de bonne foi du contribuant pour l'exercice et/ou le programme auquel elles se rapportent. Ces recettes doivent par conséquent être comptabilisées pendant l'exercice en question. Toutefois, dans l'intérêt d'une gestion financière prudente, il peut être constitué une provision, s'il y a lieu, lorsque le recouvrement des recettes ainsi comptabilisées est considéré comme douteux. Dans des cas spécifiques, lorsque la contribution annoncée est jugée irrécouvrable, elle doit être passée par pertes et profits, ou bien les recettes peuvent n'être comptabilisées que lorsque les fonds sont reçus.*"
62. Dans le cas des dépenses, la méthode de l'exercice est la règle. La norme UNAS 37 stipule que "*les dépenses de l'exercice sont la somme des décaissements et des engagements valides non réglés imputables aux crédits ouverts ou aux allocations de crédit de l'exercice.*" Les engagements sont définis comme suit par la norme UNAS 38: "*les engagements sont les montants des commandes passées, des marchés attribués, des services reçus et des autres opérations qui supposent une imputation aux ressources de l'exercice en cours et qui exigeront un paiement pendant ledit exercice ou un exercice à venir.*"
63. Dans le cas du PAM, comme indiqué dans la Note 2–E des états financiers, "*toutes les recettes autres que celles provenant d'intérêts sont comptabilisées à la date de leur encaissement. Les recettes provenant d'intérêts et toutes les dépenses sont comptabilisées sur la base de l'exercice*". Cela étant, les recettes AAP ont été comptabilisées selon la méthode de gestion tandis que les dépenses AAP l'ont été sur la base de l'exercice. Ainsi, si les 229,6 millions de dollars de dépenses AAP mentionnés ci-dessus se rapportaient effectivement à l'exercice biennal 2000–2001, les 188,5 millions de dollars de recettes provenant du recouvrement des CAI et les 3 millions de dollars provenant des CCEG n'ont pas reflété les recettes effectives de 2000–2001. Dans le premier cas, comme indiqué dans le document intitulé "Examen préliminaire du taux de recouvrement des coûts d'appui indirects", que le Conseil d'administration a examiné à sa session annuelle de 2002<sup>5</sup>, les recettes effectives provenant du recouvrement des CAI pour 2000–2001 ont en fait représenté 201 millions de dollars. D'un autre côté, un montant de 32,5 millions de dollars correspondant au recouvrement des CAI de l'exercice antérieur n'a été reçu qu'en 2000–2001 et par conséquent comptabilisé pendant cet exercice conformément à la méthode de la comptabilité de gestion. D'un autre côté, un montant de 45 millions de dollars de recettes provenant du recouvrement des CAI de 2000–2001 n'a été reçu qu'au début de 2002 et n'a donc pas été inclus dans les recettes de l'exercice 2000–2001, par application du même principe.
64. Du fait du décalage causé par l'application de deux méthodes comptables différentes, les états financiers d'un exercice biennal déterminé ne permettent donc pas de comparer immédiatement les recettes provenant du recouvrement des CAI et les dépenses AAP. Par conséquent, l'on ne peut pas se prononcer directement sur la question de savoir si le taux de recouvrement des CAI est approprié ou non. Une méthode uniforme de comptabilisation des recettes et des dépenses éliminerait cette difficulté. La méthode idéale consisterait évidemment à comptabiliser aussi bien les recettes que les dépenses sur la base de

<sup>5</sup> WFP/EB.A/2002/6-A/1.



l'exercice conformément aux normes susmentionnées. Maintenant que le PAM est doté de systèmes d'information adéquats, ce qui n'était pas le cas par le passé, je suis d'avis qu'il pourrait sans difficulté comptabiliser ses recettes sur la base de l'exercice, de sorte que les contributions cesseraient d'être comptabilisées lorsqu'elles sont effectivement acquittées mais plutôt lorsqu'elles deviennent exigibles. **Je recommande que le PAM comptabilise aussi bien ses recettes que ses dépenses sur la base de l'exercice.** À la date d'élaboration du présent rapport, mes collaborateurs ont été informés que le PAM souscrivait à cette recommandation. Dans le cadre de son examen des pratiques actuellement appliquées pour la comptabilisation des recettes, il étudiait comment déterminer la date à laquelle les contributions pouvaient être considérées comme exigibles et être comptabilisées en conséquence.

## Dépenses AAP

65. Dans mon rapport précédent [par. 105 à 111], j'ai fait observer que, pour les bureaux de pays, la ligne de démarcation entre les dépenses AAP et les activités financées au moyen des CAD n'était pas claire et ne reposait pas sur une série cohérente de directives. La plupart des bureaux régionaux, lorsqu'ils ont été créés, n'étaient financés qu'au moyen des CAD et ce n'est que par la suite qu'ils ont également reçu des allocations de crédit au titre du budget AAP. L'une des principales opérations d'urgence, et l'une des plus longues, n'a jamais reçu d'allocation au titre du budget AAP alors même qu'un bureau de pays pourvu de dotation complète en personnel l'a gérée depuis sa mise en route.
66. Pour l'exercice biennal 2000–2001, les dépenses de personnel et les frais de fonctionnement de la plupart des bureaux régionaux ont été financés au titre du budget AAP, bien que le pôle régional pour les Balkans ait continué d'être financé essentiellement au titre des CAD. Il en a été de même pour le bureau régional pour l'Europe orientale, lorsqu'il a été créé le 16 juillet 2001. Pour 2002, des bureaux régionaux ont continué d'être financés au titre des CAD, à l'exception néanmoins du poste de Directeur régional, financé au titre du budget AAP. Mes collaborateurs ont relevé que l'autre bureau régional de création récente a été financé au titre du budget AAP. Dans le cas du bureau pour l'Asie, cependant, et indépendamment des 30 postes approuvés financés au titre du budget AAP, deux autres postes de fonctionnaire du cadre organique (un conseiller régional pour les programmes et un attaché de liaison) ont été financés au moyen des CAD afférents aux opérations menées dans deux pays d'Asie.
67. En outre, il a été décidé que, pour l'exercice biennal 2000–2001, chaque bureau de pays recevrait au titre du budget AAP des crédits minimums pour financer un poste de fonctionnaire du cadre organique recruté sur le plan international, de deux postes d'administrateurs nationaux et de trois postes d'agents des services généraux, plus 55 000 dollars par an pour les dépenses locales de fonctionnement. En fait, la plupart des bureaux de pays ont reçu ce financement minimum au titre du budget AAP, appelé "1-2-3 + 55 000 dollars", à l'exception notable d'un bureau financé uniquement au moyen des CAD. Comme le Programme l'a déjà reconnu, ce financement minimum au titre du budget AAP s'est avéré insuffisant, spécialement pour les bureaux de pays où il n'était pas réalisé d'opérations d'urgence et où, de ce fait, les allocations au titre des CAD étaient limitées. Ainsi, quelques bureaux de pays n'ont eu d'autre choix que d'imputer aux CAD ou aux Autres COD certaines de leurs dépenses relevant du budget AAP, comme les frais de loyer et les dépenses afférentes aux services d'utilité publique.
68. Bien que les choses se soient améliorées, je suis d'avis que le Programme devrait définir d'une manière plus précise et réaliste les dépenses qui relèvent du budget AAP. Comme les dépenses AAP sont financées principalement au moyen des recettes provenant du recouvrement des CAI sur les contributions, la nature et le montant des dépenses AAP



devraient être examinés par le Conseil d'administration. **Je recommande qu'un document détaillé concernant les dépenses AAP soit soumis au Conseil d'administration pour examen dès que possible ou, en tout état de cause, suffisamment avant la préparation du budget pour l'exercice biennal 2004–2005.**

### Taux de recouvrement

69. Lorsque le Conseil d'administration a approuvé le taux de 7,8 pour cent pour le recouvrement des CAI, il a également décidé que ce "principe du taux unique serait revu lors du processus normal d'élaboration du budget et aurait cessé d'être appliqué si le Conseil d'administration en décide ainsi". À la date d'élaboration du présent rapport, le Conseil n'avait pas pu revoir le taux de 7,8 pour cent fixé pour le recouvrement des CAI, qui a continué d'être appliqué pour l'exercice biennal 2002–2003. Il a cependant été saisi du document préliminaire évoqué plus haut et il a décidé qu'il examinerait un document plus détaillé à sa troisième session ordinaire d'octobre 2002. À la date d'élaboration du présent rapport, ce document n'était pas encore achevé mais mes collaborateurs en ont reçu le 6 juin 2002 le canevas annoté.
70. Il y a lieu de relever cependant que, comme indiqué dans la Note 2–E des états financiers, ce taux de 7,8 pour cent n'a pas été le seul taux appliqué. Pour les contributions bilatérales et les fonds fiduciaires, il a été appliqué sur les contributions reçues des taux de recouvrement des CAI variant entre 3 pour cent et 7,8 pour cent des coûts directs. En outre, dans certains cas (comme celui des "Amis du PAM" mentionné plus haut), le Directeur exécutif a décidé qu'il serait dérogé au principe de recouvrement des CAI conformément à l'Article XIII.4 f) du Règlement général.
71. Le Conseil d'administration devrait à mon avis, pour pouvoir revoir le taux actuel de recouvrement des CAI, avoir, indépendamment des informations concernant la nature et l'étendue des dépenses imputées au budget AAP:
- des informations détaillées sur le niveau et la nature des contributions pour lesquelles, à l'avenir, les CAI soit seraient recouverts à un taux inférieur au taux standard de 7,8 pour cent, soit ne seraient pas recouverts du tout; et
  - une indication fiable des autres sources de financement du budget AAP, c'est-à-dire les CCEG et les économies sur annulation d'engagements contractés durant les exercices antérieurs. Dans le premier cas, comme indiqué ci-dessus, le PAM ne pourra sans doute définir sa politique qu'en 2003, mais il s'est engagé à fournir des informations à ce sujet au Conseil d'administration en octobre 2002. Dans le second cas, étant donné la mise en service du système WINGS qui a permis de calculer avec plus d'exactitude les engagements non réglés en fin d'exercice, mes collaborateurs sont d'avis que l'on peut s'attendre à une diminution du montant des annulations d'engagements non réglés.





# DEUXIÈME PARTIE: QUESTIONS DE GESTION

## EXAMEN DE LA GESTION DE LA TRESORERIE

### Généralités

72. Avant janvier 1999, la trésorerie du PAM était gérée par la FAO. Le mémorandum d'accord conclu le 10 octobre 1996 définissait l'étendue et la nature des services de gestion des comptes bancaires et des placements fournis par la FAO. Selon le mémorandum, cependant, il appartenait au PAM de formuler sa propre politique en matière de placements, dont la FAO pourrait s'inspirer lorsqu'elle placerait les fonds du Programme. Le 1er janvier 1997, dans une circulaire intitulée "Politique de gestion des placements", le Directeur exécutif a indiqué les principes applicables aux placements des fonds donnés et/ou confiés au PAM, et le Directeur de la Division des finances a publié les directives définissant les procédures à suivre.
73. La politique du PAM, bien qu'ayant pour objectif primordial "*la préservation de la valeur des ressources en dollars des Etats-Unis*", tendait néanmoins à accroître le rendement global des placements en élargissant la liste des instruments dans lesquels pouvaient être placés les fonds du PAM qu'utilisait alors la FAO. Dans un premier temps, il était envisagé de créer deux comités chargés de la formulation et de la mise en oeuvre de la stratégie en matière de placements: un comité consultatif des placements et un groupe interne d'examen des placements. Cependant, seul ce dernier a été créé étant donné que le PAM a décidé de continuer à utiliser le Comité consultatif des placements de la FAO plutôt que d'avoir son propre comité.
74. La politique concernant la gestion des placements du PAM a été examinée par le Comité consultatif de la FAO le 18 mai 1998 en même temps que le rapport établi par un consultant chargé d'étudier les activités de placement de la FAO. Le Comité consultatif a souscrit à toutes les recommandations du consultant, qui tendaient à ce que le PAM:
- assume la responsabilité de ses avoirs à court terme, ainsi que celle de tous les comptes bancaires du siège précédemment gérés par la FAO;
  - constitue un Comité des placements auquel soient représentés des membres de l'extérieur;
  - désigne un cabinet de consultants pour donner des avis au Comité des placements et aux fonctionnaires chargés de la gestion des liquidités; et
  - entreprenne une étude afin de déterminer comment les liquidités non requises pour des activités immédiates pourraient être placées à plus longue échéance et confie l'administration de ces avoirs à quatre gestionnaires externes des placements au maximum. Entre-temps, les avoirs du PAM devraient être transférés à un fonds de placement à court terme global géré par l'entité responsable de la garde des fonds.



75. Pour remplacer les services de gestion de la trésorerie fournis par la FAO, qui devaient cesser d'être assurés à compter du 1er janvier 1999, le Directeur exécutif a, le 28 octobre 1998, approuvé la création au sein du PAM d'un Service de la trésorerie. Le Directeur exécutif a également approuvé le recrutement du même cabinet de consultants que la FAO pour la fourniture de services consultatifs touchant les placements. Le 30 septembre 1999, il a été établi une nouvelle circulaire concernant la "Politique de gestion des placements". Sous réserve de l'objectif général qu'était *"la préservation de la valeur des ressources en dollars des Etats-Unis"*, les principales considérations applicables à la gestion des placements étaient définies comme suit, dans l'ordre de priorité: *"i) sécurité du principal, ii) liquidité et iii) taux de rentabilité"*.

### Objectifs, portée et méthode de l'audit

76. L'audit a porté sur tous les changements introduits depuis que le PAM a repris à la FAO la gestion de sa trésorerie, le 1er janvier 1999, avec un double objectif, à savoir déterminer si le PAM gérait ses liquidités conformément aux règles, réglementations et politiques en vigueur (premier objectif) et s'il le faisait de la manière la plus efficace et la plus rentable en faisant correspondre ses entrées et ses sorties de fonds, en minimisant la nécessité d'emprunter, le cas échéant, et en maximisant l'excédent journalier qui pouvait être placé (deuxième objectif).

77. Le Guide d'audit No. 203 intitulé "Gestion de la trésorerie au sein des organismes des Nations Unies" adopté par le Groupe mixte de vérificateurs externes des comptes des Nations Unies a été utilisé comme base pour l'audit. Les observations formulées l'ont été après examen des documents suivants:

- circulaires, directives, procédures et minutes de réunions pertinentes publiées;
- correspondance et accords avec la FAO et le Fonds international de développement agricole (FIDA) concernant la gestion de la trésorerie; et
- contrats conclus et rapports publiés.

L'on a également examiné différents documents publiés touchant la gestion de la trésorerie ainsi que l'expérience acquise par d'autres organismes des Nations Unies.

### Arrangements organisationnels

#### ⇒ Service de la trésorerie

##### Dotation en personnel approuvée et situation des effectifs

78. La dotation en personnel approuvée pour le nouveau Service de la trésorerie était de deux postes de fonctionnaires du cadre organique (un poste P-5 de Chef du Service de la trésorerie et un poste P-3 de chargé de la trésorerie) et de quatre postes d'agents des services généraux (un poste G-5 de commis comptable et trois postes G-4 de commis à l'administration). Tous ces postes ont été pourvus à compter de novembre 1999.

79. Pour l'exercice biennal 2000–2001, le nombre et la classe des postes approuvés sont restés inchangés, à l'exception de celui de chargé de la trésorerie, reclassé P-4. L'allocation initiale de crédits au titre du budget AAP pour l'exercice biennal comprenait également un montant de 91 000 dollars pour les dépenses autres que de personnel (en particulier les heures supplémentaires et les services de consultants). Par la suite, il a été ouvert au budget AAP des allocations de crédits supplémentaires pour l'achat d'un système de gestion électronique de la trésorerie (270 000 dollars) et pour les honoraires du consultant chargé



des services sous-traités de gestion des placements. Un consultant a été recruté le 1er mars 2001, avec pour tâche, en particulier, de suivre les activités des gestionnaires des placements. Un autre consultant a été recruté le 1er novembre 2001 pour une période de cinq mois.

80. Pour l'exercice biennal 2002–2003, le tableau d'effectifs approuvé a été porté à sept, avec l'adjonction d'un nouveau poste G-5, et il a été prévu un montant de 59 500 dollars au titre des dépenses autres que de personnel. Ce nouveau poste G-5 a été pourvu le 7 janvier 2002. Le 19 avril 2002, il a été approuvé un poste supplémentaire dont le titulaire serait chargé de suivre les placements, mais ce poste n'avait toujours pas été pourvu à la date d'élaboration du présent rapport. En outre, ce poste devrait être financé au moyen des recettes produites par les placements et non au titre du budget AAP.
81. Pour ce qui est du poste du Chef du Service de la trésorerie, mes collaborateurs ont relevé que son titulaire a été en congé de maladie pendant plus de sept mois (du 18 mai 2001 au 8 janvier 2002) et, à son retour, a été muté à un autre service de la Division des finances. En son absence, le chargé de la trésorerie (P-3, par la suite promu à P-4) a été responsable du Service et il a été recruté une personne pour le remplacer temporairement. L'avis de vacance de poste du Chef du Service de la trésorerie a été publié début janvier 2002 et, à la date d'élaboration du présent rapport, le processus de sélection touchait à sa fin.
82. À mon avis, la situation des effectifs appelle les observations suivantes:
- La rotation du personnel a été relativement lente, ce qui est un élément positif. Du point de vue des besoins de formation, trois fonctionnaires ont récemment participé à des séminaires de gestion de la trésorerie, ce qui est également un élément positif. En outre, l'absence de formation structurée avant 2001 a été compensée par une formation en cours d'emploi et par une formation aux meilleures pratiques de gestion de la trésorerie.
  - La fonctionnaire chargée du Service s'est avérée parfaitement capable d'assurer l'intérim, mais l'absence d'un chef de service a constitué une contrainte supplémentaire à un moment où il fallait régler un grand nombre de questions pressantes. Le PAM a repris la responsabilité de la trésorerie à la FAO lorsque, en particulier, le système WINGS était en cours d'élaboration. C'est donc dans une perspective d'ensemble qu'il faut apprécier les observations formulées dans les paragraphes ci-après.

#### Surcroît de ressources humaines pour le Manuel de la trésorerie

83. Indépendamment des effectifs permanents mentionnés ci-dessus, un surcroît de ressources humaines a été obtenu au moyen d'un accord de prêt remboursable conclu le 30 décembre 1999 avec une entreprise privée, qui devait mettre à la disposition du PAM les services de sept employés pendant une période de deux mois (janvier et février 2000) pour passer en revue les outils de gestion de la trésorerie disponibles sur le marché, examiner l'adéquation et la sécurité du matériel informatique et du logiciel alors utilisés par le Service de la trésorerie et rédiger un Manuel de la trésorerie, le tout à un coût global de 100 000 dollars (un montant forfaitaire de 80 000 dollars plus 20 000 dollars pour les dépenses opérationnelles). Le PAM a appliqué les recommandations formulées par l'entreprise en question au sujet du renforcement de la sécurité des systèmes et s'est fondé sur les résultats de l'examen entrepris pour présélectionner les fournisseurs lorsqu'il a été publié en 2001 un appel d'offres pour une formule de gestion intégrée de la trésorerie (voir plus loin). Or, le Manuel de la trésorerie, qui devait être achevé à la fin de février 2000, ne l'était toujours pas à la date d'élaboration du présent rapport.



84. Selon les informations communiquées à mes collaborateurs, cet état de choses a été imputable aux éléments suivants:
- Pour commencer, l'idée de rédiger un Manuel de la trésorerie n'est apparue qu'en novembre 1999 seulement, plutôt qu'en janvier 1999, lorsque le PAM a repris à la FAO la gestion de la trésorerie.
  - Ensuite, le Programme n'a réagi que lentement lorsque le projet de manuel est apparu comme déficient. Bien que des observations eussent déjà été faites oralement, ce n'est que le 3 avril 2000 (c'est-à-dire plus d'un mois après le délai initial) que le PAM a adressé une lettre à l'entreprise privée en question pour lui exprimer la déception que lui avait causée le projet des trois premières sections du Manuel.
  - Le projet complet finalement soumis à la mi-2001 ne répondant toujours pas à l'attente du PAM, un avenant à l'accord de prêt remboursable a été signé par les deux parties les 28 novembre et 12 décembre 2001. Il y était reconnu que le Manuel finalement élaboré donnait *"un aperçu général des procédures de gestion de la trésorerie du PAM"* alors que le Programme attendait *"une description plus détaillée des opérations de gestion de la trésorerie au jour le jour"*. Pour couvrir le coût de l'élaboration de ces procédures supplémentaires, l'entreprise a accepté de renoncer au solde des honoraires convenus, soit 25 000 dollars, en échange de quoi le PAM considérait que son co-contractant s'était acquitté de sa tâche et lui a versé le solde dû, c'est-à-dire 16 700 dollars.
  - Le 5 décembre 2001, un autre accord de prêt remboursable a été conclu avec une autre entreprise pour que deux de ses employés achèvent le Manuel de la trésorerie, tâche en contrepartie de laquelle le PAM rembourserait à l'entreprise un montant total de 20 025 dollars plus les dépenses connexes, estimées à 4 100 dollars.
85. Du fait de ces retards, le Service de la trésorerie ne disposait toujours pas d'un manuel opérationnel complet plus de trois ans après sa création. L'on a fait valoir néanmoins que le fait que le Manuel de la trésorerie n'avait pas été achevé n'avait pas empêché le PAM de mettre en place immédiatement, même dès 2000, les meilleures pratiques de gestion des liquidités.

### ⇒ **Services consultatifs en matière de placements**

86. Comme indiqué ci-dessus, le Directeur exécutif a approuvé le 28 octobre 1998 le recrutement du même cabinet de conseil que la FAO pour obtenir des services consultatifs sur les placements, mais aucun accord n'a été conclu directement avec ce cabinet. En fait, les arrangements contractuels étaient ceux définis par l'accord que la FAO avait signé avec le cabinet le 19 février 1999. En contrepartie d'un honoraire annuel de 24 000 dollars pour une période de 12 mois commençant le 1er février 1999, le cabinet de conseil devait fournir les services suivants à la fois à la FAO et au PAM:
- *"accès aux données concernant les placements et aux informations financières tirées de ses bases de données sur les placements et analyses financières;*
  - *accès à des données détaillées, y compris analyses et tableaux concernant les marchés des capitaux, les politiques, les états financiers et la performance d'institutions et d'investisseurs comparables, les gestionnaires, les partenariats et les investissements spéciaux de tous types;*
  - *divers rapports de recherche et documents de travail sur d'importants aspects des placements et de la conjoncture financière;*



- *36 heures au maximum de services de conseil pour des consultations diverses, des demandes de renseignements, de brefs rapports sur la répartition des avoirs et la participation à des réunions trimestrielles à Rome."*
87. Les deux organisations sont convenues de partager les honoraires du cabinet de conseil, ce qui a été le cas pour trois périodes consécutives. Comme, cependant, le PAM avait besoin de plus de conseils au sujet de ses placements, il a conclu un accord séparé avec le cabinet de conseil le 25 février 2002. En contrepartie d'un honoraire annuel de 24 000 dollars, ce dernier fournirait les services suivants:
- *"accès aux bases de données privées sur les marchés des capitaux, les gestionnaires des placements et les partenariats ainsi que sur la performance d'institutions comparables; études trimestrielles et annuelles sur les placements et la conjoncture financière et divers rapports de recherche et documents de travail sur les placements et les questions financières;*
  - *quatre jours ouvrables et demi de services consultatifs pour des consultations diverses, des demandes de renseignements, de brefs rapports sur d'éventuels problèmes avec les gestionnaires ou des problèmes touchant la répartition des avoirs, et la participation à une réunion annuelle avec le PAM au maximum."*

En outre, "à la demande du PAM, il pourra être fourni des services de conseil supplémentaires qui seront facturés au tarif standard, et des rapports trimestriels d'évaluation de la performance des placements seront présentés et facturés sur une base trimestrielle".

## ⇒ **Comité des placements du PAM**

### Composition

88. Lorsqu'il a été créé conformément à la Circulaire du Directeur exécutif en date du 30 septembre 1999, le Comité des placements du PAM était composé comme suit:
- Directeur exécutif adjoint, Président;
  - trois hauts fonctionnaires du PAM siégeant à titre personnel;
  - deux membres de l'extérieur désignés par le Directeur exécutif; et
  - des membres de droit, à savoir le Directeur de la Division des finances, un observateur de l'OEDA, le Chef du Service de la trésorerie, secrétaire du Comité, ainsi que d'autres membres ad hoc pouvant être désignés par le Président du Comité des placements, selon les besoins.
89. Il a fallu un an pour que soit désigné le premier membre de l'extérieur (le Trésorier du FIDA, le 29 septembre 2000) et presque deux ans pour le second (un représentant du cabinet de conseil le 6 juin 2001). Il y a lieu de noter cependant que le Trésorier du FIDA, ou son adjoint, avait toujours assisté aux réunions du Comité des placements avant d'être officiellement désigné.
90. La composition du Comité des placements a été modifiée comme suit par la Circulaire du Directeur exécutif en date du 1er août 2001:
- Cinq membres permanents: trois siégeant à titre personnel plus le Directeur exécutif adjoint, Président, et le Sous-Directeur exécutif chargé de l'administration, Vice-Président.



- Deux suppléants qui siègeraient au Comité en l'absence de membres permanents agissant à titre personnel.
- Les membres de droit ont été réduits à trois seulement: le Directeur de la Division des finances, un représentant de l'OEEDA et le Chef du Service de la trésorerie, qui ferait fonction de secrétaire du Comité.

Par la suite, le Directeur exécutif a publié deux nouvelles circulaires datées des 4 septembre 2001 et 21 mai 2002 respectivement pour remplacer des membres du Comité qui avaient soit quitté le Programme, soit changé de fonctions.

91. Il est de fait que le PAM s'est employé à désigner des membres s'intéressant aux placements et connaissant la question, mais **je recommande que le Comité des placements comporte un plus grand nombre de membres ayant une expérience professionnelle et pratique de la gestion de la trésorerie**. Tout en considérant que le Comité des placements, avec sa composition actuelle, avait répondu aux besoins du Programme, le PAM est convenu de maintenir la question à l'examen. À la date d'élaboration du présent rapport, il avait déjà entamé des discussions avec la FAO à propos de la possibilité que le Trésorier de cette dernière participe au Comité des placements du PAM et inversement. En outre, le Comité des placements est décidé d'inviter tous ses membres, y compris les suppléants, à ses réunions pour qu'ils puissent se familiariser davantage avec les questions relatives aux placements.
92. Aux termes de l'article 8.04 des accords de services de gestion des placements conclus le 2 février 2000, un représentant de chaque gestionnaire des placements doit *"être disponible pour assister aux réunions du Comité des placements du PAM au moins une fois par an"*. En fait, aucun des gestionnaires n'a été invité à assister à de quelconques réunions du Comité des placements en 2000, et deux d'entre eux seulement y ont assisté en 2001. Des réunions informelles ont également eu lieu entre les gestionnaires et quelques membres du Comité des placements. À partir de 2002, le PAM a décidé d'inviter individuellement les gestionnaires des placements à présenter leurs stratégies de placements respectives, leurs performances et leurs perspectives économiques. À la date d'élaboration du présent rapport, deux gestionnaires des placements avaient assisté à la première (18 février 2002) et à la deuxième réunions trimestrielles respectivement.

#### Fréquence des réunions

93. Aux termes de la circulaire du Directeur exécutif en date du 30 septembre 1999, le Comité des placements devait se réunir *"trimestriellement ou selon que de besoin"*. Comme récapitulé au tableau 3 ci-dessous, cette règle n'a pas été respectée en 2000 étant donné que le Comité n'a tenu qu'une réunion formelle les premier et troisième trimestres. En 2001 et jusqu'à présent en 2002, le Comité des placements s'est réuni au moins une fois par trimestre.



<b>TABLEAU 3: FRÉQUENCE DES RÉUNIONS DU COMITÉ DES PLACEMENTS</b>
---

	1999	2000	2001	2002
Premier trimestre	N/A	30 mars (No 2)	25/29 janv. (informelle) 2 fév. (No 4) 7 mars (No 5)	21 fév. et 11 mars (No 10)
Deuxième trimestre	N/A		22 juin (No 6)	19 avril (No 11)
Troisième trimestre	N/A	10 août (informelle) 30 oct. (No 3)	25 juillet (No 7) 2 août (No 8)	30 juillet (No 12)
Quatrième trimestre	5/6 Oct. (No 1)		8 et 19 nov. (No 9)	

#### Fonctions du Comité

94. Aux termes de la circulaire susmentionnée du Directeur exécutif, le Comité des placements devait essentiellement avoir pour attributions de "*soumettre à l'approbation du Directeur exécutif des recommandations concernant:*

- i) *La politique et les directives relatives à la gestion des placements [...];*
- ii) *Une stratégie globale de diversification des placements par types d'instrument et par monnaie, eu égard à la situation interne des liquidités et à la situation des marchés des valeurs;*
- iii) *La sélection des gestionnaires externes, du gardien des placements, des membres externes du Comité des placements et d'autres conseillers et la fin de leurs services."*

En outre, le Comité des placements devait avoir pour attributions "de passer en revue la performance et la composition du portefeuille, de suivre les performances des gestionnaires externes pour veiller à ce que les directives concernant les placements soient respectées" et d'examiner d'autres aspects de la gestion des liquidités comme les risques de change et les opérations en devises, les rapports avec les banques et les systèmes bancaires électroniques. Il ressort de l'ordre du jour et des minutes des réunions du Comité des placements qu'à partir de 2001, non seulement ses réunions ont été plus fréquentes, mais leur qualité s'est améliorée, le Comité examinant non seulement les questions liées aux placements mais aussi toutes les questions mentionnées ci-dessus.

#### Règlement intérieur

95. Conformément à la circulaire susmentionnée du Directeur exécutif, le Comité des placements devait établir "*son propre règlement intérieur*". Toutefois, ce n'est que lors de la réunion du 10 août 2000 que le représentant de l'OEDA a rappelé au Comité qu'il n'avait pas encore arrêté son règlement intérieur. Celui-ci a finalement été adopté à la sixième réunion du Comité, le 22 juin 2001, soit plus de 18 mois après sa première réunion. Aux termes de l'Article IV du Règlement intérieur, le Comité doit, "*dans toute la mesure possible, planifier ses activités sur une base annuelle*". Il n'a pas été élaboré de programme de travail annuel pour 2000 et 2001. Pour 2002, il a été présenté un projet à la dixième réunion du Comité, le 11 mars 2002, et le programme de travail final a été approuvé à la onzième réunion, le 19 avril 2002. **Pour qu'il devienne un instrument plus utile, je recommande que l'on s'efforce d'adopter le programme de travail annuel du Comité des placements avant le début de l'année.**



96. Toujours aux termes de l'Article IV, l'ordre du jour provisoire de chaque réunion, établi compte tenu du programme de travail annuel doit être "*distribué à tous les membres du Comité au moins une semaine avant la réunion*". De même, "*la documentation relative aux points inscrits à l'ordre du jour provisoire*" doit être distribuée aux membres "*normalement une semaine avant le début de la réunion*". Comme récapitulé au tableau 4 ci-après, cette règle n'a pas toujours été respectée. À cinq occasions (trois réunions ordinaires et deux réunions extraordinaires), les membres du Comité ont eu moins de trois jours pour se familiariser avec les questions à discuter. **Je recommande que la préparation des réunions du Comité des placements soit améliorée pour que l'ordre du jour provisoire et la documentation puissent être distribués en temps utile.**

**TABLEAU 4: DISTRIBUTION DE L'ORDRE DU JOUR ET DE LA DOCUMENTATION POUR LES RÉUNIONS DU COMITÉ DES PLACEMENTS**

Réunion No	Date de la réunion	Date de distribution de l'ordre du jour et de la documentation	Préavis
1	5/6 octobre 1999—O	27 septembre 1999	9 jours
2	30 mars 2000—O	27 mars 2000	3 jours
3	30 octobre 2000—O	27 octobre 2000	3 jours
4	2 février 2001—O	22 janvier 2001	11 jours
5	7 mars 2001—E	5 mars 2001	2 jours
6	22 juin 2001—O	19 juin 2001	3 jours
7	25 juillet 2001—E	23 juillet 2001	2 jours
8	2 août 2001—O	1 août 2001	1 jour
9	8 novembre 2001—O	31 octobre 2001	8 jours
10	8 février 2002—O (date initiale)	7 février 2002	1 jour
	21 février 2002—O	19 février 2002	2 jours
	11 mars 2002—O	8 mars 2002	3 jours
11	19 avril 2002—O	15 avril 2002	4 jours
12	30 juillet 2002—O	19 juillet 2002	11 jours

O: réunion ordinaire — E: réunion extraordinaire

97. Aux termes de l'Article VII du Règlement intérieur, les minutes des réunions doivent être "*distribuées aux membres et aux membres de droit dans les cinq jours ouvrables suivant la réunion*". Comme mes collaborateurs n'ont pas pu obtenir toutes les fiches de transmission des minutes des réunions de 2000 et 2001, ils n'ont pas pu déterminer si ces règles avaient effectivement été respectées. Ils ont par conséquent recommandé que toutes les fiches de transmission soient conservées dans les dossiers du Service de la trésorerie conformément au paragraphe 7 de la Circulaire du Directeur exécutif, où il est dit que "*le Chef du Service de la trésorerie, qui fait fonctions de secrétaire du Comité des placements, prépare les propositions et établit un compte rendu de toutes les décisions et activités*". Pour 2002, les minutes ont été publiées comme suit: le 8 mars pour la réunion du 21 février, le 15 avril pour la réunion du 11 mars et le 26 avril pour la réunion du 19 avril. Mes collaborateurs ont relevé que la qualité des minutes s'était progressivement améliorée avec l'inclusion, en particulier, d'un bref résumé des décisions et d'une liste des mesures prises pour y donner suite. **Je recommande que les minutes des réunions du Comité des placements soient publiées sans tarder conformément au Règlement intérieur.**



## Rapport annuel du Comité des placements

98. La Circulaire du Directeur exécutif stipule que le Comité des placements doit "*soumettre un rapport annuel au Directeur exécutif*". Comme le Comité des placements ne s'est réuni pour la première fois qu'en septembre 1999, le premier rapport "annuel" portait sur la période comprise entre septembre 1999 et décembre 2000. Il a fait l'objet d'un premier examen par le Comité à sa réunion du 7 mars 2001 et a finalement été soumis au Directeur exécutif le 26 juillet 2001. Précédemment, une version abrégée du rapport intitulée "Rapport sur la gestion des liquidités" a été soumise au Conseil d'administration à sa session annuelle de 2001 comme suite à une demande formulée à sa troisième session ordinaire de 2000<sup>6</sup>. **Comme la Circulaire du Directeur exécutif ne contient aucune disposition touchant la date à laquelle doit être présenté le rapport annuel du Comité des placements ni son contenu, je recommande que des dispositions à cet effet soient adoptées.** À mon avis, le rapport annuel devrait être présenté au plus tard le 31 mars suivant la fin de l'année à laquelle il se rapporte et devrait être centré sur les activités du Comité des placements. Mes collaborateurs ont cependant été informés que la date de présentation du rapport serait fixée au 15 avril pour pouvoir clore les comptes. À la date d'élaboration du présent rapport, le rapport annuel du Comité des placements pour 2001 n'avait pas encore été présenté et devait être examiné par le Comité à sa réunion du 30 juillet.

## ⇒ Comité consultatif pour les placements (CCP) de la FAO

99. Comme indiqué plus haut, le PAM a décidé en 1997 de continuer d'utiliser le CCP de la FAO plutôt que d'avoir son propre Comité consultatif. Cette décision a été confirmée le 30 septembre 1999 par la Circulaire du Directeur exécutif, dans laquelle il est dit notamment "*comme un cadre approprié se trouve déjà en place*", le PAM solliciterait l'avis du CCP de la FAO. À mon avis, il était probablement douteux qu'un tel cadre fut approprié. Comme indiqué dans mon rapport concernant la FAO pour 1998–1999 [par. 65 à 67], le CCP, qui était censé se réunir deux fois par an, ne s'était réuni qu'une seule fois les quelques années précédentes. En outre, les membres du Comité n'avaient guère de possibilités de contrôler l'application de leurs recommandations étant donné que les minutes du CCP leur étaient habituellement communiquées plusieurs mois après la réunion. En outre, les membres externes du Comité ne recevaient aucune autre information entre les réunions annuelles. J'ai recommandé alors que l'on envisage de renforcer le rôle du CCP en revoyant son mandat, en réexaminant sa composition, en limitant celle-ci à des membres externes et en publiant les minutes des réunions en temps opportun.

100. Comme mentionné dans le "Rapport intérimaire sur l'application des recommandations formulées par le Commissaire aux comptes" qu'a examiné le Comité financier à sa quatre-vingt-dix-septième session, en septembre 2001<sup>7</sup>, les mesures ci-après ont été adoptées par la suite:

- Le mandat du CCP a été revu et soumis à l'approbation du Directeur général de la FAO.
- La composition du CCP a été limitée aux membres externes ci-après, désignés par le Directeur général: trois représentants de la Banque des règlements internationaux, de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et du Fonds monétaire international respectivement, plus le consultant de la FAO.

<sup>6</sup> WFP/EB.A/2001/5-E/1.

<sup>7</sup> FC97/12.



101. Tout en prenant note de ces améliorations, je n'en ai pas moins exprimé la crainte que le mandat révisé du CCP n'avait pas accru la fréquence des réunions. En fait, le CCP serait seulement tenu "*de se réunir une fois par an pour examiner le rapport annuel sur les placements et formuler des recommandations à l'intention du Directeur général*". À sa vingt-huitième session, le 24 mai 2002, la possibilité de tenir une réunion supplémentaire a été discutée mais, comme les membres externes ont fait observer qu'il leur serait difficile de venir à Rome plus d'une fois par an, il a été décidé que la question de réunions supplémentaires serait discutée au cas par cas et que de telles réunions pouvaient être organisées sous forme d'appels électroniques groupés ou par vidéoconférences.
102. Pour ce qui est de la diffusion en temps utile des minutes des réunions, les minutes de la vingt-septième session du CCP tenue le 25 mai 2001 ont été distribuées aux membres du Comité en juin 2001. Mes collaborateurs ont relevé cependant que les minutes de la vingt-huitième session du CCP tenue le 24 mai 2002 n'avaient été soumises à l'approbation du Directeur général que le 25 juin 2002 et approuvées le 10 juillet 2002. Il y a lieu de noter toutefois que le PAM a distribué son projet de rapport sur les questions inscrites à l'ordre du jour aux membres du CCP le 3 juin 2002. En fait, les deux organisations ont préparé leurs ordres du jour respectifs et présidé des réunions lorsque les questions les intéressant étaient discutées. Les minutes qui ont été préparées par chacune des organisations ont par la suite été regroupées en un seul document pour distribution aux membres du CCP. Étant donné ce qui précède, j'ai recommandé à la FAO [par. 213 de mon rapport pour l'exercice 2000–2001] que le CCP se réunisse deux fois par an par téléconférence et que des consultations informelles soient encouragées pendant l'intersession. Des minutes devraient être rédigées dans tous les cas, même pour les consultations informelles, et publiées sans tarder, comme recommandé antérieurement.

### Prévisions des liquidités

103. La préparation de prévisions des liquidités devrait être l'une des principales tâches du Service de la trésorerie car il est ainsi possible d'optimiser la gestion des soldes bancaires et de limiter le risque de liquidités en faisant en sorte que des fonds soient disponibles pour couvrir les besoins opérationnels. En outre, cette tâche est étroitement liée aux placements étant donné que c'est uniquement sur la base de prévisions exactes des liquidités que l'on peut dire quelles sont les "*sommes qui ne sont pas requises dans l'immédiat et qui peuvent être placées*", comme prévu par l'Article 11.2 du Règlement financier. Toutefois, faute d'établissement automatisé de rapports sur les liquidités, leur gestion a continué d'exiger la compilation manuelle d'une masse considérable d'informations internes et externes. Il y a lieu de noter que quatre systèmes bancaires électroniques différents ont été utilisés pour transmettre chaque jour des ordres de paiement et recevoir les relevés des soldes et opérations bancaires. Il a également été utilisé un système électronique de rapports sur les placements du Gardien des fonds pour suivre les soldes du portefeuille et la comptabilisation des recettes.
104. La collecte manuelle de données provenant de différentes sources non seulement prenait beaucoup de temps mais aussi rendait les prévisions difficiles. Il ressort de la comparaison que mes collaborateurs ont faite pour la période allant de janvier à octobre 2000 que l'écart entre les prévisions et les entrées effectives des liquidités et entre les prévisions et les sorties effectives de liquidités a dépassé +/- 25 pour cent. Si cet écart a été moindre que pour l'exercice biennal antérieur, cette situation n'en continue pas moins d'appeler des améliorations. Mes collaborateurs ont relevé que l'on pouvait utiliser le système WINGS pour produire des prévisions des liquidités par monnaie. Cependant, la production de tels rapports a été remise à plus tard, des questions plus urgentes devant être résolues.



105. De plus, comme l'on considérait que le système WINGS n'avait pas les fonctionnalités nécessaires pour appuyer toutes les activités de gestion de la trésorerie, il a été adressé à sept sociétés, le 25 octobre 2001, une invitation à soumissionner pour mettre en place un système intégré de gestion de la trésorerie, à la suite de quoi trois soumissions valables ont été reçues avant la date limite du 27 novembre 2001. Après avoir examiné les soumissions, cependant, le PAM a décidé de commencer par mettre intégralement en oeuvre les fonctionnalités existantes du système WINGS et de remettre à plus tard la décision concernant un nouveau système intégré, en attendant qu'il ait été réalisé une analyse de la différence entre les spécifications du nouveau système et les différents modules SAP de gestion de la trésorerie.

## Arrangements bancaires

### ⇒ Arrangements bancaires au siège

106. À la fin de l'exercice biennal 1998–1999, le siège avait 26 comptes bancaires ouverts dans neuf banques différentes. Hormis six comptes ouverts auprès du Gardien pour les gestionnaires externes des placements, il n'y a eu aucun autre changement pendant l'exercice biennal 2000–2001. En prévision du passage à l'euro, le 1er janvier 2002, trois comptes bancaires libellés en monnaies européennes ont été fermés à la fin de 2001, ce qui a ramené le nombre total de comptes bancaires à 23. À la date d'élaboration du présent rapport, le PAM avait entrepris de revoir la structure de ses comptes et les arrangements bancaires existants non seulement au siège mais aussi sur le terrain afin de mettre au point des arrangements bancaires les plus efficaces et les plus économiques.

107. Une fois qu'une telle stratégie aura été élaborée, tous les services bancaires seraient obtenus par mise au concours. Conformément à la Règle de gestion financière 112.17, ce processus comporterait la publication d'un dossier d'appels d'offres (soit par invitation à soumissionner, soit par demande de devis ou de propositions) qui serait adressé à au moins trois établissements financiers réputés. Par le passé, la FAO n'avait jamais organisé de concours périodique pour la fourniture de services bancaires lorsqu'elle gérait les comptes du siège du PAM. Le seul processus de mise au concours qui avait eu lieu à l'époque était celui qui avait été organisé directement par le PAM pour la fourniture de services de gestion de liquidités (gestion centralisée des comptes, opérations en devises et recettes et décaissements) en février 1998.

108. Depuis que le PAM a repris la gestion de sa trésorerie, le 1er janvier 1999, il a été organisé un concours formel pour la fourniture de services bancaires au niveau de l'Organisation dans son ensemble. Une invitation à soumissionner a été publiée le 13 juin 2000 pour trouver un établissement pouvant remplacer la banque utilisée jusqu'alors pour la réception des contributions du principal donateur et pour payer directement les expéditions effectuées aux transporteurs. Des six banques présélectionnées qui ont été invitées à soumissionner, cinq ont envoyé des propositions valables et une a finalement été choisie.

109. Pour la fourniture des services bancaires afférents aux états de paie, il a été publié une demande de devis plutôt qu'une invitation à soumissionner. Le 27 septembre 2001, le Directeur de la Division des services de gestion a décidé qu'une telle procédure n'était pas nécessaire, faisant valoir que *"étant donné la date limite à laquelle doit être mis en service le système de gestion des états de paie et le temps nécessaire pour reconfigurer le système WINGS pour l'aligner sur les formats utilisés pour les paiements, il faut agir rapidement. En outre, les délais requis pour publier une invitation formelle à soumissionner dépasse le*



*temps disponible qui reste jusqu'à la date de mise en service du système de gestion des états de paie".*

110. Dans le mémorandum approuvé par le Directeur de la Division des services de gestion, ce dernier mentionnait également ce qui suit: "les arrangements bancaires seront revus à l'expiration d'une période d'un an. Selon l'issue de cet examen, il conviendra de publier une invitation à soumissionner pour les services de gestion des liquidités, qui comprendront tous les services bancaires pertinents, comme les états de paie, les paiements aux fournisseurs, la gestion centrale des liquidités et les opérations en devises aussi bien dans les bureaux de pays que dans les bureaux régionaux et au siège". **Je recommande que, selon l'issue de l'examen des arrangements bancaires, une telle invitation à soumissionner pour la fourniture des services de gestion des liquidités soit publiée conformément à la Règle de gestion financière 112.17.**

### ⇒ Arrangements bancaires sur le terrain

111. Sur le terrain, il y avait fin décembre 2001 248 comptes bancaires de bureaux extérieurs, dont 64 comptes bancaires pour des fonds monétisés. Le Programme avait quelques comptes de regroupement des liquidités sous forme de comptes à solde nul, mais dans cinq bureaux de pays et trois banques différentes seulement, ce qui limitait encore plus le regroupement des liquidités. J'ai exprimé l'avis qu'il était regrettable que les comptes à solde nul soient si peu utilisés. Le système de comptes à solde nul, mis en place à titre expérimental dans quatre bureaux de pays en février 1997 conformément au mémorandum du Directeur de la Division des finances en date du 20 août 1996, aurait dû à mon avis être plus largement utilisé étant donné l'évaluation positive qui en avait été faite et des avantages qu'il offrait pour ce qui est du regroupement des liquidités. À la date d'élaboration du présent rapport, mes collaborateurs ont été informés que 19 comptes bancaires de bureaux de pays existants seraient regroupés en deux comptes à solde nul avant la fin de 2002. En outre, le bureau de pays intéressé serait doté d'un système bancaire électronique. **Je recommande que, dans le contexte de la stratégie globale concernant les services bancaires mentionnés ci-dessus, le PAM continue d'élargir la pratique des comptes bancaires à solde nul.**

### ⇒ Garde des fonds

112. L'actuel Gardien des liquidités du PAM a initialement été choisi comme Gardien des placements à long terme de la FAO (qui comprenait les placements à long terme du PAM gérés par la FAO) en 1997. Telle a été la conséquence de la décision prise de séparer les tâches de gestion et la garde de ces placements à long terme, précédemment confiées au même établissement, lequel a conservé les tâches de gestion tandis qu'un Gardien a été sélectionné après mise au concours. Le contrat avec ce dernier a été conclu par la FAO le 7 avril 1997.
113. Comme suite à la recommandation formulée par le CCP de la FAO en novembre 1998, le Gardien a été prié par le PAM de s'occuper non seulement de la garde de ses avoirs à court terme, mais aussi de les placer temporairement dans un fonds du marché monétaire qu'il gérait jusqu'à la désignation des gestionnaires des placements. Un accord-cadre sur la garde des fonds a été conclu à cet effet le 30 novembre 1998. À mon avis, cet arrangement soulevait les questions suivantes:
- Comme les gestionnaires externes des placements n'ont été désignés qu'en février 2000, le "placement temporaire", dont le montant a augmenté progressivement à partir de janvier 1999 à mesure que les dépôts à terme précédemment détenus venaient à échéance, a duré plus d'un an. En outre, comme un montant fixe de



600 millions de dollars a été transféré aux gestionnaires des placements, le solde des fonds est resté placé par le Gardien dans son fonds du marché monétaire. Un montant moyen de ce placement a été de 40 millions de dollars en 2000 mais a atteint un chiffre record en décembre 2000 lorsqu'une contribution de 164 millions de dollars a été reçue d'un important bailleur de fonds. Depuis lors, ce montant a progressivement diminué mais n'en représentait pas moins 33,6 millions de dollars au 31 décembre 2001.

- Un rendement net de 5,53 pour cent a été obtenu pendant la période qui s'est écoulée entre octobre 1999 et janvier 2000. Pour la période comprise entre février et décembre 2000, le rendement obtenu (6,23 pour cent net des commissions) a été inférieur à celui réalisé par les gestionnaires externes (6,58 pour cent). Il en a été de même en 2001: 4,16 pour cent contre 5,94 pour cent pour les gestionnaires externes.
  - L'établissement choisi en 1997 par la FAO comme Gardien des avoirs du PAM a été désigné à la suite d'un appel d'offres. Toutefois, il n'a pas été organisé de mise au concours lorsque cet établissement a été chargé de gérer également les avoirs à court terme du PAM.
114. Comme le rendement des soldes placés dans le fonds administré sur le marché monétaire par l'actuel Gardien des fonds a été inférieur à celui obtenu par les gestionnaires externes des placements, **je recommande que le montant de ces sommes soit réduit au minimum et qu'il soit organisé un processus de mise au concours pour la fourniture de ce service. Comme le précédent concours remonte à cinq ans, je recommande qu'un nouveau concours pour la fourniture des services de garde des fonds soit organisé prochainement.** À la date d'élaboration du présent rapport, mes collaborateurs ont été informés que le PAM avait l'intention de publier un appel d'offres pour les services de garde des fonds avant la mi-2003.

## Gestionnaires des placements

### ⇒ *Processus de sélection*

115. Une fois qu'il a été décidé de confier à l'extérieur la gestion des placements conformément à la recommandation formulée par le CCP de la FAO, le processus de sélection des gestionnaires externes a été le suivant:
- Pour commencer, le cabinet de conseil retenu pour fournir des services consultatifs pour les placements a été invité à présélectionner un certain nombre de gestionnaires externes. Sur les 33 gestionnaires potentiels contactés en janvier 1999 (18 en Europe et 15 aux États-Unis d'Amérique), 31 ont répondu, et le cabinet de conseil a recommandé au PAM d'interviewer 10 d'entre eux pour ne sélectionner en définitive que 4 à 6 gestionnaires.
  - À sa réunion du 25 mars 1999, le Groupe interne d'examen des placements a recommandé de constituer un comité technique pour examiner le rapport préparé par le cabinet de conseil et pour recommander la méthode d'entrevues à suivre pour sélectionner les gestionnaires externes. Le comité technique, composé de deux fonctionnaires du PAM (le Chef du Service de trésorerie et un chargé des achats) et de deux membres externes (un de la FAO et un du FIDA), s'est réuni pour la première fois le 26 avril 1999. Il a recommandé de constituer un jury composé de trois fonctionnaires du PAM et d'un représentant du cabinet de conseil qui rendraient visite aux dix gestionnaires présélectionnés par ce dernier. Sur la base de ces visites, de six à huit gestionnaires seraient invités à se rendre à Rome pour exposer leurs propositions.



116. La procédure ci-dessus, qui avait été élaborée sur les indications du CCP de la FAO, a été approuvée par le Directeur exécutif le 3 juin 1999, en même temps qu'il était dérogé à la règle d'un appel d'offres en bonne et due forme prescrite par l'Article 12.5 du Règlement financier. Le Directeur exécutif a également autorisé le Comité des placements à agir en qualité de comité des marchés pour l'évaluation finale des gestionnaires externes. Les interviews ont eu lieu dans les locaux des gestionnaires pendant la période comprise entre le 15 et le 23 juillet 1999. Six d'entre eux ont été invités à présenter leurs propositions au Comité des placements qui venait d'être créé les 5 et 6 octobre 1999. En définitive, le Comité des placements a recommandé de recruter cinq gestionnaires (quatre aux États-Unis et un en Europe). Le Directeur exécutif a approuvé cette recommandation le 25 octobre 1999 et les contrats ont été conclus le 2 février 2000.
117. À mon avis, le processus de sélection suivi appelle les observations suivantes:
- Bien qu'il n'ait pas été organisé de mise au concours formelle, l'approche et la procédure suivies ont en fait correspondu à l'esprit d'un concours.
  - Le délai initialement fixé s'est avéré manquer de réalisme. L'ensemble du processus devait être achevé le 1er juillet 1999 mais il a pris en fait sept mois de plus. Il s'est écoulé trop de temps entre la rédaction des rapports de visite et la réunion du Comité des placements. Des retards sont intervenus également dans la préparation des contrats.
  - Le CCP de la FAO a discuté de la sélection des gestionnaires des placements du PAM à sa vingt-cinquième session, le 28 mai 1999. Cependant, comme le Comité ne se réunissait qu'une fois par an, il n'a pas été possible de demander à nouveau son avis avant la sélection finale. Comme déjà recommandé, il faudrait revoir la fréquence des réunions du Comité étant donné que, vu l'importance des fonds du PAM, un avis de l'extérieur aurait été précieux.
118. Il convient de noter en outre que l'ensemble du processus s'est déroulé avant la publication du Manuel des achats d'articles non alimentaires qui est entré en vigueur le 1er janvier 2000 et qui a introduit de nouvelles règles. De ce fait, toute sélection ultérieure de gestionnaires des placements aurait dû intervenir selon des modalités formelles d'appels d'offres avec la participation du Comité des marchés d'achat d'articles non alimentaires du siège, qui aurait formulé une recommandation à l'intention du Directeur exécutif (et non le Comité des placements).

### ⇒ **Accords de services de gestion des placements**

#### Justification du placement de 600 millions de dollars

119. Les cinq accords qui sont entrés en vigueur le 2 février 2000 pour une période de trois années consécutives sont semblables. Chaque gestionnaire a été désigné par le PAM pour "*faire fonction de gestionnaire des placements*" d'un portefeuille d'avoirs composé "*intégralement de liquidités libellées en dollars des États-Unis, à concurrence d'un montant de 120 millions de dollars détenu dans un compte ouvert auprès du Gardien*", comme indiqué dans l'appendice I. Conformément à l'Article 11.2 du Règlement financier, "*les sommes qui ne sont pas requises immédiatement peuvent être placées par le Directeur exécutif, en ayant à l'esprit la nécessité de garantir la sécurité, la liquidité et la rentabilité des fonds*". Mes collaborateurs ont mis en question la justification du placement de 600 millions de dollars étant donné que, comme indiqué ci-dessus, un montant substantiel reste encore aujourd'hui placé, avec un rendement moindre, dans le fonds administré sur le marché monétaire par le Gardien. En outre, mes collaborateurs ont été informés que la question avait été discutée avec le Comité des placements, dont le mandat est notamment,



selon la Circulaire du Directeur exécutif, de soumettre à l'approbation de ce dernier des recommandations concernant la "*stratégie globale des placements*". Néanmoins, ils n'ont pas pu indiquer jusqu'où étaient allées ces discussions, qui n'avaient pas été reflétées dans les minutes des réunions du Comité des placements.

120. Au paragraphe 7 du document intitulé "Gestion de la trésorerie et des placements: niveau des placements financiers et politiques de placement", que le Conseil d'administration a examiné à sa première session ordinaire de 2002<sup>8</sup>, il est dit que "*le niveau des placements a été établi aux termes d'une analyse en trois étapes:*

- **Étape 1:** Déterminer le niveau de l'encaisse requise à titre de fonds de roulement pour les opérations.
- **Étape 2:** Estimer le montant des liquidités qui n'est pas immédiatement requis pour les opérations mais qui risque d'être disponible après affectation des fonds pour l'Étape 1.
- **Étape 3:** Regrouper les liquidités qui ne sont pas immédiatement requises pour les opérations et une part des fonds d'exploitation pouvant être investis à court terme sans mettre en danger les opérations du PAM".

Ces trois étapes sont décrites dans les paragraphes suivants du document.

121. Selon le paragraphe 9 du document susmentionné, la première étape a été réalisée au moyen d'"*une analyse des tendances des montants reçus et décaissés chaque mois au cours des quatre années précédentes et d'une analyse du délai existant entre la confirmation et la réception des contributions*". Mes collaborateurs ont reconnu qu'une analyse des tendances pouvait certes dégager des informations utiles mais ont été d'avis que le niveau des liquidités nécessaires comme fonds de roulement pour les opérations devait également être défini sur la base des critères actuels. La mise en service de l'ensemble du système WINGS en janvier 2002 se traduirait incontestablement par une modification du schéma des recettes et des décaissements. Le fait, par exemple, que le PAM a repris à la FAO la gestion des états de paie de son personnel a eu un impact sur les soldes des liquidités.

122. Étant donné ce qui précède, mes collaborateurs ont recommandé qu'il soit officiellement fixé et documenté des critères de base, par exemple pour le règlement des fournisseurs et des autres comptes créanciers, le versement des contributions, le paiement des comptes débiteurs, etc., qui puissent servir à calculer le niveau des liquidités requises comme fonds de roulement. Il faudra tenir compte également de critères comme le délai entre les engagements et les décaissements ainsi qu'entre la clôture des projets et la reprogrammation ou le remboursement des contributions non dépensées. Ces critères devraient être révisés régulièrement à la lumière des statistiques compilées à propos des délais effectivement enregistrés. Enfin, mais ce n'est pas là le moins important, mes collaborateurs ont recommandé que l'ensemble du processus de détermination en trois étapes du niveau des liquidités pouvant être placées soit examiné par le Comité des placements.

123. À la date d'élaboration du présent rapport, mes collaborateurs ont été informés qu'il serait tenu compte de toutes les recommandations qui précèdent dans l'analyse des liquidités qui doit être soumise au Conseil d'administration à sa prochaine session ordinaire, en octobre 2002, à la suite des préoccupations exprimées par le Conseil et par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB)<sup>9</sup>. En outre,

<sup>8</sup> WFP/EB.1/2002/4-A/1.

<sup>9</sup> WFP/EB.1/2002/(A, B)/2.



le PAM a manifesté son intention de revoir le processus de détermination du niveau des liquidités pouvant être placées et de présenter les résultats de cette étude au Comité des placements.

#### Directives en matière de placements

124. Aux termes de l'Article 3 des accords conclus, les gestionnaires externes se sont vu accorder "*de pleins pouvoirs de placer et de replacer les avoirs contenus dans le portefeuille du Programme*" conformément, entre autres, aux directives et à la politique en matière de placements, qui constituaient respectivement les appendices II et III aux accords. Mes collaborateurs ont relevé que les minutes des réunions du Comité des placements ne contenaient aucune trace de discussions concernant les directives. Selon la Circulaire du Directeur exécutif, le Comité des placements doit "*passer en revue les procédures et directives opérationnelles applicables à la gestion des placements*" (paragraphe 5) et "*veiller à ce que les directives opérationnelles appropriées soient préparées et approuvées conformément à la politique relative à la gestion des placements*" (paragraphe 13). En fait, le Comité des placements, qui s'est réuni pour la première fois les 5 et 6 octobre 1999 pour discuter de la sélection des gestionnaires externes, n'a tenu sa deuxième réunion que le 30 mars 2000, date à laquelle les accords avaient déjà été conclus.
125. Mes collaborateurs ont relevé en outre que les directives contenaient des dispositions sur des questions qui n'avaient pas été évoquées précédemment dans la circulaire. Cette dernière, par exemple, ne contenait aucune indication quant à l'étalon à utiliser pour mesurer les performances des gestionnaires externes des placements. Selon l'Article 3 des directives, cet étalon devait être "*l'indice de rendement des placements à trois mois des liquidités en dollars des États-Unis établi par JP Morgan, plus 0,75 pour cent, net des honoraires de gestion des placements*". Mes collaborateurs ont cependant noté aussi que le questionnaire que le cabinet de conseil avait initialement envoyé aux 33 gestionnaires potentiels mentionnait un étalon différent, à savoir "*le LIBID [taux interbancaire de Londres] + 75 points de base, net d'honoraires, par an*". En outre, mes collaborateurs ont mis en question le choix d'un tel étalon (rendement sur les dépôts bancaires à trois mois plus 0,75 pour cent) alors que la politique de gestion des placements du PAM permet de placer les liquidités pour une durée de cinq ans au maximum pour autant que l'échéance moyenne du portefeuille de placements ne dépasse pas deux ans.
126. En fait, mes collaborateurs n'ont pas été les seuls à remettre en question cet étalon. Lors de la réunion tenue par le Comité des placements le 7 mars 2001, un membre du Comité a noté une contradiction entre l'étalon retenu et la stratégie de placements établie pour les gestionnaires externes. La question a été soulevée aussi par le CCP de la FAO. Après de longues consultations, le Comité des placements a finalement recommandé, à sa dixième réunion, de réduire l'étalon en vigueur de 25 points de base. Le Directeur exécutif a approuvé ces recommandations le 22 mars 2002 et les gestionnaires externes en ont été dûment informés. À sa vingt-huitième session, le 24 mai 2002, le CCP a considéré que ce changement avait été judicieux.
127. Par ailleurs, mes collaborateurs ont relevé ce qui suit:
- Pour ce qui est des instruments dans lesquels peuvent être placés les fonds du PAM, la liste indiquée dans la circulaire a été élargie dans les directives de manière à englober "*les contrats d'achats (Repos), les titres émis par des institutions et organismes de l'État et le Fonds de placements à court terme du Gardien*".



- S'agissant de la qualité des instruments, les directives définissent la qualité minimum des instruments du marché monétaire dans lesquels peuvent être placés les fonds du PAM comme "*au moins A2/P2 pour Standard and Poor's et Moody's, respectivement*", tandis que la circulaire était muette sur ce point.
- L'Article 8 des directives impose certaines restrictions qui n'étaient pas prévues dans la circulaire. Par exemple, "*hormis les titres émis par le Gouvernement des États-Unis et ses institutions, il ne pourra pas être placé plus de 5 pour cent de la valeur boursière du portefeuille d'avoirs dans des titres d'une seule et même entité lors de l'achat*". De même, "*les bonds d'État libellés en dollars autres que des États-Unis ne peuvent être que des titres émis par des entités souveraines, des organismes non gouvernementaux et des institutions supranationales et, globalement, ces titres ne devront à aucun moment représenter plus de 40 pour cent du portefeuille d'avoirs*". Une clause stipulant que "*les placements pour les titres de sociétés qui produisent, fabriquent ou distribuent des mines terrestres ou d'autres armes anti-personnel ou des composantes desdites armes sont interdits*" a également été incluse dans les directives en matière de placements.

128. Lorsque mes collaborateurs ont appelé l'attention du PAM sur ces différences entre les directives et la circulaire, le PAM a exprimé l'avis qu'il n'y avait pas de contradiction entre les deux documents étant donné qu'ils n'étaient pas applicables au même niveau. La circulaire avait pour objet de définir les paramètres généraux applicables au niveau de l'Organisation dans son ensemble tandis que les directives définissaient les règles spécifiques que devaient suivre les gestionnaires externes. Si force est de reconnaître que les deux documents ne soient pas applicables au même niveau et que les directives doivent, par leur nature même, être plus détaillées que les circulaires, je suis d'avis que certaines questions comme l'étalon de référence et la qualité des instruments de placements, étant donné leur importance, devraient être réglées au niveau de la circulaire elle-même. **Je recommande que la circulaire relative aux placements soit complétée de manière à englober, en particulier, les questions liées à l'étalon de référence et à la qualité des instruments de placements.** À la date d'élaboration du présent rapport, mes collaborateurs ont été informés que le Comité des placements reverrait l'accord de services conclu avec les gestionnaires externes avant la fin de leur contrat de trois ans et examinerait alors les directives en matière de placements et l'étalon de référence correspondant.

## ⇒ Application des accords

### Pouvoirs en matière de placements

129. Dans l'exercice des pouvoirs qui leur ont été confiés en vertu de l'Article 3 des accords, les gestionnaires pouvaient, notamment, "prendre des décisions concernant les liquidités à détenir et le placement des dépôts ainsi que les opérations d'achat et de vente d'instruments dans lesquels peuvent être placés les fonds du PAM, tels qu'ils sont définis dans les directives en matière de placements". Si la cote d'un titre tombe au-dessous de la qualité minimum, l'Article 6 des directives stipule néanmoins que le gestionnaire "consulte le PAM avant de les vendre". Étant donné les pouvoirs discrétionnaires accordés aux gestionnaires externes, il est douteux que le PAM ait dû, dans les deux occasions exposées ci-dessous, s'immiscer dans le processus de décisions touchant la conservation ou la vente d'avoirs.

- La première occasion s'est produite les 25/29 janvier 2001. Informé par l'un des gestionnaires externes que la cote de certaines obligations avait été réduite au-dessous du seuil minimum de qualité prévu dans les directives, le PAM a demandé que le



Comité des placements soit convoqué "pour prendre une décision sur le point de savoir s'il y a lieu de conserver ou de vendre" les obligations en question. Bien que le représentant de l'OEDA ait contesté que le Comité des placements ait un tel rôle à jouer, le Comité a effectivement été impliqué dans la question et a recommandé que les obligations en question soient vendues.

- La deuxième occasion s'est produite fin septembre 2001 après que la cote de qualité d'autres obligations eut été réduite. Dans ce cas, c'est la Division des finances qui a pris la décision de vendre.

130. Dans les deux cas, l'implication du PAM a été justifiée en invoquant l'Article 6 des directives susmentionnées. Je reconnais que le libellé de cette clause est ambigu car il n'indique pas pourquoi les gestionnaires externes doivent consulter le PAM. Cependant, je ne peux pas souscrire à l'interprétation selon laquelle l'autorisation du PAM doit être demandée avant la vente d'avoirs qui, en tout état de cause, ne répondaient plus aux normes minimums de qualité. Cette implication active était contraire aux pouvoirs discrétionnaires accordés aux gestionnaires externes dans les accords conclus ainsi qu'aux principes énoncés au paragraphe 6 de la Circulaire du Directeur exécutif, selon laquelle: "*les gestionnaires externes sont responsables de toutes les décisions touchant le placement des avoirs confiés à leur gestion, y compris pour ce qui est des décisions d'acheter, de vendre ou de conserver des titres*". À la date d'élaboration du présent rapport, mes collaborateurs ont été informés que les directives seraient amendées afin d'en éliminer toutes ambiguïtés et d'y incorporer une disposition relative à la durée maximum de conservation et aux critères de risques tolérables avant la vente d'un titre.

#### Performances pour 2000 et 2001

131. En 2000, les quatre gestionnaires basés aux États-Unis ont suivi des stratégies semblables consistant à placer les fonds surtout dans des obligations de sociétés, des obligations hypothécaires et des titres garantis par des avoirs tandis que le gestionnaire basé en Europe a suivi une stratégie différente consistant à placer la majeure partie des fonds dans des bons d'État et des titres équivalant à des liquidités. Cette stratégie n'a pas donné les pires résultats, mais le gestionnaire n'a pas dépassé l'étalon de référence fixé pour la période, c'est-à-dire 6,97 pour cent (ou 7,6 pour cent sur une base annuelle). En fait, aucun des gestionnaires externes n'a atteint ce seuil. Au 31 décembre 2000, le portefeuille de placements, d'une valeur initiale de 600 millions de dollars, avait une valeur boursière de 639,5 millions de dollars après commissions d'un montant de 994 152 dollars.

Globalement, le taux net de rendement du portefeuille sur 11 mois a atteint 6,58 pour cent. Bien que plus élevé que le taux de rendement payé par le compte sur le marché monétaire géré par le Gardien pendant la même période (6,23 pour cent net des commissions), ce taux a été inférieur au taux de référence. Cependant, comme la période considérée avait été la première année d'opérations de placements, il fallait tenir compte des coûts de transaction encourus pour l'achat initial des titres.

132. En 2001, tous les gestionnaires basés aux États-Unis ont dépassé le taux de référence, fixé à 5,69 pour cent. Cependant, tel n'a pas été le cas pour le cinquième gestionnaire externe basé en Europe. Globalement, les taux de rendement après commissions ont atteint 5,94 pour cent, soit un taux encore supérieur au taux de référence. Comme un montant de 5 millions de dollars a été retiré du portefeuille administré par chaque gestionnaire en décembre 2001, le portefeuille de placements, d'une valeur nominale de 575 millions de dollars, avait une valeur boursière de 625,8 millions de dollars au 31 décembre 2001.



## ⇒ Suivi de la gestion des placements

133. Le suivi des opérations des gestionnaires externes était à mon avis une question préoccupante. Initialement, le PAM avait l'intention de sous-traiter cette tâche au FIDA. Toutefois, comme indiqué en détail dans les paragraphes ci-dessous, aucun accord n'a finalement été conclu. Faute d'accord, ce n'est qu'au premier semestre de 2001 qu'il a finalement été adopté quelques mesures provisoires avec la publication des procédures applicables au suivi de la gestion des placements et la désignation d'un consultant chargé de s'acquitter des tâches essentielles à cet égard. Mes collaborateurs ont été informés que, précédemment, le Chef du Service de la trésorerie s'acquittait de certaines activités de suivi. Toutefois, comme ces activités n'avaient pas été documentées, mes collaborateurs n'ont pas pu déterminer jusqu'où ce suivi est allé.

### Discussions avec le FIDA concernant les services de suivi de la gestion des placements

134. L'idée de sous-traiter le suivi des performances des gestionnaires des placements était le résultat d'une initiative du FIDA. Le 7 juin 1999, le Trésorier du Fonds s'est mis en rapport avec le PAM pour étudier la possibilité de conjuguer les efforts des deux organisations en matière de placements. Une démarche semblable, allant dans le sens du concept de "services communs" des Nations Unies, a été faite auprès de la FAO. La double suggestion du FIDA était la suivante:

- Regroupement des placements en un seul et même portefeuille pour profiter des réductions de commissions que cela entraînerait.
- Application d'une approche combinée du suivi des performances des placements confiés à des gestionnaires externes afin de réduire les dépenses de personnel et les frais généraux. Le FIDA a proposé d'utiliser à cette fin sa Section des placements, composée de deux fonctionnaires du cadre organique et de deux agents des services généraux, qui seraient assistés par deux fonctionnaires de la FAO et du PAM (un fonctionnaire de chaque organisation).

135. Comme la FAO, le PAM était intéressé par la seconde suggestion, préférant toutefois payer un honoraire plutôt que de détacher un fonctionnaire. À sa deuxième réunion, le 30 mars 2000, le Comité des placements a demandé que la question soit suivie. Un projet d'accord a été préparé par le FIDA le 31 juillet 2000. À sa troisième réunion, le 30 octobre 2000, le Comité des placements a examiné le projet d'accord révisé ainsi que l'analyse des coûts et des avantages qu'il avait demandée. Il a souscrit à la recommandation tendant à sous-traiter au FIDA le suivi de la gestion des placements et a exprimé le désir de voir l'accord final signé avant fin décembre 2000 si le Directeur exécutif approuvait la recommandation.

136. Au titre de dernier élément dans le processus de prise de décisions, le Directeur exécutif a, le 2 janvier 2001, demandé à avoir accès aux résultats de l'audit des activités de la Section des placements du FIDA. Il ressortait des informations fournies qu'aussi bien les vérificateurs internes que le Commissaire aux comptes du FIDA avaient relevé plusieurs déficiences et avaient formulé des recommandations spécifiques, dont la plupart restaient encore à mettre en oeuvre. Le "Rapport du Président sur la politique du FIDA en matière de placements" qui contenait le rapport du groupe d'experts qui avait procédé à une évaluation du Service de la trésorerie du FIDA a également été communiqué au PAM le 9 novembre 2001. Pour ce qui était du suivi, ce rapport confirmait les préoccupations manifestées précédemment par les vérificateurs internes des comptes et le Commissaire aux comptes. Entre-temps, le FIDA avait retiré son offre de fournir des services de suivi des placements au PAM après, en particulier, les préoccupations exprimées à sa soixante-douzième réunion, en avril 2001, par le Comité d'audit du FIDA, "*qui n'était pas*



*convaincu que les coûts, les avantages et les risques d'un tel accord avaient été pleinement évalués".*

137. Si j'approuve l'initiative tendant à mettre en place des "services communs des Nations Unies", je regrette que l'on n'ait pas demandé plus tôt à avoir accès aux résultats de l'audit des activités de la Section des placements du FIDA car cela aurait permis de gagner du temps. En 1999, le comité technique créé par le Groupe interne d'examen des placements pour préparer la sélection finale des gestionnaires externes a recommandé d'avoir recours aux services auxiliaires du Gardien pour mesurer les performances et suivre la mise en oeuvre de la politique de placements. Si l'on considère comment les performances des gestionnaires externes ont été suivies depuis qu'ils ont été recrutés, il est regrettable que cette solution n'ait pas reçu plus d'attention à l'époque.

#### Procédures de suivi de la gestion des placements

138. Comme annoncé à la deuxième réunion du Comité des placements, le 30 mars 2000 (c'est-à-dire deux mois après la désignation des gestionnaires externes), *"il n'avait pas encore été mis en place de procédure formelle de suivi de la gestion des placements"*. La seule mesure concrète adoptée jusqu'alors avait été l'installation du système d'information du Gardien au Service de la trésorerie. Le Chef de ce service a par conséquent été invité par le Comité des placements à *"préparer un système de suivi des performances des gestionnaires des placements et à soumettre un rapport simplifié au Comité"* tout en continuant d'étudier la possibilité d'arrangements avec le FIDA.
139. Lorsque s'est tenue la troisième réunion du Comité des placements, le 30 octobre 2000, aucun progrès n'avait encore été accompli. Selon les minutes de cette réunion, *"le Directeur de la Division des finances a relevé qu'il n'existait actuellement aucune procédure permettant de suivre les activités des gestionnaires des placements en attendant que la décision finale soit prise quant à la sous-traitance du suivi de leurs activités"*. En conséquence, *"le Président du Comité des placements a considéré que des procédures de suivi, pour élémentaires qu'elles soient, devraient être mises en place immédiatement par le Chef du Service de la trésorerie"*. Cette recommandation a été réitérée à la cinquième réunion du Comité des placements, le 7 mars 2001.
140. C'est finalement à sa sixième réunion, le 22 juin 2001, que le Comité des placements a adopté *"le document exposant les procédures internes applicables au suivi des performances des gestionnaires des placements et de leur application des directives du PAM en matière de placements en attendant que les négociations avec le FIDA soient achevées"*. Ces procédures marquaient certes un pas en avant, mais elles ne pouvaient pas être considérées comme satisfaisantes. Premièrement, elles étaient censées s'appliquer temporairement seulement en attendant que s'achèvent les négociations avec le FIDA. Deuxièmement, les procédures faisaient très largement appel aux affirmations et aux rapports des gestionnaires des placements, et le Service de la trésorerie ne disposait pas des outils nécessaires pour vérifier les informations ainsi fournies. Par exemple, comme il ne pouvait pas vérifier directement les cotes de crédit, il ne pouvait pas déterminer, à moins que les gestionnaires des placements ne le lui disent, si les titres détenus correspondaient aux normes de qualité minimums.

#### Désignation d'un consultant

141. La publication des procédures de suivi de la gestion des placements si attendues a été rendue possible par la désignation, le 1er mars 2001, d'un consultant affecté au Service de la trésorerie. Sa désignation initiale, pour une période de trois mois, a par la suite été prolongée à cinq reprises jusqu'au 31 août 2002. Son salaire journalier, 110 dollars pour les



trois premiers mois puis 150 dollars, a été financé au moyen du budget initialement prévu pour la sous-traitance des services de gestion des placements. Cette autre solution a permis un suivi élémentaire des performances des gestionnaires des placements, mais je regrette qu'elle n'ait été appliquée que le 1er mars 2001, soit plus d'un an après la désignation des gestionnaires externes.

142. En novembre 2001, lorsqu'il n'était plus envisagé de conclure un accord avec le FIDA, la possibilité de faire suivre la gestion des placements par le Service de la trésorerie a été réexaminée, en même temps que la formule d'une sous-traitance de ces activités à une autre organisation publique ou privée. Les deux options ont été examinées par le Comité des placements, lequel a fini par recommander la première, tout en étoffant en conséquence la dotation en personnel du Service de la trésorerie. Le Directeur exécutif a souscrit à cette recommandation et, le 19 avril 2002, a approuvé la création d'un poste supplémentaire de fonctionnaire du cadre organique pour le Service de la trésorerie. À la date d'élaboration du présent rapport, mes collaborateurs ont été informés qu'un candidat avait été sélectionné et que le processus de recrutement serait bientôt achevé. Mes collaborateurs ont également été informés que, fin 2001, la formule consistant à avoir recours aux services du Gardien pour suivre les placements avait été réexaminée. À sa vingt-huitième session, le 24 mai 2002, le CCP a souscrit à la proposition du PAM tendant à utiliser le système d'alerte électronique du Gardien qui vérifie chaque jour la mesure dans laquelle les gestionnaires des placements respectent les directives du PAM.

## Placements à long terme

### ⇒ *Placements à long terme des ressources affectées aux prestations dues au personnel*

Régime des indemnités pour la cessation de service et Fonds de réserve du Plan d'indemnisation

143. Le Régime des indemnités pour la cessation de service s'appliquent aux indemnités dues aux agents des services généraux en poste au siège du PAM qui cessent leur service à l'Organisation et le Fonds de réserve du Plan d'indemnisation a pour but de verser les prestations dues en cas de décès, de blessure ou de maladie imputable au service. Les engagements cumulés au titre de ces deux régimes sont couverts par des placements à long terme administrés par la FAO, laquelle, pour des raisons historiques, gère les deux fonds non seulement pour son propre personnel mais aussi pour celui du PAM. Comme je l'ai rappelé dans mon Rapport concernant la FAO pour 1998-1999 [par. 60 à 64], les tâches de gestion et la garde de ces placements à long terme auraient été dissociées en 1997, ce que j'ai considéré comme un élément positif étant donné qu'il est clair que ces deux types de fonctions doivent être séparés.
144. J'ai également considéré que l'intention manifestée par la FAO de confier ses placements à long terme à deux gestionnaires était une formule très raisonnable qui devrait être appliquée dès que possible à la suite d'un processus de mise en concours. À la date d'élaboration de mon Rapport concernant la FAO pour 1998-1999, cette décision n'avait pas encore été appliquée par suite, notamment, de problèmes de personnel. Tout en reconnaissant que le gestionnaire d'alors avait, dans l'ensemble, dépassé le taux de rendement de référence en 1999 et 2000, j'ai réitéré ma recommandation précédente tendant à ce que les arrangements existants soient revus à la suite d'un processus de mise au concours. J'ai également ajouté ce qui suit: *"Une diversification, qu'avait déjà recommandée le CCP, réduirait les risques que suppose confier tous les placements à long terme au même gestionnaire suivant sa propre stratégie, laquelle risque de ne pas donner*



*de bons résultats dans n'importe quelle conjoncture boursière. Cela pourrait également permettre une nouvelle réduction des commissions actuelles".*

145. À la date d'élaboration du présent rapport, la décision de la FAO de confier ses placements à long terme à deux gestionnaires n'avait toujours pas été appliquée. De ce fait, les fonds ont continué d'être placés par le même gestionnaire pendant tout l'exercice biennal 2000–2001. Comme la stratégie de ce gestionnaire était principalement axée sur la croissance du capital, les rendements ont été très médiocres en 2001. Au 31 décembre 2001, la valeur comptable totale des placements du PAM au titre du Régime des indemnités pour la cessation de service et du Fonds de réserve du Plan d'indemnisation était de 19,1 millions de dollars (contre 19,4 millions de dollars au 31 décembre 1999). Ce montant a été comptabilisé dans les états du PAM comme "placements détenus par la FAO" comme entrée en partie double pour refléter les montants dus au PAM apparaissant dans les états de la FAO. **Étant donné que la FAO ne sera pas à même dans un avenir prévisible de mettre en oeuvre la stratégie moins risquée qu'elle a envisagée au cours des quatre dernières années, je recommande que le PAM reprenne à la FAO, dès que possible, la gestion de ses placements à long terme.** À la date d'élaboration du présent rapport, mes collaborateurs ont été informés que des discussions avaient été entamées avec la FAO et que le PAM avait adopté des mesures concrètes pour reprendre la gestion des fonds en question.

#### Fonds pour l'assurance-maladie après la cessation de service

146. Jusqu'à l'exercice biennal 1998–1999, les dépenses afférentes à l'assurance-maladie après la cessation de service étaient payées et comptabilisées en tant que telles lors de leur décaissement. À sa troisième session ordinaire de 1999, le Conseil d'administration a décidé:
- d'inscrire au bilan les engagements cumulés au titre de l'assurance-maladie après la cessation de service, estimés, sur la base de l'évaluation actuarielle réalisée par la FAO, à 44,8 millions de dollars au 31 décembre 1997;
  - de financer les engagements cumulés au moyen du solde non affecté du Fonds général; et
  - de financer les dépenses courantes au titre de l'assurance-maladie après la cessation de service pour 1998 et les années suivantes au moyen du budget de l'exercice biennal du Programme.

Les fonds mis de côté ont été combinés aux autres fonds sous gestion externe en attendant qu'ils soient placés d'une manière plus conforme à l'échéance des engagements. À la date d'élaboration du présent rapport, toutefois, cet arrangement "temporaire" était encore en place.

147. Comme le montre l'enchaînement suivant d'événements, des retards sont intervenus à plusieurs étapes du processus:
- Pour commencer, c'est seulement le 26 juillet 2000 (soit plus de neuf mois après la décision du Conseil) qu'il a été demandé au Directeur exécutif d'approuver le recrutement d'un gestionnaire externe pour le Fonds pour l'assurance-maladie après la cessation de service à la suite d'un processus de mise en concours, limité toutefois aux cinq gestionnaires existants.



- Lors de la réunion informelle tenue par le Comité des placements le 10 août 2000, le représentant de l'OEDA a fait observer qu'avec "*l'introduction du nouveau Manuel des achats d'articles non alimentaires (entré en vigueur le 1er janvier 2000), le mémorandum du Directeur exécutif [mentionné ci-dessus] devait être amendé. Essentiellement, le Comité des placements ferait fonction de jury officiel, et non de comité des marchés, et formulerait une recommandation au Comité des achats et des marchés du siège*".
- À sa troisième réunion, le 30 octobre 2000, le Comité des placements a été informé qu'"il n'a pas été publié d'invitation à soumissionner pour la fourniture de services de gestion des placements du Fonds pour l'assurance-maladie après la cessation de service car il fallait étudier plus avant les directives applicables au placement du 'solde du fonds'". En fait, ce n'est que le 28 février 2001 que le PAM a demandé l'assistance du cabinet de conseil pour préparer une invitation à soumissionner. À la date d'élaboration du présent rapport, cette invitation n'avait pas encore été publiée étant donné que le PAM attendait encore les résultats de l'étude des éléments d'actif et de passif dont il est question dans les paragraphes ci-après.

### Évaluation actuarielle

148. En principe, les engagements cumulés au titre des prestations dues au personnel doivent être comptabilisés à leur valeur actuarielle, sur la base d'une analyse actuarielle récente. Toutefois, tel n'a pas été le cas dans les comptes du PAM pour 1998-1999. Comme l'évaluation actuarielle commandée par la FAO n'était pas achevée lors de la clôture des comptes du PAM, les engagements correspondants ont été comptabilisés à leur valeur actuarielle sur la base de l'évaluation au 31 décembre 1997, plus l'excédent des placements sur les engagements cumulés. En fait, les résultats de l'évaluation actuarielle au 31 décembre 1999 n'ont été officiellement reçus par le PAM qu'en avril 2001. Ils faisaient apparaître une augmentation de la part du PAM de 25,5 millions de dollars par rapport à l'évaluation faite en 1997 des engagements au titre de l'assurance-maladie après la cessation de service uniquement. Comme le PAM n'avait pas été convaincu par les explications reçues, le Directeur exécutif a, le 6 septembre 2001, décidé:
- de remettre à une date ultérieure la couverture de ce surcroît d'engagements;
  - de demander à la FAO qu'elle accepte que le PAM participe à la prochaine évaluation actuarielle; et
  - de demander une étude des éléments d'actif et de passif concernant les 44,8 millions de dollars en question.
149. Le 19 septembre 2001, le PAM a demandé à la FAO de "*participer pleinement à la prochaine évaluation actuarielle*". Dans sa réponse du 26 novembre 2001, la FAO a proposé qu'étant donné que le PAM avait décidé de conserver les fonds en question "*pour les placer lui-même plutôt que de les mettre à la disposition du programme conjoint*", il serait sans doute approprié que chaque organisation procède désormais à ses propres évaluations actuarielles et à ses propres placements. Le 20 décembre 2001, le PAM a confirmé à la FAO qu'il "*procéderait à une évaluation actuarielle séparée des engagements à long terme concernant le personnel du PAM*".
150. Après que le Directeur de la Division des services de gestion eut, le 21 novembre 2001, approuvé une dérogation à la procédure d'appel d'offres formelle, le PAM a demandé le 12 décembre 2001 à un cabinet "*de présenter une proposition accompagnée d'un devis pour réaliser une évaluation actuarielle comprenant également une étude des éléments d'actif et de passif pour les fonds suivants: prestations au titre de l'assurance-maladie*



*après cessation de service; Fonds pour les indemnités à la cessation de service et Plan d'indemnisation du personnel". Cette dérogation a été justifiée par le motif que la question était urgente et que le cabinet en question, étant alors l'Actuaire de la FAO, connaissait bien la situation aussi bien de cette organisation que du PAM et que celui-ci souhaitait disposer des résultats aussi bien de l'évaluation actuarielle que de l'étude des éléments d'actif et de passif en temps utile pour qu'ils puissent être reflétés dans les états financiers de 2000-2001 et pour que le Conseil d'administration puisse en discuter à sa session d'octobre 2002, respectivement.*

151. Après réception de la proposition datée du 20 décembre 2001, une lettre d'intention a été adressée au cabinet en question le 7 janvier 2002. Par la suite, en février 2002, il a été signé avec le cabinet deux contrats, l'un pour l'évaluation actuarielle et l'autre pour l'étude des éléments d'actif et de passif. Les deux contrats portaient sur les trois fonds. Comme aucun délai n'était mentionné dans la lettre d'intention pour la présentation de l'évaluation actuarielle, mes collaborateurs ont recommandé d'en indiquer un dans le contrat devant être signé et ils ont recommandé en outre que les délais soient fixés de sorte que les résultats de l'évaluation (même préliminaire sinon définitive) puissent être reflétés dans les états financiers de 2000-2001, lesquels devaient être soumis au plus tard le 31 mars 2002 aux termes de l'Article 13.3 du Règlement financier. Cette recommandation a été dûment appliquée. Cependant, comme le rapport d'évaluation actuarielle n'était pas encore terminé, les états financiers que j'ai reçus le 2 avril 2002 étaient encore fondés sur l'ancienne évaluation. L'évaluation actuarielle a été achevée le 5 juillet 2002 et ses résultats ont été dûment reflétés dans les états financiers définitifs. Cela étant, **je recommande qu'à l'avenir, les évaluations actuarielles et les études des éléments d'actif et de passif soient planifiées suffisamment à l'avance pour pouvoir sélectionner un actuaire par mise au concours et inclure les résultats dans les états financiers soumis pour vérification.**

### ⇒ Prêt à long terme

152. En décembre 2000, un important donateur et le PAM se sont entendus sur le programme suivant pour faciliter la fourniture d'une aide alimentaire dans le cadre d'une opération d'urgence de grande envergure:
- Le donateur a versé une contribution multilatérale à emploi spécifique de 164,1 millions de dollars en espèces englobant tous les coûts, conformément aux politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM (106 millions de dollars pour les produits et 58,1 millions de dollars pour les dépenses connexes). Les montants en question ont été reçus en décembre 2000 et placés temporairement dans le fonds géré par le Gardien sur le marché monétaire.
  - Le PAM a conclu avec l'organisme compétent du donateur un accord de prêt portant sur la livraison de 500 000 tonnes de riz (à un prix de 212 dollars la tonne). Conformément au contrat conclu le 20 décembre 2000, le PAM rembourserait ce prêt, en nature ou en espèces, sur une période de 20 ans commençant en 2012. Pendant la période qui s'écoulerait jusqu'au début du remboursement du principal, le prêt porterait intérêt au taux de 2 pour cent par an, et 3 pour cent par la suite.



153. Le PAM a décidé de rembourser le prêt en espèces, en dollars des États-Unis. Pour cela, il devait placer les fonds nécessaires pour garantir le paiement des intérêts et le remboursement du principal. En définitive, 106 millions de dollars ont été placés dans une combinaison de bons démembrés —intérêts et principal— du Trésor des États-Unis (*Separate Trading of Registered Interest and Principal of Securities—STRIPS*<sup>10</sup>) en quantité nécessaire pour rembourser le prêt à long terme (principal et intérêts) et d'autres placements à court terme (pour le solde). Bien que cette technique ne puisse pas être considérée comme inhabituelle ou compliquée (le marché des STRIPS étant un marché mûr), il a fallu plus de huit mois pour parvenir à une décision, quatre réunions du Comité des placements et plus de huit mois à compter de la date de réception des fonds. C'est le 29 août 2001 qu'un mémorandum contenant la décision à ce sujet a été soumis au Directeur exécutif, qui l'a approuvé le 3 septembre 2001. Si l'on considère qu'en fait, les discussions avec le donateur avaient commencé dès février 2000, l'on aurait pu s'attendre à une approche plus dynamique.
154. Les délais intervenus dans le processus de décisions n'ont pas été sans coût. En mai 2001, la valeur boursière des STRIPS nécessaire pour garantir le paiement total du prêt était de 60,66 millions de dollars tandis qu'en juillet 2001, elle était de 62,65 millions de dollars. Finalement, le PAM a acheté ces titres pour 66 288 383,13 dollars, plus une commission de 16 572,10 dollars. Le reste, soit 39 695 044,77 dollars a été transféré à l'un des cinq gestionnaires externes. Selon les explications fournies au Directeur exécutif le 2 avril 2002, ces retards avaient été dus aux trois facteurs suivants: la complexité du remboursement, le temps qu'il avait fallu au Chef du Service de la trésorerie de présenter les différentes possibilités de placements au Comité des placements, et la difficulté qu'il y avait eu, faute de quorum, à organiser une réunion du comité. Mes collaborateurs ont relevé en outre que ce n'était que le 3 juillet 2001 qu'il avait été ouvert un compte spécial conformément à l'Article 5.1 du Règlement financier. Le but de ce compte était de comptabiliser toutes les opérations liées au prêt, y compris les recettes provenant des intérêts et les décaissements. Il a été expliqué à mes collaborateurs que la création du compte spécial avait tardé en raison de la longueur des négociations et des consultations avec le donateur intéressé.

## Questions de change

### ⇒ Règles et règlements applicables

155. Aux termes de l'Article 13.2 du Règlement financier "les états financiers de l'exercice biennal sont présentés en dollars des États-Unis", mais "les comptes peuvent également être tenus dans toutes autres monnaies que le Directeur exécutif peut juger nécessaires". De tels comptes sont effectivement nécessaires étant donné qu'aux termes de l'Article XIII.9 du Règlement général, les contributions en espèces peuvent être versées dans n'importe quelle monnaie convertible. De plus, dans des circonstances exceptionnelles, "les pays en voie de développement peuvent, avec l'accord du Directeur exécutif, verser les contributions en espèces dans des monnaies non convertibles".

<sup>10</sup> Le Trésor des États-Unis a créé ces titres en démembrant ses bons en deux éléments: principal et intérêts, qui sont vendus séparément. Les bons démembrés permettent aux investisseurs d'améliorer la performance de leur portefeuille d'obligations grâce à une plus grande sensibilité aux variations de taux d'intérêt, ce qui accroît l'effet de levier par rapport à un bon du Trésor classique. Les bons démembrés permettent également d'éliminer le risque de taux d'intérêt lié au réinvestissement d'un titre classique.



156. Aux termes de l'Article 13.1 du Règlement financier, "les états financiers de l'exercice biennal sont établis conformément aux normes communes de comptabilité de l'Organisation des Nations Unies, sauf si le caractère de l'opération du PAM nécessite l'utilisation d'autres normes de comptabilité internationalement reconnues". Pour la conversion des autres monnaies en dollars des États-Unis, le PAM applique les normes comptables des Nations Unies. Cependant, celles-ci ne sont pas impératives étant donné qu'elles permettent de choisir entre trois taux différents pour comptabiliser les opérations réalisées dans une monnaie autre que la monnaie de compte. Aux termes de la norme UNAS 27, le taux à appliquer peut être soit: "i) le taux de change pratiqué pour les opérations de l'ONU; ii) le taux de change prévu dans le budget ou tout autre taux de change approuvé par l'organe délibérant de l'Organisation; ou iii) le taux effectif de change en vigueur au moment de l'opération". Toutefois, "le taux de change pratiqué pour les opérations de l'ONU doit être le taux de change de référence pour le calcul des gains et pertes de change".
157. Comme indiqué dans son Règlement financier, le PAM a opté pour le taux de change pratiqué pour les opérations de l'ONU:
- En ce qui concerne les contributions, la Règle de gestion financière 104.3 dispose ce qui suit: "*Les contributions en espèces annoncées et versées dans des monnaies autres que le dollar des États-Unis sont comptabilisées en dollars sur la base du taux de change pratiqué pour les opérations des Nations Unies en vigueur à la date de l'annonce ou du versement de la contribution. Toute différence entre le montant obtenu avec le taux utilisé pour comptabiliser l'annonce de contribution et celui résultant de l'application du taux de change en vigueur à la date à laquelle la contribution est reçue et comptabilisée est déduite ou ajoutée à la contribution afin de faire correspondre la contribution annoncée et reçue au montant effectivement reçu et converti*".
  - S'agissant des dépenses, la Règle de gestion financière 112.4 se lit notamment comme suit: "*Dans le cas des dépenses engagées en monnaies autres que le dollar des États-Unis, les engagements de dépenses et les dépenses sont comptabilisés au taux de change en vigueur pratiqué pour les opérations des Nations Unies. La différence entre ce taux et le taux effectivement appliqué à un paiement est imputée à la rubrique gains ou pertes de change (voir aussi la Règle 113.5)*".
158. La Règle de gestion financière 113.5 ajoute la précision suivante: "La conversion des écritures comptables dans d'autres devises se fera comme suit:
- a) Les écritures qui ont été comptabilisées en devises autres que le dollar des États-Unis sont converties en dollars des États-Unis au taux de change pratiqué pour les opérations des Nations Unies en vigueur à la date de la transaction ou à la date d'établissement du rapport, selon le cas.
  - b) Quand des sommes en dollars des États-Unis sont converties en monnaie locale, ou vice-versa, les montants pris en considération sont ceux qui ont été effectivement obtenus, toute différence entre ce montant et celui qui aurait été obtenu au taux de change pratiqué pour les opérations des Nations Unies visé à l'alinéa a) ci-dessus est comptabilisée à la rubrique des pertes ou gains de change.
  - c) Dans les comptes des projets, les pertes ou gains de change sont débités ou crédités au compte du projet en question dans les cas où cela est faisable. Dans les comptes du budget administratif, les pertes ou gains sont débités ou crédités aux recettes accessoires. Pour les comptes des fonds fiduciaires et les comptes spéciaux, les pertes ou gains sont débités ou crédités aux comptes correspondants."



## ⇒ Politique de gestion des monnaies et instrument de change

159. Selon le paragraphe 11 de la Politique en matière de gestion des placements publiée le 30 septembre 1999, "pour la gestion des monnaies le PAM applique la politique suivante:

- a) *seule la partie du montant en une monnaie déterminée qui représente, au moment considéré, un excédent par rapport aux besoins opérationnels projetés au cours des 12 mois suivants peut être vendue;*
- b) *inversement, une monnaie autre que le dollar des États-Unis ne peut être achetée que s'il est établi que cette monnaie sera nécessaire."*

160. Le paragraphe 12 du même document stipule ce qui suit en ce qui concerne les instruments de change pouvant être utilisés. "En règle générale, le PAM procède à ses opérations de change sur le marché au comptant. Cependant, des instruments dérivés, comme les contrats à terme et options, peuvent être utilisés pour réduire les risques de change sur les engagements courants et certains engagements futurs. Ainsi, le PAM peut couvrir le risque de change en d'autres monnaies pour les opérations, avoirs et engagements ci-après:

- a) *contributions payées ou à recevoir*
- b) *placements à échéances futures*
- c) *dépenses d'administration budgétisées en liras italiennes*
- d) *solde de fonds en monnaies autres que le dollar des États-Unis.*

*Les contrats à terme ne peuvent être utilisés qu'aux fins expressément stipulées ci-dessus et pour une durée maximum d'un an. Le PAM n'utilise pas de produits dérivés à des fins de négociation ou de spéculation."*

161. En 2000, le PAM a reçu l'équivalent de 350 millions de dollars en monnaies autres que le dollar, en partie en yen japonais (33 pour cent) et en euros (25 pour cent). Au 31 décembre 2000, le niveau des liquidités détenues dans des monnaies autres que le dollar des États-Unis représentait l'équivalent de 65,2 millions de dollars, contre 50,5 millions de dollars à la fin de 1999. S'agissant du niveau approuvé des liquidités, le rapport "annuel" du Comité des placements portant sur la période allant de septembre 1999 à décembre 2000 rappelle que, selon la politique de gestion des monnaies, "seule la partie du montant dépassant les besoins opérationnels projetés pour les 12 mois suivants peut être vendue". Toutefois, ce rapport ne dit pas comment et par qui ce montant est déterminé, et mes collaborateurs n'ont pas pu recevoir cette information. Le rapport se poursuit ainsi: "comme les devises sont sujettes à des fluctuations fréquentes, le mieux est de couvrir les engagements qui viennent progressivement à échéance et d'acheter la monnaie correspondante lorsque cela est nécessaire plutôt que de les conserver dans les comptes bancaires portant des taux d'intérêt peu élevés". Sur la base des informations communiquées à mes collaborateurs, l'équivalent de moins de 75 millions de dollars a été couvert, et une banque seulement a été utilisée pour les contrats de couverture en devises.

162. En 2001, le PAM a mis en place de nouveaux arrangements pour toutes les contributions versées dans des monnaies autres que le dollar des États-Unis. Les donateurs étaient invités à verser leurs contributions à un compte bancaire donné. Ces recettes en monnaies autres que le dollar des États-Unis étaient automatiquement converties dans cette monnaie au taux de change pratiqué sur le marché au comptant lors de leur réception pour éliminer le risque de change. Le résultat de cette décision a été que pendant le deuxième trimestre de 2001, les montants détenus en monnaies autres que le dollar des États-Unis ont diminué de 44 pour cent par rapport au trimestre précédent. À la mi-2001, tous les donateurs à l'exception de deux importants bailleurs de fonds étaient convenus de verser leurs



contributions en espèces en monnaies autres que le dollar au compte désigné. À mon avis, ces nouveaux arrangements soulèvent les questions suivantes:

- Premièrement, ils s'écartent de la politique de gestion des monnaies, qui ne permet de vendre que la partie du montant dépassant les besoins opérationnels projetés pour les 12 mois suivants. Ces arrangements ayant seulement fait l'objet d'un mémorandum adressé par le Directeur de la Division des finances au Directeur de la Division des ressources et des relations extérieures le 9 février 2001, cet arrangement aurait dû, avant d'être appliqué, faire l'objet d'un amendement de la politique en vigueur approuvé par le Directeur exécutif après consultation avec le Comité des placements.
- Deuxièmement, ces nouveaux arrangements n'ont pas éliminé le risque de change qui subsiste du côté des dépenses.

163. Étant donné ce qui précède, **je recommande:**

- **Qu'il soit préparé et soumis à l'examen du Comité des placements une étude détaillée de l'importance et des incidences et des décaissements dans des monnaies autres que le dollar des États-Unis.**
- **Que le résultat de cet examen fasse l'objet d'un amendement formel de la politique existante et soit communiqué au Conseil d'administration pour information.**

À la date d'élaboration du présent rapport, mes collaborateurs ont été informés que des discussions et consultations détaillées sur ces questions ont commencé en 2001.

Maintenant que les questions plus pressantes ont été réglées (mise en place du système de gestion des états de paie avant janvier 2002 et clôture des comptes de l'exercice biennal 2000–2001), une étude de la politique de gestion des monnaies et l'élaboration d'une politique d'ensemble dans ce domaine seraient menées à bien.

## Conclusion générale

164. Comme indiqué plus haut, l'examen de la gestion de la trésorerie du PAM tendait à déterminer si le Programme gérait ses liquidités conformément aux règles, règlements et politiques en vigueur (premier objectif) et ce de la manière la plus efficace et la plus économique en faisant correspondre les entrées et les sorties de fonds, en minimisant la nécessité d'emprunter, le cas échéant, et en maximisant les investissements pouvant être placés au jour le jour (deuxième objectif). À mon avis, les fonds donnés et/ou confiés au PAM ont été gérés avec prudence. Lorsqu'ils n'étaient pas immédiatement nécessaires, ils ont été placés avec pour objectif général "*la préservation de la valeur des ressources, en termes de dollars des États-Unis*" et compte dûment tenu, dans l'ordre de priorité, aux considérations ci-après: "*i) sécurité du principal, ii) liquidité et iii) taux de rendement*", comme prescrit dans la Circulaire du Directeur exécutif.

165. Pour ce faire, le Programme a progressivement mis en place les dispositions institutionnelles et les instruments nécessaires. Il s'est produit dans certains cas des retards regrettables (publication du Manuel de la trésorerie, suivi des performances des gestionnaires externes, en particulier). Si l'on considère néanmoins le grand nombre de questions qui figuraient à l'ordre du jour du Programme à l'époque (mise au point du système WINGS et processus de décentralisation, en particulier) ainsi que les ressources en personnel limitées qui étaient disponibles, il a été beaucoup accompli au cours des trois ans et demi qui se sont écoulés depuis que le PAM a repris la gestion de sa trésorerie à la FAO, le 1er janvier 1999. Avec un service de la trésorerie renforcé (l'arrivée du nouveau Chef de service et le recrutement prochain du fonctionnaire qui doit suivre les placements), le PAM



devrait être à même d'adopter une approche plus dynamique et d'avancer vers la solution des questions en suspens, qui sont à mon avis, dans l'ordre de priorité suivant:

- la reprise à la FAO de la gestion des avoirs à long terme;
- l'amélioration de l'exactitude des prévisions des liquidités grâce à la mise en service de toutes les fonctionnalités du système WINGS afin de maximiser les excédents pouvant être placés;
- la rationalisation des arrangements bancaires sur le terrain et la révision de tous les services liés à la Trésorerie sur la base d'un processus de mise au concours; et
- élaboration d'une politique d'ensemble en matière de change.

## EXAMEN DU PROCESSUS DE DECENTRALISATION

### Généralités

166. En 1997, le PAM a mis en oeuvre une série de mesures de réorganisation décidées par le Directeur exécutif en février 1997<sup>11</sup>. Les principaux objectifs de ces mesures étaient de décentraliser les opérations au profit du terrain, d'accroître les pouvoirs délégués aux bureaux de pays et de confier le rôle normatif au siège. Il a alors été créé des bureaux de région qui ont été dotés du personnel nécessaire pour fournir un appui technique et administratif aux bureaux de pays, groupés en pôles régionaux. Les bureaux régionaux du siège ont été réorganisés et deux d'entre eux ont été réinstallés sur le terrain. Entre 1998 et le début de 2000, mes collaborateurs ont procédé à un examen de la mise en oeuvre de ce processus de décentralisation. Ils se sont rendus dans tous les bureaux de région créés à l'époque, sauf celui faisant l'objet d'un examen de l'OEDA. Les résultats de cet examen ont été reflétés dans mon rapport pour l'exercice biennal 1998–1999 [par. 150 à 159].

167. Le 25 octobre 2000, le Directeur exécutif a annoncé l'application d'une nouvelle et dernière étape du processus de décentralisation consistant à déplacer sur le terrain le bureau régional qui se trouvait encore à Rome. Ainsi, le Département des opérations a été restructuré en septembre 2001: la plupart des bureaux de région qui existaient alors ont été fermés, et sept bureaux régionaux, tous situés sur le terrain à l'exception du bureau pour l'Europe orientale, ont été créés.

- L'ancien bureau régional pour l'Afrique (OSA) a été scindé en trois: un bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest basé à Dakar (Sénégal) (ODD), un bureau régional pour l'Afrique centrale basé à Yaoundé (Cameroun) (ODY) et un bureau régional pour l'Afrique orientale et australe basé à Kampala (Ouganda) (ODK).
- L'ancien bureau régional pour l'Asie et l'Europe orientale (OAE) a été scindé en deux: un bureau régional pour l'Asie basé à Bangkok (Thaïlande) (ODB) et un bureau régional pour l'Europe orientale basé à Rome (ODR).

<sup>11</sup> La Circulaire du Directeur exécutif No 97/018 en date du 21 février 1997 est composée des deux documents suivants:

"Mise en oeuvre de la restructuration", 24 février 1997; et

"Préparer le PAM pour l'avenir: une Organisation capable de remplir son mandat", précédemment distribué en juillet 1996.



- L'ancien bureau régional pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord est demeuré basé au Caire (Égypte), mais sa couverture géographique a été modifiée du fait de la création de l'ODB et de l'ODR et est devenu non plus l'ODM mais l'ODC.
- Aucun changement n'a été apporté au bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes, déjà basé à Managua (Nicaragua), sauf son intitulé: ODM plutôt que OLC.

### Objectifs, portée et méthodes de l'audit

168. L'examen de cette dernière phase du processus de décentralisation a été menée par mes collaborateurs pendant le second semestre de 2001 et le premier semestre de 2002 avec les objectifs suivants:

- examiner le processus à la suite duquel l'emplacement et la couverture géographique des nouveaux bureaux régionaux avaient été déterminés, les bureaux régionaux créés, les anciens bureaux de région démantelés et les fonctionnaires respectifs réaffectés;
- déterminer les incidences financières de cette dernière phase du processus de décentralisation;
- déterminer si les objectifs initialement visés par le processus de décentralisation avaient effectivement été atteints, c'est-à-dire s'il y avait eu *"une orientation très significative du personnel et des pouvoirs de décision au profit du terrain"*, l'Organisation suivait-elle les directeurs de programmes sur le terrain *"en veillant à ce qu'ils disposent du personnel, de l'information et des systèmes dont ils ont besoin pour s'acquitter de leurs responsabilités"?*<sup>12</sup>

169. Pour procéder à cet examen, des missions d'audit externe ont été organisées fin 2001 et début 2002 pour passer en revue la création et les opérations des cinq bureaux régionaux nouvellement créés. Il a également été jugé essentiel de s'enquérir des vues de ceux qui étaient les plus directement touchés par le processus, à savoir les directeurs de programme sur le terrain. Tel était l'objet du questionnaire qui a été adressé le 27 mars 2002 à tous les directeurs de pays de la région de l'Amérique latine et des Caraïbes (ODM) ainsi que de la région de la Méditerranée, du Moyen-Orient et de l'Asie centrale (ODC). Il a été délibérément décidé de limiter l'enquête à ces deux régions étant donné qu'il s'était écoulé un temps suffisant depuis leur réinstallation sur le terrain, à la fin de 1998, pour pouvoir juger avec le recul. Le taux de réponses au questionnaire était très élevé: 20 des 23 directeurs de pays interrogés, c'est-à-dire 87 pour cent, ont répondu au questionnaire. Les 11 directeurs de pays de la région ODM ont répondu et, pour la région ODC, il a été reçu des réponses de 9 des 12 directeurs de pays auxquels le questionnaire avait été adressé.

170. Le questionnaire était subdivisé en cinq sections:

- La Section I portait sur la connectivité électronique, aspect important de l'appui au processus de décentralisation.
- La Section II contenait des questions liées à la restructuration du Département des opérations: installation du bureau régional, création et suppression des bureaux de régions et rôle et principales attributions de chaque niveau sur le terrain.

<sup>12</sup> Les citations proviennent de la Circulaire du Directeur exécutif No 97/018 du 21 février 1997, mentionnée plus haut.



- La Section III avait traité à l'autonomisation des bureaux de pays: classe des postes de directeurs de pays, délégations de pouvoirs, ressources financières et humaines, directives et procédures, information, formation et obligation redditionnelle.
- La Section IV se rapportait à la performance des bureaux de région, du bureau régional et du siège en ce qui concerne l'appui aux activités de terrain.
- La Section V contenant des questions touchant les résultats donnés jusqu'alors par le processus de décentralisation et les défis pour l'avenir.

La synthèse des résultats de l'enquête au sujet de la connectivité est reflétée dans la section concernant la mise en oeuvre du FMIP. Pour le reste, l'on trouvera une synthèse des résultats de l'enquête en annexe au présent rapport.

## Création des nouveaux bureaux régionaux

### ⇒ *Choix des villes hôtes des nouveaux bureaux régionaux*

171. En septembre 1998, le PAM a décidé, à titre expérimental, de déplacer deux bureaux régionaux de Rome: l'OLC à Managua (Nicaragua) et l'OMN au Caire (Égypte). Au paragraphe 157 de mon rapport pour l'exercice biennal pour 1998–1999, j'ai indiqué que *"la décision de transférer les deux autres bureaux régionaux (OSA et OAE) se trouvant encore à Rome a été pour l'instant remise à une date ultérieure"* mais qu'elle *"serait considérée comme une possibilité compte tenu des circonstances lors de la préparation du budget pour 2002-2003"*. Comme j'étais d'avis que *"deux ans après qu'il a été décidé de décentraliser deux bureaux, le moment est venu d'évaluer la situation actuelle"*, j'ai recommandé qu'il soit *"entrepris une évaluation en bonne et due forme des avantages et des inconvénients des transferts déjà effectués ainsi que de leurs incidences financières et de leurs conséquences en matière d'administration du personnel"*.
172. Dans le premier "Rapport intérimaire sur l'application des recommandations formulées par le Commissaire aux comptes dans son rapport de vérification des états financiers de 1998–1999"<sup>13</sup>, on trouvait la réponse suivante: *"l'impact du transfert hors siège des bureaux régionaux est évalué sérieusement et discuté avec les consultants qui ont réalisé l'étude intitulée 'Making Decentralization Work'"*. Toutefois, il n'avait été procédé à aucune évaluation en bonne et due forme, comme recommandé. Le travail mené par les consultants avait porté principalement sur les procédures et les responsabilités et n'avait pas tendu à analyser les incidences financières et l'impact sur le plan du personnel du transfert des bureaux régionaux.
173. Dans le "Rapport intérimaire sur l'initiative de décentralisation du PAM" présenté au Conseil d'administration à sa troisième session ordinaire de 2001<sup>14</sup>, il était indiqué que les résultats donnés par les *"deux bureaux régionaux basés sur le terrain à titre expérimental se sont avérés très positifs et ont ouvert la voie à la réinstallation sur le terrain des bureaux régionaux se trouvant encore à Rome en 2001"*. Cette affirmation n'était pas accompagnée d'une évaluation complète de l'expérience pilote menée pour l'OLC et l'OMN. Le PAM faisait valoir que la dernière phase de la décentralisation n'était entreprise qu'après avoir dégagé un consensus sur les avantages retirés de la décentralisation de l'OLC et de l'OMN, et que le principal avantage était la réalisation de l'objectif initial, qui était *"de rapprocher autant que possible les principaux décideurs des bénéficiaires"*,

<sup>13</sup> WFP/EB.3/2000/4-B/1.

<sup>14</sup> WFP/EB.3/2001/11-B.



comme indiqué dans le rapport intérimaire susmentionné. Je suis cependant d'avis qu'une évaluation complète aurait été très utile, eu égard en particulier aux résultats de l'enquête menée par mes collaborateurs.

174. Le Deuxième rapport intérimaire que le Conseil d'administration a examiné à sa troisième session ordinaire de 2001<sup>15</sup> contenait les informations suivantes: "*la décentralisation des bureaux régionaux pour l'Afrique et l'Asie a été réalisée après une analyse approfondie des changements de personnel et dans le contexte du processus de préparation du budget AAP. Les villes hôtes ont été choisies à l'issue d'une analyse minutieuse de nombreux critères tels que la sécurité, les coûts et la logistique*". Comme indiqué en détail dans les paragraphes ci-après, l'étendue de l'analyse réalisée a en fait varié d'un bureau régional à un autre.
175. Dans le cas du bureau régional pour l'Asie, la décision de l'installer à Bangkok a été annoncée par le Directeur exécutif dès le 25 octobre 2000, en même temps que la dernière phase du processus de décentralisation. Deux autres villes avaient été initialement envisagées, mais il n'avait été réalisée aucune comparaison approfondie. En fait, comme le pôle régional du PAM pour l'est et le sud-est de l'Asie et les bureaux régionaux d'autres organismes des Nations Unies se trouvaient déjà à Bangkok, cette ville est apparue comme le choix évident. Il en est allé de même pour la ville hôte du bureau régional pour l'Europe orientale. Le fait que celui-ci serait basé à Rome a également été annoncé le 25 octobre 2000. Deux autres villes avaient, dans ce cas également, été envisagées dans un premier temps mais Rome était la solution la moins coûteuse étant donné qu'elle offrait, en particulier, l'avantage de pouvoir utiliser les installations existantes.
176. Dans le cas de l'Afrique, le Directeur exécutif, dans son annonce du 25 octobre 2000, indiquait seulement qu'il y aurait trois bureaux régionaux et qu'une "*décision sera prise prochainement sur leur couverture géographique exacte et leur emplacement*". Le choix de Dakar et de Yaoundé pour l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale respectivement a été fait début 2001 et quelques autres possibilités ont en fait été examinées (deux autres villes dans le cas de Dakar et une dans le cas de Yaoundé). D'un autre côté, de nombreuses études ont été menées pour choisir la ville hôte pour le bureau régional pour l'Afrique orientale et australe. En définitive, c'est Kampala (Ouganda) qui a été choisie sur la base des quatre critères suivants, avec la pondération ci-après: sécurité (50 pour cent), logistique (30 pour cent), considérations financières et conditions de vie (10 pour cent). Comme mes collaborateurs ont noté que toutes les options envisagées n'avaient pas été toujours pleinement documentées, **je recommande au cas où de nouveaux bureaux de région ou bureaux régionaux seraient créés à l'avenir, qu'une étude comparative soit menée dans tous les cas et conservée dans les dossiers.**

### ⇒ Couverture géographique des nouveaux bureaux régionaux

177. Comme récapitulé au tableau 5 ci-dessous, le nombre de bureaux de pays couverts par les nouveaux bureaux régionaux variait, lors de l'examen, entre 9 (ODR) et 15 (ODK), avec cependant un bureau de région dans ce dernier cas. Bien qu'ayant pour objectif une moyenne de 12 bureaux de pays par bureau régional, la nouvelle répartition avait été fondée sur une approche empirique compte tenu de l'expérience acquise par les bureaux précédents, du volume des opérations et de l'homogénéité des problèmes rencontrés.

<sup>15</sup> WFP/EB.3/2001/5-A/1.



**TABLEAU 5: NOMBRE DE BUREAUX DE PAYS COUVERTS PAR CHAQUE NOUVEAU BUREAU RÉGIONAL AU MOMENT DE L'EXAMEN**

Nom du bureau régional	ODB	ODD	ODK	ODR	ODY
Ville hôte	Bangkok	Dakar	Kampala	Rome	Yaoundé
Nombre de bureaux de pays couverts	13	12	15	9	10 avec les opérations au Gabon

178. Il a été reconnu par exemple que le nombre de bureaux desservis par l'ancien OAE était disproportionné, sur le plan de l'utilisation des ressources, en comparaison des autres bureaux régionaux. De plus, comme il avait été décidé d'installer le bureau régional pour l'Asie à Bangkok, il devenait difficile pour lui de desservir les pays d'Europe orientale, d'où la création pour ces derniers d'un bureau régional distinct. Il était logique aussi de transférer le Pakistan et les pays d'Asie centrale à la région ODC étant donné la situation sociopolitique de ces pays.
179. Dans le cas de l'Afrique, il a été admis d'emblée qu'il était impossible d'avoir un seul bureau régional pour l'ensemble du continent du fait de son étendue et des difficultés de transport et de télécommunications. Il a été expliqué à mes collaborateurs que la scission de l'ancien bureau OSA en trois bureaux régionaux a été opérée de sorte que chacun d'eux desserve en moyenne 12 bureaux de pays:
- Le bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest (ODD), qui dessert les pays suivants: Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Sierra Leone.
  - Le bureau régional pour l'Afrique centrale (ODY), qui dessert les pays ci-après: Angola, Bénin, Cameroun, Ghana, République centrafricaine, République du Congo, République démocratique du Congo, Sao Tomé-et-Principe et Tchad.
  - Le bureau régional pour l'Afrique orientale et australe (ODK), qui desservait initialement dix bureaux de pays indépendants (Burundi, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Ouganda, Rwanda, Somalie, Soudan et Tanzanie) et cinq bureaux de pays regroupés au sein du pôle régional pour l'Afrique australe (Lesotho, Madagascar, Malawi, Mozambique et Zambie). L'adjonction ultérieure du Swaziland et du Zimbabwe a porté à 17 le nombre de bureaux de pays couverts par ce bureau.
180. De l'avis de mes collaborateurs, la couverture respective de ces trois bureaux régionaux appelait les observations suivantes:
- Le bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest (ODD) desservait les bureaux de pays qui faisaient à présent partie des pôles régionaux de l'Afrique de l'Ouest et du Sahel, à l'exception toutefois des bureaux au Bénin et au Ghana. Comme ces deux pays étaient considérés comme appartenant à l'Afrique de l'Ouest et constituaient les portes d'entrée pour le Burkina Faso et le Niger, leur exclusion était contestable. Le Tchad ne figurait pas dans cette catégorie non plus, alors même qu'il était confronté aux mêmes problèmes typiques d'un pays désertique que d'autres pays d'Afrique de l'Ouest (par exemple le Mali et le Niger).



- Le bureau régional pour l'Afrique centrale (ODY) couvrait les pays précédemment desservis par le pôle régional pour l'Afrique centrale plus l'Angola, où se trouvait un bureau précédemment indépendant. Comme indiqué ci-dessus, il desservait également le Bénin, le Ghana et le Tchad, ce qui était contestable pour les deux premiers. Dans le cas du Tchad, toutefois, son inclusion pouvait s'expliquer par des considérations de logistique, la filière de produits alimentaires destinés au Tchad venant de Douala, au Cameroun.
- Le bureau régional pour l'Afrique orientale et australe (ODK) regroupait les bureaux de pays précédemment desservis par quatre pôles régionaux (Addis Abéba, Grands Lacs, Corne de l'Afrique et Afrique australe) plus le Soudan, où se trouvait un bureau précédemment autonome. Du fait de l'ampleur de cette couverture, le bureau de région basé à Maputo (Mozambique) a été maintenu. Il aurait fallu étudier la possibilité d'avoir deux bureaux régionaux pour ce secteur, plutôt qu'un bureau régional et un bureau de région. De plus, la création récente d'un bureau du PAM à Johannesburg, en Afrique du Sud (centre de gestion de la logistique et de l'information chargé de coordonner le mouvement de l'aide alimentaire à près de 13 millions d'habitants de la région menacés par la famine) devrait conduire à réexaminer les structures actuelles.

181. Lorsque ces observations ont été portées à l'attention du Programme, celui-ci a donné les explications suivantes:

- Le rattachement du Bénin et du Ghana et même du Tchad à l'ODD plutôt qu'à l'ODY a été envisagé mais cette formule a été écartée car cela aurait déséquilibré la couverture des divers bureaux (15 bureaux de pays pour l'ODD et 7 seulement pour l'ODY).
- De même, la formule consistant à scinder l'ancien bureau OSA en quatre bureaux régionaux a été examinée mais a été rejetée car, en particulier, cela n'aurait pas été possible si l'on voulait respecter l'objectif fixé qui était de faire en sorte que l'opération n'ait pas d'incidence sur le plan du personnel. Toutefois, la structure actuelle était en cours de révision dans le sens indiqué dans le passage suivant du rapport intérimaire susmentionné sur l'initiative de décentralisation du PAM: *"La gestion du changement, dans toute organisation dynamique comme le PAM, est une tâche sans fin. Par exemple, l'emplacement du bureau régional et sa couverture par pays devront peut-être changer à mesure qu'évoluent les réalités opérationnelles et politiques et la situation de la sécurité"*

À la date d'élaboration du présent rapport, mes collaborateurs ont été informés que la configuration de tous les bureaux en Afrique était réexaminée à la lumière des événements de large portée qui s'étaient produits sur ce continent et qu'il était à prévoir du fait de l'élargissement des opérations en Afrique australe.

182. Le bureau régional considérait qu'une couverture de 12 pays en moyenne était gérable. Il y a lieu cependant de faire observer que la plupart des bureaux desservaient en fait plus de pays que ceux où le PAM avait un bureau ou menait des opérations. En fait, il faut élaborer des plans afin d'intervenir dans d'autres pays où une aide alimentaire risque d'être nécessaire. Il y a lieu de féliciter le Programme de cette attitude orientée vers l'avenir, qui a été dûment reflétée dans le programme de travail axé sur les résultats pour 2002 de la plupart des bureaux régionaux. D'un autre côté, les bureaux régionaux devaient également préparer la fermeture à terme de certains de leurs bureaux de pays soit parce qu'une aide alimentaire n'était plus nécessaire, soit parce que la situation de la sécurité rendait une intervention impossible. En fait, à la date d'élaboration du présent rapport, la couverture de l'ODR avait été ramenée à six bureaux de pays avec la fermeture des bureaux au Kosovo et en Macédoine. De même, le bureau du PAM au Timor oriental a lui aussi été fermé, ce qui a légèrement réduit la couverture de l'ODB.



## ⇒ Contributions des gouvernements

183. Comme il a été rappelé dans le "Rapport intérimaire sur l'initiative de décentralisation du PAM" mentionné plus haut, la dernière étape du processus de décentralisation a été entreprise dans les limites des crédits budgétaires déjà approuvés. Pour réaliser l'objectif général, à savoir l'absence d'incidences financières, la disponibilité de locaux gratuits était un critère important pour la sélection des villes hôtes des nouveaux bureaux régionaux étant donné que le PAM jouissait d'un tel privilège pour son siège. C'est pour ces raisons en particulier que le bureau régional pour l'Europe orientale a été basé à Rome. Pour les autres, comme indiqué en détail dans les paragraphes ci-après, des locaux gratuits n'ont pu être obtenus que pour l'ODD et l'ODY. Pour l'ODK et l'ODB, la contribution du gouvernement a été limitée à 50 pour cent et 32 pour cent du loyer respectivement.
184. Conformément à l'accord conclu le 8 août 2001 avec le Gouvernement sénégalais pour l'établissement de l'ODD, un bâtiment de cinq étages a été mis gratuitement à la disposition du PAM pour une durée illimitée. À la date de notre visite, le bureau régional occupait trois étages et demi (environ 400 m<sup>2</sup> chacun) tandis que le bureau de pays chargé du Sénégal occupait le reste. Toutes les dépenses d'entretien et de réparation étaient à la charge du Programme. Indépendamment de la fourniture de locaux gratuits, l'accord conclu avec le Gouvernement sénégalais pour l'établissement du bureau régional ne prévoyait aucune autre contribution en espèces ou en nature. Tel était également le cas de l'ancien accord conclu en 1969 pour le bureau de pays, lequel devrait être révisé une fois qu'il aura été défini une politique globale, comme indiqué ci-dessus.
185. Pour Yaoundé, il n'a pas été conclu d'accord avec le Gouvernement camerounais concernant l'établissement de l'ODY. Les seuls accords existants concernaient le bureau de pays et l'ancien bureau de région, conclus les 3 avril 1968 et 23 décembre 1999 respectivement.
- Le premier de ces accords, qui ne prévoyait aucune contribution, a probablement été modifié pour y inclure des dispositions concernant le versement de CCEG, mais mes collaborateurs n'ont pas pu obtenir le texte de cet amendement. Ce qui est très certain, cependant, c'était qu'au moment des négociations concernant l'établissement du bureau de région, les arriérés de contribution du Gouvernement camerounais au titre des dépenses locales de fonctionnement du PAM représentaient l'équivalent de 671 691 dollars pour la période allant de 1994 à 1998. Une partie de cette somme a été payé en 2000: 170 millions de FCFA, soit l'équivalent de 240 000 dollars. En outre, le 16 juillet 2001, le Gouvernement camerounais a demandé que le reste des arriérés soit annulé et que les CCEG soient désormais fixées à 30 millions de FCFA (soit l'équivalent de 42 000 dollars). Il n'avait pas été répondu à la date de notre examen, et la situation n'avait pas changé lors de l'élaboration du présent rapport.
  - Le deuxième accord concernant l'établissement du bureau de région stipulait que le Gouvernement camerounais mettrait à la disposition du Programme des locaux correspondants à ses besoins et qu'un accord distinct serait conclu pour définir la contrepartie nationale. En fait, il n'a été conclu aucun autre accord et le PAM a simplement été informé, par une lettre du 26 novembre 1999, que deux étages d'un bâtiment également occupé par un autre organisme des Nations Unies seraient mis à sa disposition. Ces locaux ont été utilisés pour y installer le bureau de pays et le bureau de région. Le 27 septembre 2001, le Gouvernement camerounais a informé le PAM qu'il pouvait désormais utiliser l'ensemble du bâtiment étant donné que l'autre organisme des Nations Unies devait être réinstallé ailleurs. Cependant, comme le nouveau bureau régional avait besoin de tout l'espace disponible, le bureau de pays a déménagé et a occupé des bureaux loués à un propriétaire privé à compter du



10 juillet 2001 pour un loyer mensuel de 650 000 FCFA (soit l'équivalent de 833 dollars).

186. À la lumière de ce qui précède, **je recommande ce qui suit:**

- **Un nouvel accord (ou un avenant à l'accord conclu pour le bureau de région) devrait être conclu pour l'ODY, et il devrait en particulier exposer en détail la nature de l'actuelle contribution du gouvernement (locaux gratuits) et stipuler avec précision qui doit prendre à sa charge les dépenses afférentes aux services d'utilité publique, à l'entretien et aux réparations.**
- **Pour ce qui est du bureau de pays, une fois que le PAM aura défini sa politique d'ensemble, il devrait être conclu un nouvel accord. En attendant, il faudrait régler la situation concernant les arriérés.**

187. L'accord conclu avec le Gouvernement ougandais pour l'établissement de l'ODK était encore à l'état de projet lors de la visite de mes collaborateurs, bien que le bureau régional ait été créé plus de six mois auparavant. Le projet prévoyait les dispositions suivantes: le Gouvernement ougandais fournirait gratuitement à Kampala un terrain où puissent être construits des bureaux permanents pour le PAM. Entre-temps, il verserait une contribution aux coûts des locaux temporaires représentant au moins 50 pour cent du loyer total mensuel des bureaux. Bien que l'accord n'ait pas encore été signé, le Gouvernement ougandais avait déjà, en janvier 2002, payé sa contribution au loyer correspondant à la période allant de septembre à novembre 2001, c'est-à-dire un montant de 31 millions de shillings ougandais, c'est-à-dire l'équivalent de 18 345 dollars ou 6 115 dollars par mois.

188. Lors de la visite de mes collaborateurs, le bureau régional partageait avec le bureau de pays les locaux précédemment occupés par l'ancien pôle régional pour les Grands Lacs. Outre les 2 600 m<sup>2</sup> initialement loués pour 26 000 dollars par mois, il a été ajouté 560 m<sup>2</sup>, le bureau régional ayant besoin de plus d'espace, pour 5 600 dollars par mois. De l'avis de mes collaborateurs, la répartition des coûts entre le bureau pays et le bureau régional n'était pas équitable étant donné que ce dernier ne payait que le loyer correspondant aux locaux supplémentaires de 560 m<sup>2</sup>, montant qui devrait être imputé en fonction de la superficie des locaux effectivement occupée. Dans le nouveau bâtiment prévu pour l'avenir, la superficie totale serait de 4 460 m<sup>2</sup>, pour un loyer total de 491 800 dollars, montant qui serait partagé entre le bureau régional et le bureau de pays en fonction de l'espace effectivement occupé. Sur la base de l'actuelle contribution du Gouvernement ougandais, un montant de 418 420 dollars serait facturé au Programme. Comme l'accord conclu en avril 1967 pour le bureau de pays ne prévoyait pas de CCEG, un nouvel accord devrait être signé dès que le PAM aura défini sa politique d'ensemble.

189. Bien que le PAM ait repris ses opérations en Thaïlande en 1997, il n'a alors été conclu aucun accord avec le Gouvernement thaïlandais. La négociation d'un accord n'a commencé qu'en 1999 avec la création d'un bureau de région pour l'est et le sud-est de l'Asie. Le processus de négociation a été long et complexe car il a fallu beaucoup de temps aux deux parties pour parvenir à une solution mutuellement acceptable. L'accord a alors revêtu la forme d'un échange de lettres des 2 et 17 avril 2001 respectivement entre le Ministère des affaires étrangères de la Thaïlande et le PAM. Entre-temps, la décision d'installer à Bangkok le bureau régional pour l'Asie a été annoncée le 25 octobre 2000. Le PAM a cependant jugé qu'il n'y avait pas lieu de relancer une autre série de négociations pour conclure un nouvel accord uniquement pour modifier le statut d'un bureau du PAM. Pour les raisons expliquées ci-dessous, cette décision a, à mon avis, été contestable car le changement ne concernait pas seulement le statut du bureau.



190. Selon la lettre du 2 avril 2001 du Ministère des affaires étrangères, le Gouvernement thaïlandais "s'engage à accorder gratuitement au PAM, à compter du 1er octobre 2000 et pour toute la durée de l'accord, la jouissance et l'occupation de locaux appropriés pour l'usage de son bureau régional". Cette lettre ajoute que "la description desdits locaux, y compris les conditions de leur utilisation, seront reflétées dans un arrangement conclu entre le Ministère de l'agriculture et des coopératives du Royaume de Thaïlande et le PAM". Cependant, cet accord n'a été concrétisé que par une lettre datée du 10 septembre 2001 du Ministère de l'agriculture et des coopératives. Entre-temps, le PAM avait conclu un bail concernant 844 m<sup>2</sup> de bureaux situés dans un nouveau bâtiment (Wave Place), pour un loyer mensuel total de 7 381 dollars (y compris l'électricité), soit 8,75 dollars le m<sup>2</sup>.
191. Dans sa lettre susmentionnée du 10 septembre 2001, le Ministère de l'agriculture et des coopératives prenait acte du fait que le PAM avait déjà conclu un bail pour les locaux de Wave Place, et il s'est engagé à "*prendre à sa charge le loyer afférent à 270,21 m<sup>2</sup> des locaux loués, pour un montant de 97 275,60 baht par mois, à compter de juin 2001 et jusqu'à résiliation du bail par l'un ou l'autre des parties*". Comme l'engagement pris par le Gouvernement thaïlandais portait sur l'ancien bureau de région, sa contribution ne recouvrait que 32 pour cent environ du loyer total (y compris les services d'utilité publique) du bâtiment de Wave Place. De ce fait, le loyer de 5 172 dollars par mois ou plus de 62 000 dollars par an —afférents aux locaux supplémentaires destinés au bureau régional— restait à la charge du PAM. Cela étant, **je recommande que le PAM renégocie son accord concernant l'établissement de l'ODB pour mieux aligner sa contribution sur les dépenses effectivement encourues par le bureau régional.**

### ⇒ Aménagement et contrôle et gestion du matériel

192. Lors de l'installation des trois bureaux régionaux en Afrique, les locaux mis à la disposition du PAM (ODD et ODY) ou temporairement loués (ODK) ont dû être réaménagés pour qu'ils soient adaptés aux besoins du Programme (sûreté et sécurité, organisation des bureaux et du matériel et connectivité). Il a été prévu pour la période comprise entre mars et décembre 2001 un budget spécial d'un montant total de 3 796 300 dollars, y compris 500 000 dollars d'indemnité de licenciement à verser au personnel local du bureau de région devant être fermé. Ce budget comprenait également les dépenses d'aménagement des locaux de l'ODC et de l'ODB, à concurrence de 103 900 dollars pour chacun d'eux. Ce budget a été financé au moyen de contributions supplémentaires au budget AAP conformément à l'article 416 b) de la Loi de 1949 relative à l'agriculture des États-Unis, somme qui a été répartie comme suit: 3 078 552,95 dollars pour 2001 et 717 447,05 dollars pour 2002.
193. Il apparaît, à la lumière des dépenses imputées au centre de coût établi pour la dernière phase du processus de décentralisation, que le budget global était plus que suffisant étant donné que 10 pour cent n'ont pas été dépensés. Comme récapitulé au tableau 6 ci-dessous, c'est uniquement pour les rubriques des dépenses de personnel, des services de consultants et des frais de voyage que les dépenses effectives ont été bien plus élevées que prévu (plus 126 pour cent), mais cela a été dû à la décision qui a été délibérément prise d'imputer au bureau régional l'atelier sur la décentralisation et les missions d'appui au système WINGS. Le loyer des locaux occupés par l'ODK a correspondu au budget, et tous les autres coûts, en particulier ceux concernant le réaménagement des locaux et le matériel, ont été plus élevés que prévu (moins 26 pour cent).



**TABLEAU 6: COMPARAISON ENTRE LE BUDGET ET LES DÉPENSES EFFECTIVES  
(À L'EXCLUSION DES INDEMNITÉS DE LICENCIEMENT) EN DOLLARS**

	Budget	Dépenses effectives 2001	Dépenses effectives 2002	Dépenses effectives 2001-2002	Différence en dollars	Différence en %
Réaménagement des locaux et matériel	1 586 000	1 064 548,42	105 306,39	1 169 854,81	-416 145,19	-26%
Télécommunications et informatique	1 036 700	745 491,16	247 401,75	992 892,91	-43 807,09	-4%
Dépenses de personnel, services de consultant et frais de voyage	159 000	358 190,71	1 878,72	360 069,43	201 069,43	126%
Loyer	264 600	260 517,34		260 517,34	-4 082,66	-2%
Sûreté et sécurité	150 000	76 720,18	35 827,31	112 547,49	-37 452,51	-25%
Véhicules	100 000	75 196,15	1 363,00	76 559,15	-23 440,85	-23%
Divers		7,97		7,97	7,97	-
<b>Total</b>	<b>3 296 300</b>	<b>2 580 671,93</b>	<b>391 777,17</b>	<b>2 972 449,10</b>	<b>-323 850,90</b>	<b>-10%</b>

194. Tous les bureaux régionaux nouvellement établis étaient opérationnels à la date butoir du 1er septembre 2001. Si la rapidité avec laquelle ils ont été réinstallés est louable, les visites effectuées par mes collaborateurs sur le terrain ont fait apparaître toutefois que cela s'est fait souvent au détriment du contrôle et de la gestion du matériel. Mes collaborateurs ont relevé en particulier les points suivants:

- Comme l'ODY s'est installé dans les locaux précédemment occupés par le bureau de pays pour le Cameroun et le bureau de région pour l'Afrique centrale, les directeurs intéressés ont décidé que tout leur matériel serait transféré au bureau régional, à l'exception de certains véhicules et ordinateurs que conserverait le bureau de pays pour pouvoir poursuivre ses opérations. Cette décision était logique car elle permettait d'éviter de devoir démonter le matériel et payer un déménagement. Cependant, aucun inventaire physique n'a été fait pour déterminer le matériel détenu par les différents bureaux en début et en fin de période et informer le siège du matériel transféré.
- Aucun inventaire n'a été fait pour l'ODK et l'ODB lorsque le bureau de région a été fermé et le bureau régional créé. En outre, mes collaborateurs n'ont pas pu obtenir les résultats de l'inventaire qui aurait dû être réalisé en fin d'année pour 2001. Les vérifications faites par sondage sur la base de l'inventaire en milieu d'année n'ont pas fait apparaître de manquants, mes collaborateurs ont noté, dans le cas de l'ODB, que plusieurs articles reçus après l'inventaire en milieu d'année n'avaient pas été inscrits dans les états du matériel ni dûment étiquetés.

195. Dans la plupart des cas, les directeurs régionaux ont expliqué que les carences constatées étaient dues à l'aménagement des nouveaux locaux, au manque de ressources et à des priorités plus immédiates. **Je recommande que tous les bureaux régionaux prennent des mesures sans tarder pour que la directive du 16 avril 1997 concernant la gestion et le contrôle du matériel soit respectée.**

## Questions relatives au personnel

### ⇒ *Processus de réaffectation du personnel recruté sur le plan international*

196. Lors du processus de réaffectation de la mi-2001, qui avait commencé en novembre 2000, la situation de plus de 300 fonctionnaires recrutés sur le plan international



a été examinée en vue d'une mutation. Sur ce chiffre, plus du quart était directement lié à la dernière étape du processus de décentralisation. Comme indiqué dans le Rapport intérimaire sur l'initiative de décentralisation du PAM mentionné ci-dessus, il a été transféré sur le terrain 31 postes de fonctionnaires du cadre organique précédemment rattachés au siège. En outre, la fermeture de presque tous les bureaux de région a été suivie par la suppression de 5 postes existants et la réaffectation de 50 autres.

197. Étant donné la complexité des problèmes de dotation en personnel à résoudre, je suis d'avis que la réaffectation du personnel du cadre organique directement liée à la dernière étape du processus de décentralisation a été effectuée efficacement et au moment opportun. Il y avait très peu de postes vacants dans les nouveaux bureaux régionaux lors de leur création. En outre, la réaffectation des anciens responsables de région et spécialistes s'est faite sans difficulté majeure bien que le PAM ait fait en sorte qu'aucune priorité ne leur soit accordée pour les postes des nouveaux bureaux régionaux. Il y a lieu de noter toutefois que le reclassement de quelques postes de rang élevé (pour la plupart des postes de directeurs de pays) décidé par le Directeur exécutif à la fin de 2000 et en 2001, conformément à l'approbation donnée par le Conseil d'administration à sa troisième session ordinaire de 1999, a facilité le processus.

### ⇒ Mutation ou licenciement d'agents locaux

198. Pour tous les bureaux de région qui doivent être fermés dans des villes où il ne serait pas établi de bureau régional, les responsables de région ont été encouragés à trouver d'autres sources d'emploi au sein du bureau de pays, lorsqu'il y en avait, ou d'autres organismes, appartenant ou non au système des Nations Unies. Comme indiqué ci-dessus, il avait été prévu au budget un montant de 500 000 dollars pour les indemnités de licenciement. En fait, il n'a été payé pour le licenciement du personnel local que des indemnités de 205 632,56 dollars (soit 41 pour cent du montant prévu au budget), comme indiqué en détail au tableau 7 ci-dessous.

**TABLEAU 7: COMPARAISON ENTRE LES INDEMNITÉS DE LICENCIEMENT EFFECTIVES ET PRÉVUES AU BUDGET, EN DOLLARS**

	Chiffres effectifs 2001	Chiffres effectifs 2002	Chiffres effectifs 2001-2002
Ancien bureau de région au Kenya	17 506,20		17 506,20
Ancien bureau de région en Ouganda	3 083,44		3 083,44
PNUD-BIS août 2001		3 259,15	3 259,15
<b>Total du personnel local – administrateurs nationaux</b>	<b>20 589,64</b>	<b>3 259,15</b>	<b>23 848,79</b>
Ancien bureau de région en Côte d'Ivoire	35 423,07		35 423,07
Ancien bureau de région au Kenya	98 870,50		98 870,50
Ancien bureau de région en Ouganda	244,73		244,73
Ancien bureau de région au Burkina Faso		36 428,60	36 428,60
PNUD-BIS août 2001		10 816,87	10 816,87
<b>Total du personnel local – agents des services généraux</b>	<b>134 538,30</b>	<b>47 245,47</b>	<b>181 783,77</b>
<b>Total des dépenses effectives</b>	<b>155 127,94</b>	<b>50 504,62</b>	<b>205 632,56</b>



## ⇒ Comparaisons d'effectifs

199. Comme cela a été rappelé dans le document intitulé "Une décennie de changement" qui a été soumis au Conseil d'administration à sa première session ordinaire de 2002, la dernière phase du processus de décentralisation ne devait pas avoir d'incidence sur les effectifs. À la lumière des informations obtenues des différents bureaux régionaux examinés, mes collaborateurs ont essayé de déterminer si cet objectif avait effectivement été atteint, et ils ont comparé les tableaux d'effectifs des anciens bureaux de région et du bureau régional au siège et celui des nouveaux bureaux régionaux sur le terrain.

200. Comme récapitulé au tableau 8 ci-dessous, la dernière phase du processus de décentralisation s'est traduite par la suppression de 28 postes approuvés au total, pour la plupart financés au titre du budget AAP. Pour avoir une meilleure idée des économies réalisées, il convient néanmoins de noter ce qui suit:

- La comparaison a porté sur les tableaux d'effectifs déjà approuvés et non sur les postes pourvus, et les postes vacants dans les anciens bureaux de région et bureaux régionaux n'ont pas été déduits.
- La plupart des postes supprimés étaient des postes d'agents locaux rémunérés sur la base d'un barème bien moindre. Les économies réalisées grâce à la réduction du nombre de postes seraient par conséquent compensées en partie par une augmentation des dépenses totales de personnel. Comme recommandé dans les paragraphes ci-après, il faudrait réaliser une analyse plus approfondie pour déterminer le montant des économies effectivement réalisées.

**TABLEAU 8: COMPARAISON GLOBALE DES EFFECTIFS**

Classe	Net Afrique	Net ODR	Net ODB	Net total nouveaux bureaux régionaux
Directeurs D1-D2	-1	-0,45	-1,55	-3
Cadre organique P2-P5	-3	-2,30	+1,3	-4
Agents des services généraux recrutés sur le plan international	+8	-	+3	+11
Administrateurs nationaux	+3	-	+3	+6
Agents des services généraux recrutés sur le plan local	-23	-6,25	-8,75	-38
<b>Total général</b>	<b>-16</b>	<b>-9</b>	<b>-3</b>	<b>-28</b>

## Fonctionnement des nouveaux bureaux régionaux

### ⇒ Rôles et attributions de chaque niveau

201. À la date d'élaboration du présent rapport, la définition des rôles et des attributions des bureaux régionaux, bureaux de région ou pôles régionaux et des bureaux de pays était encore celle définie dans la directive du Département des opérations intitulée "Directives concernant la structure modèle, les unités administratives, la répartition et l'allocation des attributions, les définitions fonctionnelles, le déroulement des tâches et les délégations de pouvoir pour les bureaux du Département des opérations" publiée le 10 novembre 2000. Une nouvelle directive tenant compte de la dernière étape du processus de décentralisation a été annoncée mais n'avait pas encore été publiée à la date d'élaboration du présent



rapport. **Je recommande par conséquent qu'une nouvelle directive soit finalisée dès que possible.** Mes collaborateurs ont relevé toutefois que les définitions d'emploi des attachés de liaison des bureaux régionaux ont été publiées le 21 novembre 2001.

### ⇒ **Coexistence dans le même pays d'un bureau régional et d'un bureau de pays**

202. Mes collaborateurs ont relevé que la circulaire du Directeur exécutif intitulée "Titre du représentant du PAM", datée du 10 octobre 2001, avait le mérite d'éclaircir le statut du Directeur régional et du Directeur de pays dans les pays où le PAM avait à la fois un bureau régional et un bureau de pays. Pour ce qui était des activités au jour le jour, la situation variait dans les pays se trouvant dans ce cas. En fait, ce n'est qu'au Sénégal que mes collaborateurs ont constaté une séparation complète des tâches entre le bureau régional et le bureau de pays. Comme indiqué ci-dessus, les deux bureaux partageaient les mêmes locaux, mais les seuls services communs, fournis par le bureau régional au bureau de pays, étaient ceux concernant les technologies de l'information et des communications. Hormis les premiers mois de fonctionnement du bureau régional, période pendant laquelle celui-ci n'avait pas encore de compte bancaire et manquait de personnel dans les domaines des finances et de l'administration, le bureau de pays n'avait fourni aucun service au bureau régional. Mes collaborateurs ont considéré que cette situation était satisfaisante étant donné que les fonctionnaires de chaque bureau savaient exactement à qui ils devaient rendre des comptes. Ils ont relevé en outre que le bureau régional traitait le bureau de pays exactement comme les autres bureaux de pays de la région.
203. C'est l'inverse qui a été constaté à Kampala. Depuis que le bureau pour la Région des Grands Lacs a été fermé, les tâches réalisées par le Groupe d'appui pour la Région des Grands Lacs ont été intégrées à l'ODK étant donné qu'il se poursuivait encore dans la région une intervention prolongée de secours et de redressement —IPSR 10062 Région des Grands Lacs. Pour gérer cette opération, le bureau régional a décidé de fusionner ses propres ressources et celles du bureau de pays dans les domaines de la logistique, des achats, des ressources humaines, de l'administration et de l'informatique. Mes collaborateurs ont relevé que cette décision a entraîné une confusion des responsabilités respectives du bureau de pays et du bureau régional. Néanmoins, ils ont été informés qu'il s'agissait d'une mesure intérimaire et que des recommandations pour l'avenir seraient formulées à l'issue d'une évaluation de l'IPSR.
204. Au Cameroun, la situation était en quelque sorte à mi-chemin. Lors de la visite de mes collaborateurs, le bureau de pays s'était réinstallé et avait quitté les locaux occupés par le nouveau bureau régional. Cependant, il ne pouvait pas assurer sa propre gestion sans l'appui de ce dernier. Comme mentionné plus haut, presque tout son matériel était resté dans ses locaux précédents et était utilisé par le bureau régional. L'absence de comptes d'avances temporaires distincts, le nombre insuffisant de fonctionnaires recrutés sur le plan international et les problèmes de connectivité dans le nouveau bâtiment ont conduit le directeur de pays à déléguer la gestion administrative et financière de son bureau au directeur régional sur la base d'un arrangement assez informel. Conformément à la recommandation formulée par mes collaborateurs, le bureau de pays et le bureau régional ont peu à peu été complètement séparés.



## ⇒ *Relations entre les bureaux régionaux et les bureaux de pays*

205. En Afrique, les relations entre les bureaux régionaux et les bureaux de pays ont été les suivantes:

- Dans le cas de l'ODD, les communications se faisaient principalement par courrier électronique, mais aussi par téléphone. Les moyens de communications étaient considérés comme assez satisfaisants, et l'on pensait qu'il fallait élargir d'urgence la bande utilisée par le V-SAT pour pouvoir transmettre à la fois des communications vocales et des données et d'offrir une possibilité de vidéoconférence. Le nombre des réunions a été réduit, mais celles-ci ont été jugées très importantes pour garantir l'application d'une approche régionale commune. Les communications en ligne étaient considérées comme parfaitement appropriées pour les relations au jour le jour, mais des réunions régionales permettaient de participer à des discussions plus approfondies. Lors de la visite de mes collaborateurs, il y avait eu deux réunions régionales auxquelles avaient participé tous les directeurs de pays.
- Il n'a pas été constaté de problèmes de connectivité pour l'ODK étant donné que tous les pays de la région avaient une bonne infrastructure de télécommunications et d'informatique. Le courrier électronique était largement utilisé, de même que le téléphone et la télécopie. Les déplacements entre les différents bureaux de pays et Kampala étaient faciles. Cependant, l'ODK a exprimé l'intention d'organiser des réunions fréquentes avec tous les directeurs de pays. Lors de la visite de mes collaborateurs, il y avait eu une seule réunion, en décembre 2001.
- S'agissant de l'ODY, le bureau régional communiquait avec les bureaux de pays de son ressort, principalement par courrier électronique et par téléphone au moyen d'une combinaison de systèmes téléphoniques filaires et mobiles et par satellite. Le système de communication de beaucoup de pays récepteurs posait néanmoins des problèmes et, pour les surmonter, l'on considérait que le mieux serait d'installer un système de communications par satellite dans tous les bureaux de pays. Le bureau régional considérait qu'il lui était indispensable de fournir des indications dans les domaines des stratégies, des politiques et de la gestion en général et de diriger les opérations et qu'il devait recevoir une information en retour. Ces moyens de communication étaient complétés par des visites dans les bureaux de pays à l'occasion des missions d'examen préalable et d'évaluation et des missions techniques.

206. C'est en Asie que mes collaborateurs ont constaté que les relations avec les bureaux de pays étaient les plus structurées. Les directeurs de pays constituaient un "Conseil d'administration" qui était présidé par le directeur régional et coprésidé par son adjoint. Le bureau régional pour l'Asie considérait qu'il devait faire preuve de dynamisme et répondre à la demande de service. Les directeurs de pays étaient censés transmettre les demandes d'appui à l'ODB et évaluer ensuite le soutien effectivement fourni. De plus, le directeur régional et son adjoint procéderaient tous les deux à un examen de la gestion de chaque bureau de pays pour déterminer, en particulier, comment étaient menées les activités du PAM dans chaque pays. Lors de la visite de mes collaborateurs, ce "Conseil d'administration", qui devait se réunir trois fois pendant la période initiale de deux ans, prévoyait de tenir une réunion en juin 2002. La dernière avait eu lieu peu avant la création du bureau régional, en août 2001. Tous les directeurs de pays avaient individuellement rendu visite au bureau régional, sauf ceux en poste en Inde et à Sri Lanka. D'un autre côté, le directeur régional ou son adjoint s'était rendu dans 7 des 12 bureaux de pays de son ressort. Lorsque mes collaborateurs ont porté ces observations à l'attention du Programme, celui-ci s'est engagé, décision que j'approuve, à tirer des enseignements des pratiques



optimales suivies par les différents bureaux régionaux dans leurs relations avec les bureaux de pays et à les généraliser.

### Évaluation du processus de décentralisation

207. Au paragraphe 159 de mon rapport pour l'exercice biennal 1998–1999, j'ai conclu mon examen du processus de décentralisation en exprimant l'avis que *"deux ans et demi après son lancement, l'impact de cette réforme aurait dû être évalué"*. J'ai par conséquent recommandé qu'une telle évaluation soit réalisée et comporte *"une analyse détaillée de l'évolution des coûts et des économies, ainsi que des données concernant par exemple le nombre de postes créés sur le terrain et supprimés au siège, les dépenses d'administration des bureaux régionaux et le coût global de la décentralisation"*.
208. Dans un premier temps, le PAM a appuyé ma recommandation de façon positive. Dans le "Premier rapport intérimaire sur l'application des recommandations formulées par le Commissaire aux comptes dans son rapport de vérification des états financiers de 1998-1999"<sup>16</sup>, il était dit ce qui suit: *"Une évaluation de l'Initiative de restructuration lancée en 1997 est prévue pour la mi-2001. Elle comprendra une évaluation des coûts et des avantages de la décentralisation de la prise de décisions concernant les opérations au profit du terrain. La portée de cette évaluation sera définie par le Comité de supervision de la restructuration. Les propositions seront demandées à un petit nombre de cabinets de conseils en gestion sélectionnés. Le rapport sera soumis au Conseil d'administration au moment opportun"*.
209. Le Deuxième rapport intérimaire<sup>17</sup>, toutefois, qui a été examiné par le Conseil d'administration à sa troisième session ordinaire de 2001, comportait le passage suivant: *"considérant que la décentralisation des bureaux régionaux et le projet WINGS seront achevés pendant le deuxième semestre de 2001, le Secrétariat a décidé que le moment n'était pas encore venu d'entreprendre une évaluation. En fait, il présentera au Conseil, à sa session de février 2002, un rapport sur dix années de changement, et travaille à un projet d'évaluation progressive, à partir de 2002, de tous les aspects de cette initiative"*.
210. Indépendamment du rapport sur dix années de changement, le Conseil d'administration a également été saisi, à sa première session ordinaire de 2002, d'une note d'information sur l'"Évaluation de la restructuration au Programme alimentaire mondial".<sup>18</sup> Il ressort du dernier paragraphe de ce document qu'une *"évaluation formelle du processus de changement au PAM sera réalisée au moyen d'une série d'analyses ciblées, d'initiatives spécifiques ou de composantes de l'initiative de restructuration. L'une des premières portera sur la décentralisation, et le rapport correspondant sera soumis au Conseil en mai 2003"*. Je regrette qu'il n'ait pas été réalisé d'évaluation avant le lancement de la dernière étape de la décentralisation, mais j'ai pris note de cet engagement.
211. À mon avis, l'évaluation à réaliser devrait comporter, comme recommandé précédemment, une analyse précise de l'évolution des coûts et, le cas échéant, des économies réalisées. Les comparaisons qu'ont faites mes collaborateurs du nombre de postes créés dans les bureaux régionaux et supprimés au siège et dans les anciens bureaux de région devraient être élargies pour tenir compte du coût unitaire des postes en question afin de déterminer l'incidence globale de l'initiative sur les dépenses de personnel. La

<sup>16</sup> WFP/EB.3/2000/4-B/1.

<sup>17</sup> WFP/EB.3/2001/5-A/1.

<sup>18</sup> WFP/EB.1/2002/INF/13.



même comparaison devrait être faite pour l'ODC et l'ODM. S'agissant des autres coûts, mes collaborateurs ont déjà déterminé que les dépenses de loyer seraient plus élevées que précédemment car tous les nouveaux bureaux régionaux n'ont pas pu trouver de locaux gratuits. Il faudrait examiner également l'impact de l'opération sur d'autres types de dépenses comme les frais de télécommunications et de voyages. À la date d'élaboration du présent rapport, le PAM a réaffirmé son engagement de mener à bien une évaluation du processus de décentralisation et a pris note des suggestions mentionnées ci-dessus.

## EXAMEN RETROSPECTIF DE LA MISE EN OEUVRE DU FMIP

### Généralités

212. Officiellement approuvé par le Directeur exécutif en février 1996, le Programme d'amélioration de la gestion financière (FMIP) a été conçu comme une série d'activités intégrées à court, moyen et long terme tendant à améliorer la gestion financière aussi bien au siège que sur le terrain. Dans mon rapport sur les comptes de 1998–1999 [par. 175 à 199], j'ai rendu compte des résultats de l'audit réalisé par mes collaborateurs, qui avait porté principalement sur le remplacement des systèmes d'information, qui représentait les deux tiers du budget total. La question du coût et du financement du projet était également évoquée.
213. Les nouveaux systèmes d'information devaient comprendre huit composantes distinctes regroupées en deux projets. D'un côté, trois systèmes d'appui pour les achats, les finances et les ressources humaines et états de paie constituaient le projet de Système d'appui stratégique intégré à la gestion (SIMSS). D'un autre côté, le projet comprenant le Système intégré d'opérations et de stratégies (OASIS) regroupait les cinq systèmes de gestion suivants:
- le Système de mobilisation des ressources (RMS), afin de suivre toutes les étapes des contributions des donateurs;
  - le Système de planification et de gestion des projets (PPMS) pour gérer les projets de leur conception à leur clôture;
  - le Système d'information sur la programmation et l'allocation des ressources pour allouer les ressources au projet et suivre leur utilisation;
  - le Système de gestion logistique pour le suivi des frais de transport et la gestion des activités de transport, d'expédition et d'assurance; et
  - le Système de suivi, de traitement et d'analyse des produits (COMPAS) pour suivre les produits de leur arrivée au port jusqu'à leur destination finale en passant par le transport interne.
214. À l'exception des systèmes RMS et COMPAS, tous les autres systèmes utilisaient le logiciel SAP R/3 d'IBM. Lors de l'élaboration de mon rapport pour 1998–1999, seul le système COMPAS était pleinement opérationnel, bien que dans 26 pays seulement. Le système RMS était utilisé au siège depuis février 1999 mais il restait un certain nombre de problèmes à régler.

### Objectifs, portée et méthode de l'audit

215. Pour l'exercice biennal 2000–2001, il a été entrepris un examen rétrospectif pour évaluer les changements qui s'étaient produits sur les plans de l'exécution, du coût et du financement des projets depuis mon rapport précédent. En outre, comme tous les éléments



SAP du système WINGS, à l'exception du module des états de paie, étaient opérationnels depuis janvier 2001, j'ai retenu les services de deux spécialistes, l'un du transfert des données et l'autre du système SAP. Le premier a été chargé d'analyser le transfert des données des anciens systèmes (Grand Livre: Millennium—GL:M et système d'information du PAM—WIS) au système SAP, afin d'identifier les risques qui pourraient avoir une incidence sur les états financiers de l'exercice biennal 2000–2001. Le deuxième spécialiste a été prié d'entreprendre un examen du système SAP, spécialement du point de vue de la sécurité des systèmes, de la séparation des responsabilités et des autres mesures de contrôle appliquées pour garantir l'intégrité des données financières. Enfin, mais ce n'est pas là le moins important, comme on l'a déjà vu, la synthèse des résultats de l'étude sur les aspects de connectivité est reflétée dans la présente section.

## Mise en oeuvre du système SAP

### ⇒ Date de mise en service

216. Dans mon rapport précédent, j'ai appelé l'attention sur le fait que la date de mise en service du système SAP, initialement prévue pour janvier 2000, avait été reportée à quatre reprises. Lors de l'élaboration de mon rapport pour 1998–1999, elle était fixée au 2 octobre 2000, date que je ne considérais pas comme réaliste par suite, principalement, des problèmes liés au nettoyage des données et au fait que la stratégie de transfert des données n'était pas complète. J'ai par conséquent recommandé que son élaboration soit achevée en fonction de l'avancement de l'introduction de tous les systèmes.
217. Le PAM a reconnu que le système ne pourrait pas être mis en service en octobre 2000 dès fin août/début septembre 2000. Les minutes de la vingt-troisième réunion du Comité directeur du FMIP, tenue le 5 septembre 2000, indiquent que "*compte tenu des contraintes et des plans actuels [...] le système (à l'exclusion du module ressources humaines/états de paie) ne pourra pas être prêt pour être mis en service avant début novembre*". Par la suite, le Bulletin d'information mensuel sur le FMIP d'octobre 2000 a annoncé que la date de mise en service de tous les modules SAP, à l'exception des modules ressources humaines/états de paie et voyages, avait été repoussée à janvier 2001.
218. La date butoir officiel pour l'entrée des nouvelles opérations dans le système SAP était le 8 janvier 2001, mais ce n'est que le 31 janvier 2001 que tous les services du siège et les deux bureaux régionaux sur le terrain y ont eu accès. Comme annoncé dans le Bulletin SAP No 32, ce n'est que le 28 février 2001 que tous les décaissements du siège ont commencé à être traités sur le système SAP. De ce fait, les anciens systèmes ont été conservés pour enregistrer les opérations se rapportant à la période de transition de 2001 et pour les autres écritures comptables et ajustements nécessaires pour clore les comptes intérimaires de 2000. Comme la clôture des comptes était directement liée à la deuxième phase du transfert des données (voir ci-dessous), c'est en fait les 14 septembre et 5 octobre 2001 respectivement que mes collaborateurs ont reçu pour examen les états financiers intérimaires et les notes y afférentes.
219. À la date d'élaboration du présent rapport, l'installation du système SAP dans les bureaux de terrain n'en était encore qu'à un stade préliminaire. Les quatre nouveaux bureaux régionaux sur le terrain ont été reliés au système le 1er septembre 2001 et 12 bureaux de pays y ont eu accès en janvier 2002. Comme dans le cas du module des états de paie, la date butoir révisée d'avril 2001 a été remise successivement à juin puis juillet et août 2001. À la trente-sixième réunion du Comité directeur du FMIP, tenue le 21 mai 2001, il a été annoncé que ce ne serait qu'en novembre 2001 que la première paie sur le système SAP pourrait être distribuée. Comme il n'était pas logique de passer à un



nouveau système d'état de paie à une date aussi tardive de l'exercice biennal et comme le passage à l'euro approchait, il a été décidé que la première paie sur le système SAP serait distribuée en janvier 2002. Ce délai a été respecté. Cependant, comme indiqué en détail ci-dessous, les retards intervenus ont eu d'importantes incidences financières. Le module de gestion des voyages est devenu opérationnel le 29 avril 2002.

### ⇒ **Transfert des données**

220. Comme indiqué en détail dans la Note 3 des états financiers, le transfert des données financières et autres des anciens systèmes s'est fait en plusieurs étapes:

- la Phase 1, qui s'est déroulée pendant la période allant du 4 au 8 janvier 2001, n'a concerné que les données essentielles (comme les informations touchant les contributions à recevoir et les parties des allocations de crédit pour lesquelles des ressources étaient disponibles) nécessaires pour garantir la continuité des opérations avec le nouveau système en attendant que la clôture des anciens systèmes et le nettoyage des données soient achevés;
- la Phase 2, qui a eu lieu pendant la deuxième semaine d'août 2001, a porté sur le transfert des comptes du bilan ainsi que des soldes des comptes et des projets, théoriquement au 31 décembre 2000 mais avec l'inclusion des opérations entrées dans les anciens systèmes pendant la période de transition de 2001;
- en outre, après le transfert d'août 2001, il a fallu corriger certaines données qui n'avaient pas été pleinement transférées, soit parce que leur nettoyage n'avait pas été terminé, soit parce que certains projets avaient été refinancés.

221. Le processus de transfert de données avait fait l'objet d'une analyse détaillée par l'OEDA en avril/mai 2002, de sorte que le spécialiste dont j'ai retenu les services s'est fondé sur cette analyse et a souscrit à ses résultats. Bien que l'examen n'ait fait apparaître aucun problème majeur qui aurait pu avoir une incidence sur les états financiers de l'exercice biennal 2000-2001, il a relevé les carences ci-après, sur lesquelles l'OEDA avait déjà appelé l'attention.

### Gestion du projet de transfert de données

222. La gestion du projet de transfert de données a initialement été confiée à un consultant. Cependant, hormis l'élaboration du document contenant la stratégie générale à suivre, il n'a guère été accompli de progrès significatifs sous sa direction. En fait, ce n'est qu'en décembre 2000 que l'on a commencé à avancer véritablement, lorsqu'il a été mis fin à son contrat et que la gestion du projet a ultérieurement été restructurée comme suit:

- le directeur du FMIP a constitué pour faciliter le transfert des données une équipe composée de responsables de tous les services de l'Organisation relevant directement d'elle;
- des structures hiérarchiques bien définies ont également été établies à partir des responsables de chaque service relevant du directeur du FMIP, lequel relevait à son tour du Comité directeur;
- un processus de règlement des problèmes a été institué pour faciliter la prise de décisions;
- il a été publié régulièrement un bulletin pour faciliter et renforcer la communication et rendre compte des changements apportés à la stratégie et aux procédures de transfert des données en général.



Mes collaborateurs ont noté toutefois que les changements apportés à la stratégie initiale ont été reflétés dans différents documents tandis qu'il eut été préférable de compléter et de mettre à jour périodiquement le document initial pour donner une vue d'ensemble de l'avancement des activités. En outre, certains documents justificatifs n'ont pas pu être retrouvés.

#### Stratégie de transfert des données

223. Pour ce qui est de la stratégie proprement dite, il a été décidé de ne transférer qu'un volume limité de données passées. Comme, pour la plupart des activités, seuls les soldes ont été transférés (contributions, fonds, projets, allocations de crédit), les usagers devraient revenir au système de stockage SAP où sont conservées les données passées pour avoir des informations complètes. En outre, chaque unité administrative a également conservé sur tableaux ses propres fichiers sauvegardés après les avoir déchargés des anciens systèmes. Dans une situation de rotation rapide du personnel, qui se traduit souvent par une sérieuse perte de mémoire institutionnelle, le transfert de certaines données passées aurait sans doute été plus efficace à long terme. De l'avis du PAM, l'impact positif potentiel que cela aurait pu avoir ne justifiait pas le surcroît de complexité qu'aurait représenté un tel transfert.
224. De même, comme l'on savait que les anciens systèmes n'étaient pas tout à fait fiables et comme il n'avait été opéré de rapprochement entre le GL:M et le WIS, il aurait probablement été plus judicieux de procéder à un transfert étape par étape par domaine d'activité. Cela aurait entraîné un surcroît de coûts étant donné qu'il aurait fallu organiser des interfaces temporaires, mais aurait également facilité les corrections étant donné qu'un ajustement apporté dans un même service n'était pas immédiatement communiqué à un autre. De l'avis du PAM, cependant, cela aurait aggravé la complexité et alourdi les coûts de l'opération.

#### Nettoyage et transfert des données

225. Transférer des données est une opération extrêmement complexe car il faut tenir compte simultanément de problèmes techniques et opérationnels. Dans le cas du PAM, l'opération a été d'autant plus complexe qu'il a fallu procéder à un nettoyage approfondi des données. Comme cela a été admis lorsqu'il a été demandé au Directeur exécutif d'approuver un financement supplémentaire pour régler cette question, en mai 2001 (voir ci-dessous), l'étendue de l'opération de nettoyage requise avait été sous-estimée. Comme indiqué à la trente-quatrième réunion du Comité directeur du FMIP tenue le 11 avril 2001, les difficultés rencontrées tenaient en partie aux "erreurs du passé" dans des domaines comme, par exemple, les contributions à recevoir, comptes d'attente et comptes bancaires des bureaux extérieurs, les primes de célérité et les surestaries, les projets clos et les soldes des fonds. En fait, par le passé, il n'avait guère été fait d'effort systématique de nettoyer et de rapprocher les données, et ce en dépit des rappels périodiquement formulés par mes collaborateurs. En outre, étant donné les informations disponibles dans les anciens systèmes, les dossiers passés n'étaient pas toujours suffisants pour entrer tous les détails voulus dans le système SAP, ce qui a rendu nécessaire un long processus de "peaufinage" des dossiers pour qu'ils puissent être présentés sous une forme pouvant être entrée dans le système.
226. De ce fait, comme indiqué plus haut, le nettoyage des données se poursuivait encore au moment de l'examen alors qu'il aurait en réalité dû être achevé avant le transfert des données, et que seules des données nettoyées auraient dû être transférées. Le PAM a fait valoir que s'il était bon, dans l'idéal, de transférer des données complètement nettoyées, cela ne s'était en fait pas avéré possible. Le PAM a donc décidé délibérément de procéder



au transfert lorsque le reste du nettoyage à opérer était tel qu'il pouvait être effectué dans le nouveau système. À mon avis, cette décision a eu en particulier les conséquences suivantes:

- les données concernant les contributions à recevoir ont pour l'essentiel été transférées avant d'être examinées par la Division des ressources et des relations extérieures et la Division des finances pour s'assurer de leur validité;
- les données concernant les projets clos ayant un solde négatif ont été transférées, tandis que les soldes en suspens auraient dû être apurés avant le transfert;
- il a été transféré un montant de 243,8 millions de dollars de soldes à recevoir négatifs découlant, pour l'essentiel, de la création de fonds distincts pour les contributions à recevoir et les montants à recevoir au titre des mêmes contributions;
- le rapprochement des données transférées concernant les contributions au niveau des projets n'a pas été achevé. De même, comme on l'a déjà dit, le nettoyage des données concernant tous les comptes d'assurance n'avait pas été achevé non plus [par. 51];
- des différences inexplicables existaient concernant les montants à recevoir par les bureaux de pays et le rapprochement de 304 comptes de bureaux de pays est encore en suspens;
- le transfert des soldes des fonds pour les quatre catégories d'activités s'est traduit par un écart inexplicé d'un montant net de 63 841 dollars entre le solde de clôture des anciens systèmes et le solde d'ouverture du système SAP.

227. À la date d'élaboration du présent rapport, l'examen des contributions à recevoir et des projets clos était achevé. Dans le premier cas, l'on procédait à l'entrée des ajustements nécessaires. Dans le second, il était rédigé un rapport qui serait soumis à l'examen du Conseil d'administration à sa session d'octobre 2002, et des discussions avaient été entamées avec des donateurs concernant l'utilisation qui pourrait être faite des soldes des projets clos ainsi que la possibilité d'opérer une compensation entre les soldes négatifs et les excédents enregistrés au titre d'autres contributions. De plus, après examen, la somme des comptes à recevoir négatifs a été ramenée à 2 millions de dollars. Pour le reste, **je recommande que les travaux se poursuivent pour régler tous les problèmes soulevés par le transfert des données jusqu'à ce que tous les écarts soient pleinement expliqués, tous les postes soient dûment rapprochés et toute la documentation manquante soit dûment rassemblée. Des délais devraient être fixés à la lumière d'estimations précises de la charge de travail à prévoir, leur respect devrait être suivi de près et l'avancement des activités devrait être examiné périodiquement par l'OEDA.**

228. Cela étant, je suis d'avis que la planification de l'opération n'a pas été réaliste étant donné la complexité du processus de nettoyage et de transfert des données. Comme ces aspects revêtaient une importance capitale étant donné le peu de contrôle exercé sur les anciens systèmes et comme l'opération n'est pas particulièrement urgente, mieux eut valu d'ajourner la date de mise en service du système SAP pour aménager suffisamment de temps pour préparer complètement les données devant être chargées dans le système. Le PAM a fait valoir qu'à son avis, la décision de mettre le système SAP en service en janvier 2001 avait été adoptée après mûres réflexions, compte tenu de tous les avantages et risques à prévoir, y compris pour ce qui était du volume des données qui n'avaient pas encore été nettoyées. Le PAM a fait observer en outre que, grâce au travail de nettoyage des données mené par la suite et à une planification détaillée de la clôture des comptes, il aurait pu soumettre les états financiers de l'exercice biennal 2000–2001 en temps utile pour qu'ils puissent être vérifiés.



## ⇒ Examen du système SAP

229. L'examen du système SAP organisé par un spécialiste fin mai/début juin 2002 n'a fait apparaître aucun dysfonctionnement notable. Le degré de contrôle a été jugé satisfaisant, sous réserve que la plupart des contrôles exigeaient des procédures manuelles. D'une manière générale, l'administration du système était satisfaisante aussi. Le spécialiste a néanmoins identifié un certain nombre de carences:

- non-optimisation des paramètres de sécurité de l'accès logique dans le système SAP;
- autorisations trop nombreuses pour certaines opérations critiques;
- nombreuses violations de la règle de séparation des tâches;
- existence de postes en suspens pour l'apurement des comptes;
- déficiences dans l'entrée de lots de données et le suivi des données en attente;
- absence de rapprochement entre le RMS et le SAP; et
- inadéquation de l'actuel logiciel COAG-SAPInt utilisé par les bureaux de pays qui ne sont pas encore raccordés au système SAP.

Comme indiqué en détail dans les paragraphes suivants, le PAM a réagi sans tarder pour remédier à la plupart de ces déficiences.

### Sécurité du système

230. Le SAP est conçu de manière à limiter systématiquement l'accès au système à moins que l'administrateur n'autorise expressément certains usagers à avoir accès à des données et/ou à des fonctions spécifiques (appelées objets d'autorisation). Pour cela, la règle consiste généralement à combiner données et fonctions dans une série de profils. Chaque usager peut alors se voir affecter un ou plusieurs profils, chacun contenant un ou plusieurs objets d'autorisation, les objets étant assortis de valeurs données (comme l'autorisation d'affichage ou de mise à jour). Dans le cas du PAM, cette règle a été suivie et des procédures ont été dûment élaborées pour que le système soit utilisé comme il convient.

231. En outre, les carences ci-après, relevées pendant l'examen, ont toutes été rectifiées lorsqu'elles ont été portées à l'attention du Programme:

- Le nombre de "super usagers" (c'est-à-dire d'usagers ayant des profils standard qui les autorisent à utiliser presque toutes les fonctions du système) a été réduit et le super profil consultants (affecté à 11 usagers lors de l'examen) a été supprimé étant donné qu'il n'était nécessaire qu'à l'étape de la mise au point du système.
- Le nombre d'usagers autorisés à exécuter des opérations majeures (comme "supprimer tous les usagers" ou "exécuter des programmes ABAP/4"<sup>19</sup>) a été revu. De plus, la plupart de ces opérations majeures soit ont été bloquées, soit ne peuvent être exécutées que par un profil d'urgence.
- En outre, il a été entrepris une révision des usagers autorisés par code d'opération étant donné qu'il y avait beaucoup d'usagers pour plusieurs types d'opérations à haut risque comme la création de "comptes clients", "comptes fournisseurs", centres de fonds, registres de base des données bancaires et du Grand Livre, entrée de factures et administration des paiements.

<sup>19</sup> Le logiciel ABAP/4, breveté par la société SAP est un langage de programmation de la quatrième génération dont la syntaxe ressemble un peu à Pascal. Il peut être utilisé en particulier pour élaborer un programme d'interface des données, préparer des rapports individualisés et même modifier les fonctions du système SAP.



232. Par ailleurs, l'expérience a montré que le risque le plus sérieux, pour un système comme le SAP R/3, provient non pas de l'extérieur mais d'employés mécontents ou d'anciens employés. Il ressort de l'examen que l'administrateur du système SAP était dûment informé par la Division des ressources humaines des contrats venant à expiration avant la date à laquelle ils devaient normalement prendre fin. Il ressort en outre que, les fonctionnaires titulaires d'engagements de courte durée n'avaient jamais accès au système SAP au-delà de la date d'expiration de leurs contrats. De plus, l'administrateur du système vérifiait les usagers qui n'étaient pas entrés dans le système au cours des trois mois précédents, lesquels en étaient exclus et en étaient informés par courrier électronique. À la date de l'examen, il y avait 62 usagers inactifs qui n'étaient pas entrés dans le système depuis le 1er mars 2002 et qui, à l'exception d'un seul, en avaient été exclus.
233. En ce qui concerne toujours la sécurité du système, plusieurs recommandations ont été formulées pour restreindre encore plus les conditions d'accès, conformément aux règles prescrites. Par exemple, le laps de temps pendant lequel un usager pouvait être inactif avant d'être automatiquement exclu du système a été ramené de trois heures (réglage standard) à une heure. De même, le nombre d'accès simultanés d'un usager utilisant différents ordinateurs a été réduit de 25 (réglage standard) à 2 seulement.
234. Les deux recommandations suivantes, cependant, n'ont pas été appliquées. Pour ce qui est de l'exclusion des usagers après trois tentatives d'accès non réussies (plutôt que six comme à l'heure actuelle), le PAM a fait valoir que, compte tenu du personnel disponible (un seul fonctionnaire), cela entraînerait une augmentation du nombre de demandes de déblocage, ce qui allongerait les délais de réaction et affecterait en particulier les utilisateurs sur le terrain. Le PAM est cependant convenu de clore la session après trois tentatives infructueuses et de surveiller tous les cas de clôture dus à l'utilisation de mots de passe erronés pour pouvoir évaluer les risques à l'avenir. Le PAM n'a pas accepté non plus de réduire le nombre de jours (60 tout au plus contre 120 actuellement) pendant lesquels un mot de passe est valable, faisant valoir que cela pourrait supposer un risque accru si les usagers conservaient leurs mots de passe par écrit pour ne pas l'oublier s'ils devaient en changer plus fréquemment. Mes collaborateurs ont également recommandé au PAM de revoir l'ensemble du système de gestion de mots de passe, pas seulement pour l'accès au système SAP, afin de définir une approche commune (lors de l'examen, il n'était pas nécessaire de changer de mot de passe pour avoir accès au réseau ou au courrier électronique). À la date d'élaboration du présent rapport, mes collaborateurs ont été informés que le Programme avait entrepris de mettre en oeuvre sa nouvelle politique de sécurité informatique, qui stipule que le mot de passe doit être changé tous les 90 jours.

### Séparation des tâches

235. Pour assurer un contrôle interne adéquat d'un système comme le SAP, la règle d'or est la séparation des tâches. Par exemple, le fonctionnaire qui passe une commande ne devrait pas être autorisé à entrer la facture reçue et administrer le paiement. Dans une grande organisation comme le PAM, il ne devrait y avoir aucune exception à la règle de la séparation des tâches, tout au moins au siège, étant donné qu'un respect rigoureux de cette règle risque d'être un peu difficile pour les petits bureaux de pays après leur raccordement au système. Cela a fait apparaître d'importantes violations de ces règles, qui sont récapitulées au tableau 9 ci-après. Au moment de l'examen, par exemple, 106 usagers pouvaient créer un compte fournisseur, entrer une facture et procéder au paiement.



TABLEAU 9: VIOLATIONS DE LA RÈGLE DE SÉPARATION DES TÂCHES		
Combinaison de codes d'opérations testées	Description	Nombre d'utilisateurs
XK01+ME21+MR28(0,FM)+MB01+MR1M+F110	Création du compte principal fournisseur Création de la commande (PO) Déblocage de la commande (codes de déblocage 0+FM <sup>20</sup> ) Réception des marchandises Facture fournisseur/PO Exécution du paiement	16
XK01+ME21+MR28(FB)+MB01+MR1M+F110	Création du compte principal fournisseur Création de la commande (PO) Déblocage de la commande (codes de déblocage FB) Réception des marchandises Facture fournisseur/PO Exécution du paiement	14
XK01+F43+F110	Création du compte principal fournisseur Entrée de la facture fournisseur Exécution du paiement	106
XK01+F43+F53	Création du compte principal fournisseur Entrée de la facture fournisseur Entrée du paiement	4
MR1M+F110	Facture fournisseur/PO Exécution du paiement	119
F43+F110	Entrée de la facture fournisseur Exécution du paiement	115
F43+F-53	Entrée de la facture fournisseur Entrée du paiement	6
MR1M+F53	Facture fournisseur/PO Entrée du paiement	3
FM5I+FM2I+FM3I+FS01	Création d'un fonds Création d'un centre de fonds Création d'un engagement Création du registre principal du Grand Livre	17

Combinaison de codes d'opérations testées	Description	Nombre d'utilisateurs
XK01+ME21+MR28(0,FM)+MB01+MR1M+F110	Création du compte principal fournisseur Création de la commande (PO) Déblocage de la commande (codes de déblocage 0+FM <sup>20</sup> ) Réception des marchandises Facture fournisseur/PO Exécution du paiement	16
XK01+ME21+MR28(FB)+MB01+MR1M+F110	Création du compte principal fournisseur Création de la commande (PO) Déblocage de la commande (codes de déblocage FB) Réception des marchandises Facture fournisseur/PO Exécution du paiement	14
XK01+F43+F110	Création du compte principal fournisseur Entrée de la facture fournisseur Exécution du paiement	106
XK01+F43+F53	Création du compte principal fournisseur Entrée de la facture fournisseur Entrée du paiement	4
MR1M+F110	Facture fournisseur/PO Exécution du paiement	119
F43+F110	Entrée de la facture fournisseur Exécution du paiement	115
F43+F-53	Entrée de la facture fournisseur Entrée du paiement	6
MR1M+F53	Facture fournisseur/PO Entrée du paiement	3
FM5I+FM2I+FM3I+FS01	Création d'un fonds Création d'un centre de fonds Création d'un engagement Création du registre principal du Grand Livre	17

236. Étant donné les risques de fraude créés par cette situation, il a été recommandé et entrepris une étude détaillée de la séparation des tâches. **Comme cette étude de la séparation des tâches est étroitement liée à l'étude des usagers autorisés par code d'opération, je recommande que l'une et l'autre soient menées à bien dès que possible.** À la date d'élaboration du présent rapport, mes collaborateurs ont été informés que le PAM avait déjà adopté les procédures suivantes. Le code d'exécution du paiement (F110) serait alloué aux fonctionnaires chargés de la comptabilité et des décaissements au siège et dans les bureaux extérieurs, tandis que le code entrée des factures (F-43) ne pourrait être utilisé que par les commis à la comptabilité et au décaissement. D'autres règles tendant à atténuer les risques évoqués dans le présent rapport seraient adoptées avant fin août 2002.

<sup>20</sup> Dans le système SAP, tous les documents d'achat comme les demandes de biens ou de services (PR) et les commandes (PO) sont subordonnés à une procédure de déblocage. Lorsqu'un document est créé, il lui est automatiquement assigné une stratégie de déblocage qui définit les éléments nécessaires pour débloquent (approuver) le document. Cette procédure a pour but de remplacer les autorisations écrites par des signatures électroniques tout en préservant le principe du double contrôle. Vingt-six codes de déblocage ont été individualisés pour le PAM avec, en particulier, "0" pour l'approbation anticipée, "FM" pour le responsable de terrain et "FB" pour l'acheteur sur le terrain.



237. Les violations relevées avaient été plus nombreuses car une opération délicate comme la gestion des données principales concernant les fournisseurs (création, modification ou suppression de fournisseurs du PAM) n'était pas centralisée. En fait, à la date de l'examen, quelque 700 usagers, aussi bien au siège que sur le terrain, pouvaient créer des comptes fournisseurs, ce qui entraînait les risques suivants. Un compte fournisseur pouvait être créé deux ou plusieurs fois dans le système par différents services du PAM, ce qui pouvait susciter des problèmes lors de l'entrée ou de l'approbation des factures. De plus, la possibilité pour un aussi grand nombre d'usagers d'avoir accès aux données principales concernant les fournisseurs aggravait les risques de fraude. Il a par conséquent été recommandé de centraliser la gestion des données concernant les fournisseurs.
238. Le Programme a souscrit au principe selon lequel le mieux, pour contrôler la tenue des données principales concernant les fournisseurs, était de la centraliser, ajoutant que la question avait été discutée et que l'on pensait qu'il fallait attendre d'avoir acquis plus d'expérience étant donné que tous les bureaux de pays n'étaient pas encore raccordés au système et qu'il faudrait évaluer plus avant les incidences du point de vue des ressources en personnel, des modifications à apporter aux procédures existantes et de la rapidité des opérations. Pour l'instant, le PAM avait l'intention de désigner pour la création de comptes fournisseurs (XK01) de fonctionnaires titulaires et de suppléants pour chaque division du siège, bureau régional et bureau de pays raccordés au système, ce qui ramènerait le nombre d'usagers de 700 à 110 environ. Une fois que la plupart des comptes fournisseurs auraient été créés, la situation serait revue. **Étant donné les risques potentiels de fraude, spécialement sur le terrain, je persiste à recommander que la gestion des données concernant les fournisseurs soit centralisée dès que possible, tout au moins au niveau des bureaux régionaux pour tous les bureaux de pays de leur ressort.**

#### Contrôle de l'intégrité des données financières

239. S'agissant de l'apurement des comptes, il a été noté un nombre relativement élevé de comptes en suspens concernant l'exercice biennal 2000–2001 pour le poste réception des marchandises/réception des factures (713 postes en suspens pour un montant total de 12,6 millions de dollars) et pour la Trésorerie (119 postes en suspens pour un montant total de 1,2 million de dollars). Comme recommandé, ces postes ont été analysés et la plupart d'entre eux ont été apurés.
240. Le logiciel de traitement des données par lot peut être programmé de manière à se mettre en route à une heure déterminée, en particulier pour répartir plus également la charge que représente pour le système le traitement d'un volume important de données. À la date de l'examen, l'on a constaté qu'il existait un grand nombre de lots de données entrées pour traitement ultérieur qui soit faisaient apparaître un code d'erreur, soit n'avaient pas été traitées du tout. De même, quelques opérations également liées à l'exercice biennal 2000-2001 avaient été "parquées" et n'avaient pas été traitées. La recommandation tendant à ce que ces lots de données soient passés en revue pour déterminer leur validité a été immédiatement appliquée. Comme le Programme en est déjà convenu, **je recommande qu'il soit élaboré une procédure pour passer régulièrement en revue les lots de données entrées pour traitement ultérieur. Je recommande en outre qu'une procédure semblable soit élaborée pour passer périodiquement en revue les transactions ou documents "parqués".**
241. Comme indiqué dans mon rapport précédent [par. 185], le RMS a été mis au point dans l'environnement Lotus Notes, pour suivre les contributions de leur annonce à leur confirmation. Les données concernant les contributions confirmées ont ultérieurement été entrées dans le système SAP au moyen d'une interface. Faute de rapprochement périodique entre le RMS et le SAP, il existe le risque que les données soient inexactes ou incomplètes,



et le PAM a souscrit à la recommandation tendant à ce qu'il soit procédé à un rapprochement mensuel.

242. À la date de l'examen, 12 bureaux de pays seulement, qui représentaient néanmoins environ 60 pour cent des dépenses de terrain en 2001, avaient directement accès au système SAP. Tous les autres utilisaient l'interface COAG-SAP (COAG-SAPInt) pour comptabiliser les opérations financières traitées au niveau des pays. Les fichiers électroniques des opérations étaient transférés une fois par mois au siège pour être déchargés dans le système SAP. Il a été relevé une proportion élevée de fichiers rejetés par suite, principalement, d'entrées incorrectes dans le COAG-SAPInt (près de 30 pour cent pour la dernière opération de déchargement), ce qui a exigé une analyse et un recyclage manuels. Afin d'améliorer la fiabilité et l'efficacité du procédé, il a été recommandé d'appliquer des contrôles plus rigoureux à la base de données COAG-SAPInt. Les données concernant par exemple les codes des fonds et des centres de coûts du Grand Livre pourraient être déchargées du système SAP et être entrées dans le COAG-SAPInt. Les cases correspondantes, dans le COAG-SAPInt, ne devraient pouvoir être sélectionnées qu'au moyen d'un menu à dérouler, ce qui permettrait aux usagers d'entrer plus facilement les données tout en réduisant le risque d'entrées erronées. En outre, certaines vérifications croisées pourraient être établies entre certains éléments du SAP (compte du Grand Livre, centre de coûts, etc.). **Comme le PAM est d'accord avec les améliorations suggérées, je recommande qu'elles soient introduites dès que possible.**

## Résultats de l'enquête sur la connectivité

### ⇒ Accès au courrier électronique et à Internet

243. La connectivité est un aspect important du processus de décentralisation, et l'expérience a montré que l'on ne peut transférer le pouvoir de prise de décisions sur le terrain que si les moyens de télécommunications permettent d'avoir directement accès au système d'information de l'Organisation. Tous les bureaux de pays qui ont répondu au questionnaire avaient accès au courrier électronique et la plupart d'entre eux utilisaient Lotus Notes. Les directeurs de pays étaient satisfaits des conditions d'accès, sous réserve toutefois de trois exceptions (d'un bureau de pays relevant de l'ODM et deux relevant de l'ODC) qui avaient des difficultés que le PAM s'est engagé à résoudre dès qu'elles ont été portées à son attention.
244. Tous les bureaux de pays avaient accès à Internet sauf deux, qui n'y avaient pas été raccordés pour des raisons budgétaires étant donné les tarifs élevés perçus par les prestataires de services locaux. Un seul bureau de pays raccordé à Internet y avait accès au moyen du réseau renforcé de télécommunications du PAM (ETnet), et les autres y avaient accès par l'entremise des prestataires de services locaux. Dans près de 30 pour cent des pays, seul le bureau principal avait accès à Internet, les bureaux auxiliaires en étant empêchés du fait de l'absence de prestataires de services locaux ou de coûts élevés. Des problèmes d'accès et de rapidité ont été signalés par quatre bureaux de pays, la plupart dans la région de l'ODC, de sorte qu'il était difficile de télécharger les documents provenant du siège. Le PAM a reconnu que cela posait effectivement un problème qu'il faudrait résoudre, mais a fait observer qu'assurer une connectivité rapide, fiable et permanente coûte fort cher.



245. Comme mentionné dans le "Rapport intérimaire sur l'initiative de décentralisation du PAM", le système d'approbation des projets (SPA) basé sur Lotus Notes a été mis à disposition entre tous les bureaux de pays sur l'Intranet, mais seulement pour consultation. La mesure dans laquelle les bureaux de pays interrogés utilisaient ce système variait beaucoup mais était dans l'ensemble limitée. Seuls trois directeurs de pays ou leurs collaborateurs l'utilisaient au moins une fois par semaine. Un autre a dit qu'il l'utilisait deux ou trois fois par mois et trois autres encore moins d'une fois par mois. Sept directeurs de pays ont déclaré ne pas utiliser le système du tout. Un directeur de pays a relevé les fonctionnalités limitées du système, qui pouvait seulement être consulté, et il a fait observer qu'il devrait comprendre des options comme la recherche, l'édition et la copie. À la date d'élaboration du présent rapport, mes collaborateurs ont été informés qu'une nouvelle version du SPA, qui permettait non seulement la consultation mais aussi la composition, avait été mise au point et était à l'essai.
246. Dans le cas de l'ODM, l'utilisation limitée faite du système a été expliquée par le fait que 6 des 11 bureaux de pays avaient déjà des programmes de pays approuvés. De plus, la plupart des pays avaient exécuté des projets de développement d'une durée de quatre à cinq ans seulement. Il a été reconnu qu'il serait utile d'installer le SPA dans les bureaux de pays, mais les problèmes véritables, selon un directeur de pays, tenaient au fait que le personnel des divisions techniques du siège *"qui devait formuler leurs observations au sujet du document avec un préavis d'au moins deux jours [avant la réunion du Comité d'examen des programmes] ne respectait pas cette règle"* et avait tendance à *"formuler leurs observations quelques minutes avant la réunion ou même pendant celle-ci"*, ce qui allongeait considérablement *"la longueur de la téléconférence du Comité"*. Selon le PAM, les problèmes évoqués ne se posaient pas dans tous les bureaux régionaux, et la procédure établie était habituellement suivie.

### ⇒ Accès au système de suivi, de traitement et d'analyse des produits (COMPAS)

247. Le système COMPAS a été installé dans 15 des bureaux de pays interrogés. Dans ceux où il était opérationnel, quatre directeurs de pays ont commenté l'insuffisance de la formation reçue. Dans le cas de l'ODM, deux d'entre eux ont fait savoir que la formation avait été trop courte pour répondre aux besoins et maîtriser toutes les fonctionnalités du système. Dans le cas de l'ODC, deux directeurs de pays ont souligné la nécessité d'une formation plus approfondie, en particulier dans le domaine de la préparation des rapports. Les directeurs de pays de l'ODC ont déclaré qu'ils étaient satisfaits de la documentation fournie mais trois directeurs de pays d'Amérique latine ont souligné que le fait que la documentation était fournie en anglais seulement (et pas en espagnol) constituait un problème majeur. Dix seulement des 15 directeurs de pays, c'est-à-dire 67 pour cent, se sont dits satisfaits du système COMPAS. Parmi les autres, deux ont dit que le système avait été installé trop récemment pour pouvoir formuler un jugement. Les problèmes mentionnés par ceux qui n'étaient pas satisfaits du système concernaient principalement l'établissement des rapports.
248. Cela étant, **mes recommandations concernant le système COMPAS sont les suivantes:**
- **il faudrait remédier aux insuffisances de formation signalées et la documentation devrait être traduite en d'autres langues (espagnol et français au moins) dès que possible;**



- **il faudrait envisager à la lumière de l'expérience acquise par les bureaux de pays, qui l'utilisent depuis son installation, d'apporter au système des améliorations à plus longue échéance.**

À la date d'élaboration du présent rapport, mes collaborateurs ont été informés que le PAM avait l'intention de doter les bureaux de pays des capacités nécessaires pour organiser leur propre formation à la lumière des besoins spécifiques de leurs régions respectives. De plus, le parachèvement imminent et l'installation de la version 2.0 du système COMPAS s'accompagneraient de la distribution de traductions du nouveau guide de l'utilisateur. En outre, mes collaborateurs ont été informés des autres mesures prises pour intégrer le système COMPAS au système SAP.

### ⇒ **Utilisation de l'interface COAG-SAPInt**

249. Faute d'accès direct au système SAP, tous les bureaux de pays interrogés utilisaient l'interface COAG-SAPInt pour entrer les opérations financières traitées au niveau des pays. De nombreux problèmes ont été signalés. Pour commencer, 12 directeurs de pays sur 20, soit 60 pour cent, se sont dits mécontents de la formation reçue, lorsqu'il y avait eu formation. Le sentiment de mécontentement a cependant été plus marqué dans la région de l'ODM (8 sur 11, soit 73 pour cent) que dans celle de l'ODC (quatre sur neuf, soit 44 pour cent). Dans la région de l'ODM, deux directeurs de pays ont dit qu'aucune formation n'avait été dispensée et un autre a signalé qu'une formation avait été organisée sur l'initiative du bureau de pays et non du bureau régional ou du siège. Quatre directeurs de pays ont souligné la très courte durée de la formation. Les mêmes problèmes ont été signalés pour l'ODC, mais à un autre degré: pas de formation du tout dans un bureau de pays, incompetence du formateur dans un autre et formation insuffisante pour les deux derniers.
250. Ces déficiences de la formation n'ont regrettamment pas été compensées, le plus souvent, par une documentation adéquate. Dix directeurs de pays ont signalé des problèmes dans ce domaine aussi. Ils ont fait observer que la documentation n'était pas disponible dans la langue locale, n'était pas complète et manquait de précision. Les suggestions ci-après ont été formulées pour l'améliorer: les instructions devraient être accompagnées d'exemples, les mises à jour des codes du Grand Livre devraient être distribuées et la mise à jour mensuelle de la procédure de déblocage devrait être publiée sur le bulletin d'affichage.
251. En tout, sept directeurs de pays seulement se sont dits satisfaits de l'interface COAG-SAPInt, d'autres la qualifiant de "*très rigide*", "*peu conviviale*" et "*lourde*". Toutefois, le principal problème tenait au fait que les bureaux de pays ne tiraient aucun avantage d'un système qui n'était approprié que pour la présentation de rapports au siège. L'interface COAG-SAPInt, en particulier, ne comportait pas de fonction spécifique permettant d'établir les rapports sur la base des codes comptables, ce qui donnerait à tout moment un état à jour des dépenses et les soldes disponibles pour chaque code. Ce contrôle devrait par conséquent être accompli séparément par les bureaux de pays, par exemple au moyen de l'établissement de tableaux supplémentaires sur Excel.



252. Cela étant, **mes recommandations concernant l'interface COAG-SAPInt sont les suivantes:**

- **il faudrait remédier aux insuffisances de formation signalées et la documentation devrait être traduite en d'autres langues (espagnol et français au moins) dès que possible;**
- **la priorité devrait être accordée à la mise en service du système SAP, au moins dans tous les grands bureaux de pays, avec une connectivité et une formation adéquates.**

À la date d'élaboration du présent rapport, le PAM a confirmé qu'il avait l'intention de mettre le système SAP en service dans autant de bureaux de pays que possible. Entre-temps, il s'emploierait à résoudre les problèmes signalés.

## Coût et financement du FMIP

### ⇒ Généralités

253. En février 1996, lorsque le Directeur exécutif a approuvé le plan de mise en oeuvre du FMIP, le coût total de ce dernier était estimé à 28,5 millions de dollars avant d'être officiellement porté à 32 millions de dollars en décembre 1997 par suite, principalement, de l'allongement de la période de mise en oeuvre (quatre ans plutôt que trois comme initialement prévu) et, de ce fait, de l'augmentation des coûts afférents au maintien des anciens systèmes. À la fin de l'exercice biennal 1996–1997, il manquait 15,6 millions de dollars pour l'exécution du FMIP, montant qui a été couvert en partie et à titre temporaire par une avance de 10 millions de dollars prélevée sur le Fonds général, approuvée par le Conseil d'administration à sa troisième session ordinaire de 1997.

254. Les décisions ci-après ont été prises pour l'exercice biennal 1998–1999. Le 20 juillet 1998, lorsqu'il a approuvé l'établissement d'un compte spécial pour le FMIP avec effet rétroactif, le Directeur exécutif a également approuvé l'augmentation du plafond budgétaire pour le projet, porté de 32 millions à 37 millions de dollars. À sa session annuelle de mai 1999, le Conseil d'administration a décidé de convertir en subventions l'avance de 10 millions de dollars prélevée sur le Fonds général et d'accorder au titre de celui-ci une nouvelle subvention afin de financer le solde non couvert, jusqu'au plafond convenu de 37 millions de dollars. Un montant de 16,3 millions de dollars a par conséquent été transféré du Fonds général à la fin de 1999. En outre, un montant de 2,3 millions de dollars de dépenses initialement imputées au FMIP a été réimputé au Fonds général étant donné que lesdites dépenses étaient en fait des dépenses AAP. Ce transfert de 2,3 millions de dollars n'a eu aucune incidence sur le plafond total de coûts étant donné qu'il a été décidé de le considérer comme un imprévu.

### ⇒ Changements survenus pendant l'exercice biennal 2000–2001

255. Comme exposé en détail dans mon rapport précédent [par. 179], il a été signé le 11 octobre 1999 un avenant au contrat initialement conclu avec IBM pour y inclure la fourniture d'un système SAP de gestion des états de paie, pour un prix forfaitaire de 960 000 dollars. Les difficultés qui ont surgi lorsqu'il a fallu adopter un logiciel commercial tout prêt aux dispositions extrêmement complexes du statut et du règlement du personnel des Nations Unies (particulièrement pour ce qui est des indemnités) ont conduit à remettre à plusieurs reprises la date initialement prévue pour la mise en place de ce module, c'est-à-dire avril 2000. Au début de 2001, la société IBM a fait savoir au PAM qu'elle ne pouvait plus prendre à sa charge les coûts supplémentaires et a demandé que le



prix contractuel forfaitaire soit notifié de manière à y incorporer un mécanisme de partage des coûts, et elle a estimé que le surcroît de coûts à prévoir pour mener à bien le projet de mise au point d'un module de gestion des ressources humaines et des états de paie avant le 30 juin 2001 serait de l'ordre de 3,8 millions de dollars.

256. Après plusieurs séries de négociations, la proposition finale était que le PAM devrait payer:

- 2,5 millions de dollars au titre de sa part du surcroît de coûts pour la période comprise entre janvier et juin 2001; et
- 50 pour cent des coûts —heures de travail et matériel— afférents au service des consultants de la société IBM travaillant à la mise au point des systèmes de gestion de ressources humaines et des états de paie à partir du 1er juillet 2001. Sur la base des effectifs affectés au projet par IBM, cette part de 50 pour cent était estimée à 17 250 dollars par jour.

Le 26 février 2001, le Directeur exécutif a approuvé le surcroît de dépenses à prévoir pour mettre au point les systèmes de gestion des ressources humaines et des états de paie, étant entendu toutefois que l'on espérait de couvrir ce montant de 2,5 millions de dollars au moyen du budget alloué au FMIP.

257. Tel a effectivement été le cas, et le montant forfaitaire de 2,5 millions de dollars a été absorbé au titre de la rubrique "Imprévus" du budget du FMIP. Le 1er juillet 2001, toutefois, a commencé la période de partage des dépenses effectives, qui devait durer jusqu'à la distribution de la première paie au moyen du nouveau système, en janvier 2002. La part revenant au PAM était estimée comme étant de l'ordre de 3 millions de dollars. Le 30 août 2001, le Directeur exécutif a approuvé la couverture de ce montant au moyen des contributions additionnelles au titre de la rubrique 416 b) du budget AAP et a décidé que le plafond budgétaire du FMIP serait en conséquence porté à 40 millions de dollars.

258. Deux autres relèvements du plafond budgétaire du FMIP se sont avérés nécessaires à la fin de 2001 et au début de 2002:

- Le premier, pour un montant de 2,6 millions de dollars, a été lié aux dépenses afférentes à la mise en service complète des systèmes de gestion des ressources humaines et des états de paie, conformément au projet initial. En fait, plusieurs fonctionnalités clés, qui n'étaient pas essentielles pour le système de paie devant commencer en janvier 2002, devraient être mises en oeuvre pendant le courant de l'année pour que le système fonctionne comme il convient à long terme. Le surcroît de 2,6 millions de dollars a été couvert au moyen d'une allocation au titre des contributions additionnelles sous la rubrique 416 b) du budget AAP.
- Le second, d'un montant de 0,7 million de dollars, a été lié au transfert au Compte spécial du FMIP d'allocations au titre de la rubrique 416 b) du budget AAP afin de financer le futur système intégré de gestion de la trésorerie.

259. Comme récapitulé au tableau 10 ci-dessous, le plafond du budget du FMIP a été relevé à cinq reprises au cours des six dernières années, pour atteindre 43,3 millions de dollars, soit une augmentation de 51,9 pour cent par rapport au plafond initial de 28,5 millions de dollars.



**TABLEAU 10: RELÈVEMENT SUCCESSIF DU PLAFOND BUDGÉTAIRE DU FMIP**

Date	Augmentation	Plafond budgétaire	Augmentation cumulative en %
Février 1996	Plafond budgétaire initial	28,5 millions de dollars	-
Décembre 1997	+ 3,5 millions de dollars	32 millions de dollars	+ 12,3%
Juillet 1998	+ 5 millions de dollars	37 millions de dollars	+ 29,8%
Août 2001	+ 3 millions de dollars	40 millions de dollars	+ 40,4%
Décembre 2001	+ 2,6 millions de dollars	42,6 millions de dollars	+ 49,5%
Janvier 2002	+ 0,7 million de dollars	43,3 millions de dollars	+ 51,9%

260. Pour avoir une vue d'ensemble des coûts du FMIP, je suis cependant d'avis qu'il faut ajouter aussi les montants ci-après, financés au moyen d'allocations supplémentaires au titre de la rubrique 416 b) du budget AAP:

- 2,85 millions de dollars alloués au projet de passage au système SAP comme suit: en août 2000, un montant initial de 950 000 dollars a été alloué pour fournir les services d'appui aux usagers du système SAP pendant les premiers mois d'utilisation du système pour permettre au PAM d'évaluer ses incidences à long terme sur les besoins en personnel. En mai 2001, un montant supplémentaire de 1,9 million de dollars a été alloué pour le nettoyage et la préparation des données devant être transférées, l'installation du système sur le terrain, le renforcement du service d'aide aux usagers, la préparation de rapports et la création d'un système d'archivage des données entrées dans le système SAP; et
- en décembre 2000, 834 000 dollars ont été alloués pour maintenir en service les anciens systèmes WIS et GL:M.

Compte tenu des montants susmentionnés, le coût global du FMIP se montant à 46 984 000 dollars, soit 64,9 pour cent de plus que le plafond initial de 28,5 millions de dollars. Comme indiqué en détail au tableau 11 ci-dessous, le projet WINGS a absorbé la majeure partie du coût global du FMIP, c'est-à-dire 32,58 millions de dollars ou près de 70 pour cent du total.

**TABLEAU 11: DÉCOMPOSITION DU COÛT TOTAL DU FMIP PAR COMPOSANTE DU PROJET**

Composantes du projet	En millions de dollars	En %
Mise au point du système WINGS (logiciel, dépenses IP et personnel d'appui)	32,58	69,3%
Projet de passage au système SAP	2,85	6,1%
Infrastructure (matériel et coûts de connectivité)	6,10	13,0%
Archivage des données et gestion des documents	0,80	1,7%
Maintien en service des anciens systèmes	1,83	3,9%
Autres applications (COMPAS, RMS, COAG-SAPInt, module de gestion de la Trésorerie)	1,82	3,9%
Améliorations opérationnelles	1,00	2,1%
<b>Total</b>	<b>46,98</b>	<b>100,0%</b>



## Conclusion générale

261. Je tiens à relever avec satisfaction que le nouveau système d'information de l'Organisation, le système WINGS, a été introduit avec succès. Il y a eu des retards et des dépassements de devis par rapport au plan initial, mais cela est inévitable lorsqu'il est mis en oeuvre un logiciel intégré dans une organisation en raison de la complexité d'un tel projet et du caractère dynamique de l'industrie des technologies de l'information et de la communication. En fait, en comparaison d'autres organismes des Nations Unies, les retards survenus (11 mois par rapport à la date butoir initiale de janvier 2000) et le surcroît de dépenses encourues (+65 pour cent par rapport au budget initial de février 1996) ont été réduits au minimum, surtout si l'on considère que l'envergure du projet a été élargie de manière à y inclure un module de gestion des états de paie.
262. Étant donné l'introduction récente du module de gestion des états de paie et l'absence d'incidences sur les états financiers de 2000–2001 (la première paie gérée au moyen du système SAP a été distribuée en janvier 2002), cette composante n'a pas été incluse dans l'examen. Je ne suis donc pas à même de formuler des observations à ce sujet. Quant au reste, je considère que le PAM a atteint son objectif original, qui était d'améliorer la gestion financière en général. Le nouveau système intégré permet maintenant d'entrer les données une seule fois et de les diffuser simultanément pour assurer un partage dynamique de l'information, un suivi efficace du budget et la présentation de rapports aux donateurs.
263. Toutefois, la mise en service du système WINGS n'a pas été la fin du projet et le PAM a maintenant abordé une phase nouvelle et tout aussi critique consistant tout d'abord à achever l'introduction du système dans les bureaux de pays (ainsi que d'élaborer une stratégie pour les bureaux qui ne peuvent pas avoir directement accès au système) puis de le gérer à une vitesse de croisière. À ce dernier stade, il faudra constamment améliorer le système et faire en sorte que les usagers l'utilisent au mieux. L'équipe d'appui à la production devra sans cesse s'attacher à optimiser l'usage du système, gérer toutes les révisions, améliorations et nouvelles versions et s'occuper de la sauvegarde périodique des données. Or, l'expérience a montré que, dans le cas de systèmes intégrés comme le système WINGS, dans lequel toutes les procédures de gestion sont liées et interdépendantes, le succès, à terme, dépend des usagers eux-mêmes et pas seulement des techniciens. À la date d'élaboration du présent rapport, mes collaborateurs ont été informés que le PAM se propose de faire porter son attention sur ces deux questions.





# TROISIÈME PARTIE: AUTRES QUESTIONS

## Paielements à titre gracieux

264. Aux termes de l'Article 12.3 du Règlement financier, "*Le Directeur exécutif peut prescrire le versement à titre gracieux de sommes qu'il juge nécessaire d'allouer dans l'intérêt du PAM. Il rend compte au Conseil de tous ces paiements au moment de la présentation des états financiers*". À leur demande, mes collaborateurs ont reçu le 30 avril 2002 une liste de 17 paiements à titre gracieux pendant l'exercice biennal pour un total de 197 702,90 dollars (83 866,52 dollars en 2000 et 113 836,38 dollars en 2001).

265. En ce qui concerne les paiements à titre gracieux effectués en 2001, toutefois, l'examen auquel ont procédé mes collaborateurs a fait apparaître ce qui suit:

- premièrement, un montant de 250 000 dollars a été omis de l'état fourni à mes collaborateurs, bien que dûment enregistré dans les livres de comptes du PAM. Comme ce montant a été versé aux ayants-droits d'un fonctionnaire décédé en sus de l'indemnité d'assurance, il s'agissait effectivement d'un paiement à titre gracieux;
- deuxièmement, des paiements représentant un montant total de 45 651,08 dollars ont été comptabilisés comme paiements à titre gracieux aussi bien dans l'état remis à mes collaborateurs que dans les livres de comptes du PAM alors qu'ils correspondaient à des engagements juridiques (indemnités dues à des fonctionnaires recrutés au plan international pour les dommages ou pertes causés à leurs effets personnels). À la demande de mes collaborateurs, ces montants ont été dûment reclassés.

En conséquence, le montant correct des paiements à titre gracieux dont il doit être rendu compte au Conseil d'administration pour l'exercice biennal 2000–2001, conformément à l'Article 12.3 du Règlement financier, est de 402 051,82 dollars.

## Passation par profits et pertes, numéraire, produits et autres avoirs

266. Selon l'Article 12.4 du Règlement financier, "*Le Directeur exécutif peut, après enquête approfondie, autoriser à passer par profits et pertes les pertes de fonds, produits et autres avoirs, à condition qu'un état de toutes les sommes passées par profits et pertes soit présenté au Commissaire aux comptes en même temps que les états financiers*". J'ai reçu effectivement un tel état le 30 avril 2002, état qui contenait une liste de dix éléments passés par profits et pertes pour un montant total de 8 841 027,92 dollars (1 326 342,46 dollars pour 2000 et 7 514 685,46 dollars pour 2001).

267. Pour 2000, le poste le plus important (1 880 001,91 dollars) correspondait à un montant à recevoir du gouvernement du pays hôte qui n'était plus considéré comme recouvrable. En fait, le PAM avait demandé au gouvernement du pays hôte de lui rembourser différentes dépenses liées au siège remontant à la période comprise entre 1994 et 1998, pour un montant total de plus de 9 millions de dollars, y compris les dépenses liées au déménagement dans le nouvel immeuble. Le gouvernement du pays hôte, toutefois, a considéré qu'une partie de ces dépenses n'étaient pas remboursables car elles se rapportaient à l'acquisition de matériel pour le Centre d'informatique ainsi qu'à des travaux de réaménagement dans l'ancien bâtiment, et les sommes correspondantes ont ainsi été passées par pertes et profits. Le solde de 7,2 millions de dollars devait être payé en trois



versements en 2000, 2001 et 2002. À la date d'élaboration du présent rapport, seul le versement pour 2002 n'avait pas encore été reçu.

268. Toujours pour 2000, il y a lieu de noter que le montant ainsi passé par pertes et profits a été compensé en partie par la passation par pertes et profits aussi de comptes débiteurs à la suite du processus de nettoyage et de transfert des données. Dans le premier cas, la passation par pertes et profits d'anciens comptes d'attente de bureaux de pays et l'apurement d'anciens comptes bancaires ont généré pour 502 668,85 dollars de recettes. Ce montant apparaît sous la rubrique "Ajustements correspondant à des exercices antérieurs" dans l'état I. Dans le second cas, il existait un écart net de 63 841 dollars entre les soldes de clôture des anciens systèmes et des soldes d'ouverture du système WINGS. Ce montant a par la suite été passé par pertes et profits et comptabilisé comme recettes sous la rubrique "Virements entre fonds et comptes" dans l'état I.
269. Pour 2001, il a été passé par pertes et profits un montant de 7 514 685,46 dollars de contributions à recevoir, dont 2 690 636,36 dollars de contributions postérieures à 1996 et 4 824 049,10 dollars de contributions antérieures à cette date. Sur ce dernier point, mes collaborateurs ont noté qu'il avait été passé par pertes et profits sept contributions à recevoir en tout tandis que quatre d'entre elles seulement avaient été approuvées pour un montant total de 4 808 586,10 dollars. Les écritures ont par conséquent été contrepassées pour les trois autres, à concurrence d'un montant de 15 463 dollars. De ce fait, le montant passé par pertes et profits pour l'exercice biennal 2000–2001 a été ramené à 8 825 564,92 dollars.

### **Cas de fraude ou de fraude présumée**

270. Conformément à l'alinéa c) i) du paragraphe 6 du Mandat additionnel pour la vérification externe des comptes, mes collaborateurs ont demandé des informations au sujet des cas de fraude ou de fraude présumée dont le Programme avait eu connaissance pour l'exercice biennal 2000–2001. Le 30 avril 2002, ils ont reçu une liste de 11 cas qui s'étaient tous produits sur le terrain, dont 4 toutefois dans le même bureau de pays. Après examen, mes collaborateurs ont constaté que ces cas représentaient 586 701 dollars au total, dont 397 128 dollars ou 68 pour cent avaient été ultérieurement recouvrés. Deux cas de détournement de fonds, opérés au moyen d'un chèque falsifié et d'un papier à en-tête du PAM falsifié, représentaient près des deux tiers du total. En tout, dix fonctionnaires et d'autres individus (employés de banque en particulier dans une affaire) étaient impliqués. À mon avis, les mesures et sanctions appropriées (de lettres de blâme au non-renouvellement de contrat) ont été prises lorsqu'il y a eu lieu. En outre, les contrôles ont été renforcés pour éviter que des affaires semblables se renouvellent.

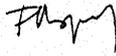
### **Mesures adoptées comme suite aux rapports antérieurs**

271. Comme indiqué dans l'introduction, les observations qu'appelaient les mesures adoptées à la suite des recommandations figurant dans les rapports antérieurs ont habituellement été incorporées dans la section correspondante. Pour ce qui est des questions qui ne sont pas évoquées dans le présent rapport, je considère que, d'une manière générale, des mesures appropriées ont été adoptées. Pour plus amples détails, il y aura lieu de se référer au "Rapport final sur l'application des recommandations formulées par le Commissaire aux comptes dans son rapport de vérification pour 1998–1999".



## REMERCIEMENTS

272. Je tiens à remercier le Directeur exécutif et les fonctionnaires du PAM de leur coopération et de leur concours pendant la vérification.



**François LOGEROT**  
Premier Président de la Cour des comptes  
de la République française  
Commissaire aux comptes

Août 2002



## ANNEXE I

### EXAMEN DU PROCESSUS DE DECENTRALISATION—RESULTATS DE L'ENQUETE EFFECTUEE

1. Les résultats de l'enquête effectuée au sujet du processus de décentralisation sont exposés dans la présente annexe. Cette enquête était fondée sur un questionnaire qui a été adressé le 27 mars 2002 à tous les directeurs de pays de la région Amérique latine et Caraïbes (ODM) et de la région Méditerranée, Moyen-Orient et Asie centrale (ODC). Il a été décidé délibérément de limiter l'enquête à ces deux régions parce qu'un temps suffisant s'était écoulé depuis l'implantation des bureaux régionaux sur le terrain à la fin de 1998 pour faire le bilan de la situation.
2. Le questionnaire était divisé en cinq sections. Toutefois, seules les réponses aux quatre dernières sections sont présentées ici, car les réponses de la section I figurent dans le corps du rapport.
  - La section I était axée sur les liaisons électroniques, moyen important d'appuyer le processus de décentralisation.
  - La section II se composait de questions relatives à la restructuration du Département des opérations (OD): implantation des bureaux régionaux sur le terrain; création et suppression des anciens pôles régionaux et rôles et principales fonctions à chaque niveau sur le terrain.
  - La section III traitait des pouvoirs autonomes des bureaux de pays: classe des postes de directeurs de pays; délégation de pouvoirs; ressources humaines et financières; directives et procédures; information; formation et obligations redditionnelles.
  - La section IV concernait les prestations fournies par les pôles régionaux, les bureaux régionaux et le siège à l'appui du terrain.
  - Enfin la section V présentait les réalisations enregistrées jusqu'ici par le processus de décentralisation et les problèmes à venir.
3. Le pourcentage de réponses au questionnaire a été très élevé: sur 23 directeurs de pays interrogés, 20 (87 pour cent) ont répondu. Les 11 directeurs de pays de la région ODM ont tous répondu. En ce qui concerne la région ODC, neuf directeurs de pays sur douze ont envoyé des réponses. Le présent document fait la synthèse de ces réponses en présentant les vues personnelles des directeurs de pays interrogés. Il présente également les commentaires de la direction du PAM sur ces vues, commentaires qui figurent dans chaque section correspondante. En outre, des commentaires d'ordre général figurent à la fin du document. Je tiens à remercier au nom de mes collaborateurs, les directeurs de pays qui ont offert leur coopération et leur aide en prenant le temps de répondre au questionnaire malgré leurs programmes chargés.



## SECTION II: RESTRUCTURATION DU DÉPARTEMENT DES OPÉRATIONS (OD)

### Installation des bureaux régionaux sur le terrain

4. Pour ODM, six directeurs de pays seulement (55 pour cent du total) ont jugé l'emplacement du bureau régional approprié, tandis que les cinq autres ont considéré qu'il présentait des inconvénients: *"Managua (Nicaragua) est isolé, très difficile d'accès et ne constitue pas un emplacement approprié pour assurer l'appui technique des bureaux de pays en ce qui concerne les pièces détachées, l'équipement, etc. En outre, les voyages pour y parvenir sont longs et coûteux."* En fait, comme le déclare un directeur de pays, *"un bureau devrait se trouver à un emplacement plus accessible, avec une bonne présence des médias, de bons moyens de communication et d'autres services pour les familles des fonctionnaires du bureau concernant l'éducation, la santé, etc. En outre le bureau devrait être installé au même endroit que d'autres bureaux régionaux des Nations Unies ou des organes directeurs régionaux, afin de faciliter les réunions avec ces organismes qui sont fréquemment nécessaires pour planifier les interventions régionales conjointes, concernant des questions d'intérêt commun."* C'est pour ces raisons que trois directeurs de pays ont considéré que Panama constituerait un meilleur emplacement.
5. En outre, deux directeurs de pays ont évoqué les risques de confusion entre le bureau de pays et le bureau régional et ont formulé la même suggestion:
  - *Pour que le bureau régional fonctionne mieux et que l'assistance à tous les bureaux de pays de la région soit bien équilibrée, le bureau régional devrait de préférence se trouver dans un pays où le PAM n'a pas d'opérations régulières.*
  - *Il serait préférable d'installer le bureau régional dans un pays où le PAM n'a pas d'activités, car le gouvernement et la communauté internationale ont tendance à confondre la position du directeur régional avec celle du directeur de pays.*
6. En ce qui concerne ODC, deux directeurs de pays seulement (22 pour cent) ont estimé que l'installation du bureau régional au Caire n'était pas satisfaisante. L'un d'eux a estimé que le bureau régional aurait dû rester à Rome, tandis que l'autre a indiqué qu'à la suite de l'élargissement de la région à des pays comme l'Afghanistan, *"le Caire n'occupe plus une position centrale."*
7. En ce qui concerne la couverture des divers bureaux, tous les directeurs de pays intéressés ont jugé celle d'ODC satisfaisante. Dans le cas d'ODM, deux directeurs de pays n'ont pas estimé la couverture appropriée pour les raisons suivantes:
  - *Le bureau régional est censé couvrir 11 pays constituant l'ensemble de l'Amérique Latine et des Caraïbes. Si l'on suppose que des visites effectives dans ces pays sont nécessaires, il est pratiquement impossible au bureau régional d'organiser ces visites ou il doit le faire à un rythme qui ne justifie pas la décentralisation (les visites pourraient se faire à partir de Rome).*
  - *Le domaine couvert (11 pays) est trop vaste. Le bureau régional ne dispose ni d'un personnel, ni d'un budget suffisant pour assurer un appui approprié et constant à tous les pays. Outre la couverture "officielle", le bureau est aussi chargé de s'occuper d'événements importants ou de situations d'urgence dans les pays où il n'y a pas de bureau de pays.*



8. Dans le "Rapport de situation sur l'initiative de décentralisation du PAM" présenté au Conseil d'administration à sa troisième session ordinaire de 2001<sup>21</sup>, il était indiqué que l'expérience de l'établissement de deux bureaux régionaux sur le terrain à titre pilote "s'est révélée très positive et a ouvert la voie à la réimplantation des bureaux régionaux restants sur le terrain en 2001". Seulement 11 directeurs de pays (sept pour ODM et quatre pour ODC), soit 55 pour cent, ont partagé cet avis très positif en signalant comme conséquences particulièrement bénéfiques:
- *Le fait d'être installé à proximité des gouvernements: le PAM a été en mesure de réagir rapidement et d'influer sur les politiques en faveur des plus pauvres, qui sont l'objet de son action.*
  - *Grande proximité par rapport aux opérations de terrain, soutien efficace aux bureaux de pays pour la mobilisation des ressources et l'activité de plaidoyer dans la région.*
  - *Soutien de caractère technique excellent et rapide.*
  - *Le fait que le personnel régional connaisse bien les problèmes dans ses domaines de compétence a amélioré la situation au niveau des bureaux de pays et les vues du personnel sur ce qui va bien ou mal dans ces bureaux. L'autonomie des bureaux de pays est tout à fait respectée et elle peut l'être parce que la communication, et par conséquent la confiance, se sont améliorées.*
  - *Pour nous, la conséquence la plus bénéfique est l'attention directe portée à nos demandes. Le bureau régional se consacre entièrement aux bureaux de pays [...] et n'est pas dominé par la culture du siège où il faut également assurer le service de la direction.*
9. Parmi ceux qui n'ont pas considéré l'implantation sur le terrain comme "très positive", quatre (20 pour cent) ont évoqué à la fois des avantages et des inconvénients:
- *Les systèmes centralisés ou décentralisés présentent toujours des avantages et des inconvénients. Je dirais que le bureau régional peut s'occuper davantage des bureaux de pays parce qu'il est implanté sur le terrain. Toutefois, il rencontre autant de difficultés pour communiquer avec certaines unités de Rome que le bureau de pays lui-même. Auparavant, les fonctionnaires du bureau régional pouvaient aller voir directement un fonctionnaire d'une autre unité du siège pour résoudre un problème rapidement. Je trouve donc l'expression "très positive" un peu trop optimiste.*
  - *L'installation sur le terrain a été positive mais pas très positive. Au début, le bureau régional avait un personnel insuffisant car la plupart des fonctionnaires de rang élevé sont restés à Rome et les "chargés des opérations" n'existent plus (la plupart d'entre eux étaient des fonctionnaires expérimentés et certains étaient même d'anciens directeurs de pays).*
  - *Bien que le bureau régional se soit rapproché des bureaux de pays, ce changement ne présente pas d'avantages clairs. De nombreuses procédures restent centralisées au siège et pour cette raison, les décisions relatives à l'affectation des ressources, aux décaissements, etc. sont toujours aussi lentes, sinon davantage. J'estime sincèrement que le processus de décision devrait être décentralisé.*

<sup>21</sup> Voir WFP/EB.3/2001/11-B.



- *Je suis un partisan convaincu de la décentralisation et à cet égard, l'établissement du bureau régional sur le terrain était nécessaire. Toutefois, cette réimplantation n'a pas été accompagnée par la mise en place d'un bon mécanisme de liaison au siège et les ressources au niveau du bureau sont insuffisantes.*
10. Toutefois, cinq directeurs de pays (25 pour cent) ont formulé une appréciation tout à fait négative:
- *Le déplacement du bureau régional de Rome vers le terrain a été peu judicieux. Le bureau régional, ainsi installé en dehors de Rome, ne peut traiter nombre de problèmes, car les unités correspondantes sont toujours au siège. Les directeurs régionaux se rendent fréquemment à Rome, en confiant les responsabilités à des subordonnés qui ne peuvent agir efficacement. Parfois l'intervention du responsable intérimaire a donné des résultats négatifs et ralenti les opérations. L'implantation des bureaux régionaux sur le terrain a eu pour effet d'amputer les services du siège et de compromettre l'efficacité des bureaux.*
  - *Les bureaux de pays reçoivent des documents, des demandes des divisions du siège pour information/action. Ensuite, ces mêmes informations/demandes sont transmises par le bureau régional sans aucune explication, ni résumé des points principaux et sans tenir compte du fait que certaines demandes n'intéressent pas certains bureaux de pays. Les délais sont de plus en plus difficiles à respecter parce que le bureau régional a besoin de temps, pour regrouper les réponses de tous les bureaux de pays. Il y a des doubles emplois inutiles et on ne sait pas bien qui est responsable de quoi. Le bureau régional n'est pas (encore) prêt à assurer le contrôle de la qualité des documents.*
  - *L'installation du bureau régional sur le terrain a simplement eu pour effet de créer un niveau administratif supplémentaire sans aucun avantage nouveau tangible. Chaque fois qu'un problème se pose, on reçoit plus rapidement une réponse du siège que du bureau régional, qui a d'ailleurs la plupart du temps transmis au siège la demande qu'il a reçue.*
  - *Le bureau régional constitue en pratique un échelon supplémentaire. La plupart des questions importantes continuent d'être résolues au siège et le bureau régional joue souvent le rôle de poste centrale. Du point de vue des bureaux de pays et compte tenu des moyens de communication modernes, la situation ne diffère guère si les homologues de ce bureau se trouvent au siège ou au bureau régional.*
  - *Tendance à des doubles emplois inutiles. Pouvoir (savoir qui l'a et l'applique, qui ne l'a pas, mais l'applique, etc.) confusion des rôles et des mandats. Exigences de rapports excessives (surcharge de travail pour les bureaux de pays) à divers niveaux et services. Un niveau administratif supplémentaire est ainsi créé.*

### ⇒ **Commentaire de la direction du PAM**

11. Au paragraphe 4, il est indiqué que divers directeurs de pays ont été d'avis que l'emplacement des bureaux régionaux n'était pas satisfaisant en évoquant les problèmes d'accès, de communication, de présence des médias, etc. Comme on l'a déjà dit dans le rapport intérimaire sur la décentralisation présentée au Conseil d'administration à sa session d'octobre 2001, il peut être nécessaire de modifier périodiquement l'implantation des bureaux régionaux à mesure que les réalités opérationnelles et politiques ou les conditions de sécurité évoluent sur le terrain. C'est précisément le cas d'ODM. Au moment où le Nicaragua a été choisi comme centre pour la région Amérique Latine et Caraïbes, il était jugé souhaitable d'implanter le bureau régional dans un pays où le PAM disposait



d'un service s'occupant d'opérations importantes et déjà doté des systèmes et des capacités nécessaires; or, le Nicaragua servait de pivot pour les opérations d'urgence en Amérique centrale. Avec le temps, les opérations ont perdu de l'importance et nous étudions actuellement la possibilité de changer l'emplacement du bureau régional, précisément pour les raisons mentionnées par certains directeurs de pays.

12. Aux paragraphes 4 et 5, on indique que certains directeurs de pays ont soutenu que le bureau régional devrait de préférence être installé dans un pays où il n'y a pas de bureau de pays du PAM pour éviter toute confusion des rôles et des responsabilités entre ces deux bureaux, surtout vis-à-vis du gouvernement hôte. Toutefois, cela n'est pas toujours le cas. Il y a effectivement des bureaux régionaux qui coexistent avec un bureau de pays dans un même pays hôte et la coexistence se déroule sans heurt, comme les commissaires aux comptes l'ont eux-mêmes signalé à l'issue de missions récentes.
13. Au paragraphe 6, il est indiqué en particulier que l'emplacement du bureau régional pour ODC n'est plus suffisamment central. Cependant, le Caire offre d'excellentes conditions de transport, de liaison et de communication.
14. Il est mentionné au paragraphe 7 que le bureau régional pour ODM ne peut couvrir efficacement l'ensemble des bureaux de pays de la région (11). On peut cependant soutenir que, même si le volume des ressources ne correspond pas nécessairement à la complexité des opérations, il se trouve que les capacités d'exécution nationales de la plupart des pays de la région sont parmi les meilleures que connaisse le PAM, tandis que Haïti est le seul PMA où la capacité d'exécution pose quelques problèmes. Les besoins de soutien technique du bureau régional ODM sont donc limités.
15. Il est indiqué aux paragraphes 8 à 10 qu'alors que la plupart des directeurs de pays formulaient des commentaires tout à fait positifs, certains ne considéraient pas que la décentralisation à titre pilote des bureaux régionaux ODC et ODM s'était révélée une expérience "très positive et avait ouvert la voie à la réimplantation des bureaux régionaux restant sur le terrain". La phase finale de la décentralisation n'a été réalisée que parce qu'un consensus favorable existait et que les directeurs étaient pleinement convaincus des énormes avantages apportés par la décentralisation des bureaux régionaux OLC et OMN. Le fait que l'objectif initial du Directeur exécutif de "*placer les décideurs aussi près que possible des bénéficiaires*" a été atteint constituait de loin le plus grand avantage obtenu, ainsi qu'il était indiqué dans le rapport intérimaire présenté à la troisième session ordinaire de 2001. En outre, selon ce même rapport "*il est incontestable qu'en procédant à sa décentralisation, le PAM s'est pleinement conformé à l'esprit de l'appel lancé par le Secrétaire général en 1997 en faveur d'une vaste réforme du système des Nations Unies. En achevant la décentralisation de ses bureaux régionaux vers le terrain, le PAM s'est mué en un organisme véritablement ancré sur le terrain et ses missions d'aide humanitaire et d'aide au développement l'ont rapproché des populations pour lesquelles il oeuvre*". Ainsi, malgré les problèmes de rodage que soulève, comme toute restructuration, la réimplantation des bureaux régionaux, nous ne devons jamais perdre de vue l'objectif final en vue duquel le PAM a décidé à l'origine de se décentraliser.
16. Il convient de noter qu'au moment de la décentralisation, les bureaux régionaux ont bénéficié de nombreuses nouvelles délégations de pouvoirs pour eux-mêmes et pour les directeurs de pays qui n'existaient pas auparavant. Ces nouveaux pouvoirs sont tous énumérés dans le rapport intérimaire sur la décentralisation qui a été à la troisième session ordinaire de 2001. Toutefois, les pouvoirs concernant, par exemple, l'affectation des ressources sont toujours attribués au siège et les bureaux régionaux continuent plutôt de fournir des contributions.



## Création et suppression de pôles régionaux

17. Un nouveau concept d'organisation sur le terrain fondé sur les pôles régionaux a été introduit vers la fin de 1996. Les fonctionnaires qui travaillaient déjà pour le PAM lorsque la création de ces pôles a été annoncée en 1996<sup>22</sup> ont été invités à dire ce qu'ils pensaient alors de cette mesure. La majorité des directeurs de pays intéressés ont considéré ce changement comme positif car il permettait au Programme de mieux réagir en rapprochant la prise de décisions du terrain. Cinq directeurs de pays se sont cependant montrés sceptiques, sinon opposés à cette idée. Deux d'entre eux, qui avaient sans doute beaucoup d'ancienneté, ont formulé les commentaires suivants:
- *Simple reprise d'une vieille idée! Cette idée a déjà été mise à l'essai sous un titre différent "Directeur régional des opérations" et elle est morte de sa belle mort tandis que les directeurs de pays affirmaient chacun leur indépendance. Elle a définitivement disparu lorsque des représentants du PAM ont été nommés.*
  - *Je n'ai pas cru alors qu'il s'agissait d'une bonne idée car quelque chose d'analogue avait été tenté plusieurs années auparavant, sans donner de très bons résultats.*
18. Le 25 octobre 2000, le Directeur exécutif a annoncé l'installation sur le terrain des deux bureaux régionaux encore à Rome. On considérait que cette "couverture géographique suffisamment rationalisée et gérable" permettrait au PAM "de travailler sans le système actuel des pôles régionaux", à quelques exceptions près. En fait, 10 des 13 pôles régionaux qui existaient alors, ont fermé vers la fin de 2001. Seuls ont été maintenus les pôles régionaux d'Islamabad et de Maputo "pour des raisons de soutien opérationnel et technique, tandis que le pôle de Lima [doit] servir de centre de mobilisation des ressources et de plaidoyer pour l'Amérique Latine".
19. En ce qui concerne la suppression de tous les pôles régionaux, la plupart des directeurs de pays ont estimé qu'il s'agissait d'une bonne décision qui permettrait d'éliminer un niveau administratif superflu (argument évoqué sept fois). L'un d'eux a considéré que c'était "une décision tout à fait hâtive. Certaines choses ne se passaient pas comme prévu, mais à mon avis cela tenait plutôt à [...] la structure organisationnelle des pôles et à leurs liens avec le bureau régional [...] et il y avait confusion entre les pôles et les bureaux de pays. Le directeur du pôle n'aurait pas dû être en même temps directeur de pays". Deux autres directeurs de pays ont formulé des critiques plus vives:
- *L'organisation a consacré beaucoup de ressources et de travail à la création des pôles régionaux et, juste au moment où ils devenaient opérationnels, leur fermeture a été annoncée. Ces décisions pourraient être considérées comme manifestant un manque de cohérence, non seulement au sein du PAM, mais aussi par les observateurs "extérieurs" (gouvernement hôte, donateurs, etc.).*
  - *Pour quelle raison ces pôles régionaux ont-ils été créés à l'origine? [...] J'ai eu l'impression que certaines décisions ont été prises sans évaluation approfondie du passé, ni étude des solutions adoptées par les autres organisations qui réussissent bien.*
20. Toujours à propos de la suppression des pôles régionaux, six directeurs de pays (30 pour cent) n'ont pas considéré que la restructuration du bureau régional justifiait la fermeture de tous les pôles, tandis que douze directeurs de pays (60 pour cent) approuvaient cette fermeture. Dans le cas particulier des pôles régionaux restant en activité, aucun consensus ne s'est dégagé au sujet du pôle d'Islamabad (Pakistan). Cinq directeurs de pays de la

<sup>22</sup> Voir Mémorandum du Directeur exécutif intitulé "Preparing WFP for the Future: Regional Offices", en date du 15 novembre 1996.



région (56 pour cent) ont jugé logique de maintenir ce bureau, tandis que 3 (33 pour cent) étaient d'avis contraire. Dans le cas du pôle de Lima, huit directeurs de pays (73 pour cent) ont estimé qu'il n'était pas logique de le maintenir en tant que "*centre de mobilisation des ressources de plaidoyer pour l'Amérique Latine*".

- Trois directeurs de pays ont soutenu que cette fonction devrait revenir au bureau régional et l'un d'entre eux a ajouté que "*cette mesure devrait être en harmonie avec la décision de supprimer les pôles et en conséquence de regrouper au bureau régional de Managua toutes les autres fonctions, notamment la mobilisation des ressources/plaidoyer pour l'Amérique latine. Cette idée vaut aussi pour le chargé de l'information détaché en Colombie.*"
- Un directeur de pays a fait observer que "*les principales activités [se situaient] en Amérique Centrale et aux Caraïbes. Le bureau de Lima [était] trop éloigné pour répondre réellement à ces besoins et n'offrait donc pas un bon rapport coût/avantages.*"
- Un autre directeur de pays a estimé qu'il s'agissait d'une "*erreur de conception*" pour les raisons suivantes: "*En premier lieu, il n'existe pas de véritable description de fonctions significatives pour ce bureau, ni d'objectifs clairs. [...] Il n'y a que des possibilités très limitées de mobiliser des ressources dans la région et s'il y en a, elles se situent plutôt au niveau des bureaux de pays et des directeurs de pays. Cependant, même dans ce cas, on ne devrait pas parler de "mobilisation des ressources" car ce terme prête à confusion avec ce que font les services REE/REA à Rome. Il vaudrait mieux parler de "recherche de fonds et plaidoyer". Il serait d'ailleurs bien préférable que ce travail soit fait dans chaque pays par ceux qui connaissent les réalités nationales et sont capables de parler au nom des populations locales pauvres.*"

### ⇒ **Commentaire de la direction du PAM**

21. Des commentaires concernant la création et la suppression des pôles régionaux sont présentés aux paragraphes 17 à 20 ci-dessus. Ainsi qu'il a déjà été indiqué, l'Organisation est en évolution permanente. En 1996, il aurait été très difficile de passer d'un système complètement basé à Rome, à une décentralisation totale des bureaux régionaux sur le terrain. Alors que les systèmes et les capacités ont été consolidés au sein des bureaux régionaux, il est maintenant possible de rationaliser l'Organisation en supprimant les pôles. En fait, c'était l'objectif de la dernière phase de la décentralisation de septembre 2001, avec la suppression de dix pôles sur treize; les trois pôles restants sont maintenus principalement pour renforcer le soutien au niveau opérationnel.

### **Rôle et principales fonctions de chaque niveau**

22. La directive OD intitulée "Directives concernant la structure type, la définition des unités, la distribution et la répartition des fonctions, les exposés de fonctions, le déroulement du travail et la délégation de pouvoirs pour les bureaux OD" est parue le 10 novembre 2000<sup>23</sup>. Elle a été jugée "complète" par dix directeurs de pays, mais "facile à appliquer" par un seul directeur de pays. Quant aux critiques, six directeurs de pays ont considéré la directive comme "compliquée" et quatre comme "incomplète". L'un d'eux a ajouté qu'elle était "*trop descriptive, présentait une distinction peu claire des rôles et des tâches et était trop générale pour être utile*".

<sup>23</sup> Voir Directive OD 2000/004 en date du 10 novembre 2000.



23. La grande majorité des directeurs de pays (14, soit 70 pour cent) ont approuvé les rôles attribués respectivement au bureau régional, aux pôles régionaux (existants) et aux bureaux de pays, selon la directive en question. De même, la majorité a approuvé la répartition des fonctions entre bureau régional, pôles régionaux et bureaux de pays, conformément à la directive (15 directeurs de pays, soit 75 pour cent). Un seul directeur n'a approuvé ni les rôles respectifs, ni la répartition des fonctions. Les autres n'ont pas exprimé d'opinion, soit parce qu'ils pensaient qu'il était trop tôt pour se prononcer, soit parce qu'ils ne connaissaient pas bien la directive en cause. En outre, les directeurs de pays ayant exprimé leur accord ont formulé les observations ci-après:

- *Oui, j'approuve, mais les tâches des bureaux/directeurs de pays doivent être mieux orientées vers la gestion rationnelle des ressources du PAM et la justification de leur utilisation. Avant tout, le directeur de pays est un généraliste (de l'aide alimentaire) et pour des questions importantes comme la sécurité alimentaire, il doit faire appel à des spécialistes (experts nationaux ou consultants). Dans le cas du bureau régional et du bureau de pays, une fonction particulière échappe totalement au terrain, parce que le processus n'a pas encore été décentralisé, à savoir: "suivre les contributions des donateurs et donner suite à l'approbation de l'autorisation des CAD de projet par RE, ODP, FS et OEDB.*
- *Le bureau régional et le bureau de pays sont autonomes et satisfaisants. Les rôles des pôles devraient être attribués au bureau de pays ou au bureau régional.*
- *À mon point de vue, la directive devrait être révisée de façon à transférer les responsabilités aux bureaux régionaux ou aux bureaux de pays.*
- *Le problème tient à la nature générale des rôles et des fonctions. Les directives ne donnent pas d'orientation générale, ce qui est le plus important à mon avis.*
- *Certains de ces rôles restent théoriques parce que le processus de décision n'a pas encore été confié aux services de terrain (par exemple, dans le cas du bureau régional: "affectation des ressources pour la région", ou dans le cas du bureau de pays: "Assurer l'obtention des ressources requises et un appui extérieur pour les travaux de fond).*
- *Le problème, c'est que les règles ne sont pas appliquées.*

#### ⇒ **Commentaire de la direction du PAM**

24. Le département des opérations se propose effectivement de réviser avant la fin de l'année 2002 la directive mentionnée aux paragraphes 22 et 23, en ce qui concerne les rôles et les responsabilités dans le cadre de la décentralisation. Pour cette révision, il tiendra compte des changements intervenus depuis la dernière phase de la décentralisation en septembre 2001. Nous accueillons avec intérêt les commentaires positifs qui ont été adressés par la plupart des directeurs de pays au sujet du caractère complet de la directive en vigueur, ainsi que certaines critiques constructives sur les moyens de l'améliorer.



## SECTION III: RENFORCEMENT DES POUVOIRS DES BUREAUX DE PAYS

### Classe des postes de directeurs de pays

25. En 2000, le Directeur exécutif, reconnaissant que de nombreux cadres du PAM n'avaient pas un grade assez élevé par rapport à leurs responsabilités et à la situation de leurs homologues d'autres organisations des Nations Unies, a sollicité et obtenu l'approbation du Conseil d'administration pour reclasser certains postes existants, notamment sur le terrain. Le 15 décembre 2000, Madame Bertini a approuvé le reclassement de plusieurs postes de directeur de pays: deux postes sont ainsi passés de D-1 à D-2, six de P-5 à D-1, dix de P-4 à P-5 et un de P-3 à P-4.
26. Il a été demandé aux directeurs de pays s'ils considéraient que la classe de leur poste correspondait à leurs responsabilités et aux classes de leurs homologues d'autres organisations des Nations Unies. Onze directeurs de pays (55 pour cent) ont répondu positivement et neuf (45 pour cent) négativement à ces deux questions. Toutefois, les réponses positives étaient plus nombreuses dans le cas de ODM (sept oui et quatre non) que dans celui d'ODC (quatre oui et cinq non). Parmi les directeurs qui ont répondu négativement, deux occupaient un poste P-4 et les sept autres un poste P-5. Ceux qui ont indiqué la classe qui correspondrait mieux aux responsabilités du poste ont choisi le niveau D-1.

### ⇒ *Commentaire de la direction du PAM*

27. Les paragraphes 25 et 26 concernent le reclassement de divers postes de directeurs de pays décidé par le Directeur exécutif en décembre 2000, en se fondant sur la nature du travail, les ressources gérées et la complexité des opérations du point de vue logistique, politique et stratégique, etc. En conséquence, la classe a été fixée en fonction de l'ampleur des responsabilités du directeur de pays. Malheureusement, un niveau D-1 n'était pas nécessaire pour tous les postes de ce genre.

### Délégations de pouvoirs

#### ⇒ *Activités de programmes*

28. Selon la directive OD 2000/004 en date du 10 novembre 2000 qui est mentionnée plus haut, l'une des principales fonctions du directeur de pays consiste à "*gérer toutes les activités de programmes du pays*", fonction définie comme suit: "*Au titre de la présente délégation de pouvoirs, est responsable de l'analyse initiale, de la conception des projets et programmes [...]; de la préparation de documents de qualité, du suivi des documents pendant le processus d'approbation, de la révision des documents pour tenir compte des contributions d'autres unités [...] y compris des commentaires du PRC; après approbation, l'exécution, le suivi, l'action consécutive et l'évaluation finale*". Pour chacune de ces responsabilités, les directeurs de pays ont été invités à dire s'ils considéraient les pouvoirs actuellement délégués comme suffisants pour accomplir pleinement et efficacement leurs tâches; ainsi qu'il ressort du tableau suivant, les réponses ont été positives dans l'ensemble. Toutefois la proportion de réponses positives a été plus faible dans le cas du "suivi" et de la "révision des documents".



AVANT APPROBATION				
Analyse initiale	18	OUI	1	NON
Conception des projets et programmes	17	OUI	2	NON
Préparation de documents de qualité	16	OUI	3	NON
Suivi des documents pendant le processus d'approbation	10	OUI	9	NON
Révision des documents en fonction des contributions d'autres unités	11	OUI	8	NON
APRÈS APPROBATION				
Exécution des projets	17	OUI	3	NON
Suivi des projets	18	OUI	2	NON
Rapports	18	OUI	2	NON

29. Les observations suivantes ont notamment été formulées:

- *En général, pendant la "préparation de documents de qualité" nous avons assez de marge pour remplir pleinement nos responsabilités. Néanmoins en ce qui concerne la "révision des documents en fonction des contributions", il est possible qu'une fois que toutes les approbations officielles ont été obtenues, le résultat définitif soit (fortement) différent du document que nous avons présenté car l'approbation du bureau de pays n'est pas systématiquement recherchée pour les documents mis en forme et traduits. Par ailleurs, le processus de préparation (en particulier celui des programmes de pays) est extrêmement long et fait appel à des ressources trop nombreuses. Il serait utile de le comparer avec les processus du PNUD, du FNUAP, etc.*
- *Je ne crois pas nécessaire que le bureau de pays suive tout le processus d'approbation. Je pense que cette tâche devrait revenir au bureau régional.*
- *Le processus de révision et d'approbation des documents est partagé entre la région et le siège. En cas de divergences de vues avec les services de terrain, c'est le siège qui l'emporte.*
- *Nous n'avons pas toujours les capacités techniques voulues, surtout pendant la phase de préparation. Toutefois, le bureau régional dispose de ces capacités et les offre d'ailleurs souvent à titre de service. Toutefois, les services du PAM à Rome jouent encore un rôle très autoritaire par le biais du Comité d'examen des programmes (PRC) où nos collègues ont tout pouvoir de faire et défaire les projets; on a ainsi l'impression qu'un nombre encore plus grand de personnes participent à la préparation d'un projet et qu'il y a plus de personnes auxquelles il faut plaire et qu'il faut écouter. De toute évidence, une fonction non décentralisée exercée par nos collègues d'OD.*
- *Je crois que la délégation de pouvoirs est bien fondée, mais le problème, c'est que les moyens de mettre en oeuvre les pouvoirs délégués manquent encore; par exemple, le bureau de pays n'a pas accès aux informations de WINGS pour connaître la situation des projets: ressources affectées, produits dont on a passé commande, solde des engagements. Tous ces travaux doivent être exécutés par le bureau régional puisque c'est lui qui a accès aux informations.*



- *Les responsabilités doivent s'accroître en raison de l'importance donnée à la qualité et au niveau des ressources nécessaires, à l'échelon des pays, pour agir pleinement et efficacement. À l'heure actuelle, les systèmes d'affectation des ressources et de réaffectation du personnel sont si peu souples et si automatiques, que le directeur de pays n'a aucune possibilité de faire entendre sa voix. Le siège est de plus en plus "sourd" aux besoins particuliers qui varient nettement d'un pays à l'autre. Ce sont les petits PMA qui ne bénéficient pas de programmes d'aide d'urgence qui sont dans la plus mauvaise situation. Il n'y a aucune réflexion stratégique au siège en ce qui concerne les programmes de développement, même si le Conseil d'administration a adopté la politique "FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT" en mai 1999.*
  - *La bonne exécution d'un projet nécessite l'accès à l'information concernant l'affectation des ressources et des fonds. Faute d'accès, aucune planification cohérente des activités n'est possible. Pour le moment, le suivi des contributions des donateurs et l'affectation des ressources sont entièrement gérés au siège, du point de vue non seulement des décisions, mais aussi du partage des informations. Il serait souhaitable que le bureau régional participe pleinement à l'ensemble du processus et que les informations soient régulièrement mises en commun et examinées avec les bureaux de pays.*
30. Les directeurs de pays ont également été invités à dire s'ils jugeaient les pouvoirs actuellement délégués appropriés pour "jouer un rôle clé dans la mobilisation des ressources au niveau du terrain et prendre la défense des pauvres souffrant de la faim dans toutes les occasions appropriées", comme prévu. Les réponses de douze directeurs (60 pour cent) ont été positives, celles de six directeurs (30 pour cent) négatives et deux directeurs n'ont pas répondu. Toutefois, la proportion de réponses positives était plus élevée dans le cas d'ODC (sept "oui" et deux "sans réponse") que dans celui d'ODM (cinq "oui", six "non"). Les commentaires ci-après qui émanaient principalement de directeurs de pays d'ODM, ont également été formulés:
- *Il y a bien délégation de pouvoirs, mais les ressources requises pour jouer réellement un rôle d'avocat utile ne sont pas disponibles.*
  - *Il convient de noter que le directeur de pays doit jouer un double rôle dans ce domaine: 1) plaider pour les besoins du pays auprès du représentant du pays donateur (fonction clé) afin d'influer dans un sens favorable sur les décisions prises par ce pays avec le PAM au siège [...]; 2) mobiliser effectivement des ressources: [...] et dans ce cas il y a peu à faire car les ambassades ne disposent que de fonds très limités pour appuyer les initiatives locales. On peut obtenir quelques résultats avec les entreprises privées, mais en général les dons de ce genre sont négligeables par rapport aux ressources que les services de Rome mobilisent effectivement dans le cadre des accords de négociation avec les pays donateurs. L'action visant à obtenir des ressources d'origine locale devrait être dénommée "recherche de fonds" pour éviter toute confusion. Dans la plupart des cas, on a aussi constaté que ces ressources supplémentaires (en nature ou en espèces) doivent de préférence être utilisées pour acquérir des articles non alimentaires à l'appui d'activités du PAM ou du gouvernement. Les CAI du PAM présentent une importance clé: si ces ressources n'ont pas la même nature que celles que le PAM mobilise effectivement et pour lesquelles il existe des règles et procédures claires (principalement concept des CAI) et sont très faibles, dans la plupart des cas, il est presque impossible d'exiger pour ces fonds le versement de 7,8 pour cent au titre des CAI. Une telle exigence découragerait les petites contributions; en outre les ambassades n'ont elles-mêmes que des pouvoirs délégués limités lorsqu'elles font de petits dons au pays et ne sont pas autorisées à couvrir des dépenses du genre des CAI. Ainsi, le PAM doit simplement donner pour*



*instructions à son bureau de pays de veiller au remboursement intégral des coûts locaux pour ces montants habituellement peu élevés.*

- *Il n'y a pas réellement délégation de pouvoirs. En pratique, le bureau de pays participe au processus de négociation préliminaire avec le donateur potentiel, tandis que la décision définitive appartient à Rome (RE et le Directeur exécutif pour la dérogation). Les règles trop rigides et l'esprit officiel de RE découragent le bureau de pays de travailler activement à la mobilisation des ressources, particulièrement dans les cas où le don local pourrait être immédiatement disponible et où le temps constitue un facteur décisif. En outre, les cadres de terrain n'ont pas accès à l'information sur le "profil des donateurs" disponible sur le site Intranet WFPgo (accès restreint avec mot de passe). Il est également arrivé [...] qu'au moment où les bureaux de pays prenaient activement contact avec les donateurs locaux pour obtenir des contributions en faveur d'une opération, RE n'avait même pas envoyé de lettre aux gouvernements des pays donateurs pour solliciter cette aide, de sorte que les directeurs de pays se trouvaient dans une position très embarrassante vis-à-vis des ambassades locales.*
- *La répartition des rôles entre le siège, le bureau régional et le bureau de pays n'est pas claire. Une fois que le bureau de pays a réussi à mobiliser des ressources, des problèmes d'enregistrement surgissent, ce qui décourage les efforts de mobilisation, particulièrement lorsqu'il s'agit de mobiliser des ressources nationales, c'est-à-dire des ressources du pays recevant l'aide du PAM.*
- *Il y a trop de règles bureaucratiques à appliquer et de formalités à remplir avant que les ressources mobilisées localement puissent être utilisées au niveau du bureau de pays. En outre, ce bureau ne tire jamais profit du pourcentage retenu par le siège et les donateurs de ressources locales acceptent mal cette situation.*
- *La mobilisation des ressources du secteur privé n'est pas organisée avec clarté. Le PAM n'a pas de stratégie d'appel au secteur privé au niveau des pays. Les autres fonds mobilisés au niveau local sont fournis par le gouvernement à titre de contribution aux frais de fonctionnement locaux, qui représentent 50 pour cent des frais de fonctionnement effectif. Toutefois, ces fonds doivent être transmis au siège et ne reviennent jamais aux bureaux de pays (seulement 55 000 dollars par an au titre de l'AAP). Cette situation décourage les directeurs de pays de tenter d'obtenir des fonds des gouvernements. Si ces fonds restaient dans le pays, les gouvernements seraient plus satisfaits puisqu'ils les récupéreraient à long terme.*

## ⇒ Opérations

31. En 1997, les directeurs de pays ont reçu par délégation le pouvoir d'approuver les opérations d'urgence/intervention immédiate à concurrence de 200 000 dollars (budget total de l'opération)<sup>24</sup>. Pour la région ODM, quatre directeurs de pays ont déclaré avoir utilisé cette délégation de pouvoir dans leurs fonctions actuelles (une fois seulement pour trois d'entre eux et trois fois pour le quatrième). Pour la région ODC, un seul directeur de pays a déclaré avoir utilisé ce pouvoir une fois. Dans son rapport final intitulé "Faire fonctionner la décentralisation" le 20 juin 2000, le Groupe des ressources internationales a recommandé que le pouvoir d'approbation délégué soit porté à 500 000 dollars pour les directeurs de pays chargés de PMA et de pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV). Cette recommandation a été approuvée par dix-huit directeurs de pays au total. Les deux directeurs qui n'étaient pas d'accord ont donné les raisons suivantes:

<sup>24</sup> Voir Directive OD 97/002 en date du 12 mai 1997.



- *"Je pense que l'autorisation devrait être liée non pas à la classification du pays, mais à l'ampleur de la situation d'urgence et à la nécessité pour le PAM d'intervenir immédiatement en faveur de toutes les personnes touchées. Ainsi, le compte d'intervention immédiate (CII) devrait permettre d'assurer, par exemple, une intervention immédiate d'au moins six semaines en faveur de toute la population touchée. Le Groupe des ressources internationales pourrait ensuite définir ces paramètres et prévoir un seuil d'approbation de recours au CII, allant jusqu'à 500 000 dollars selon l'ampleur de la situation d'urgence.*
- *Le pouvoir délégué de recours au CII est trop restrictif et extrêmement difficile à appliquer; ce n'est pas une véritable délégation de pouvoir. Les formalités d'approbation prévues sont si nombreuses que j'ai tendance à croire qu'elles visent non pas à faciliter, mais à entraver le recours au pouvoir délégué. En fait, c'est toujours celui qui a l'argent qui fixe les règles."*

### ⇒ **Passation de marchés**

32. En 1999, les directeurs de pays ont reçu par délégation les pouvoirs suivants pour les achats de produits alimentaires<sup>25</sup>:

- jusqu'à 200 000 dollars pour les achats par adjudication (appel d'offres) pour les opérations d'urgence dûment approuvées;
- jusqu'à 100 000 dollars pour les achats directs (sans appel d'offres) pour les opérations d'urgence dûment approuvées.

Dix directeurs de projet ont considéré les pouvoirs ainsi délégués comme satisfaisants, mais sept n'ont pas partagé cette opinion (cinq pour ODM et deux pour ODC). L'un d'entre eux a formulé la suggestion suivante: *"Je crois que le pouvoir d'effectuer des achats pour les opérations d'urgence devrait être délégué sans condition aucune et pour le même montant que le "pouvoir délégué" au titre du CII."*

33. En 1999, le pouvoir délégué concernant les achats d'articles non alimentaires des directeurs de pays a été fixé comme suit<sup>26</sup>:

- pour les achats et contrats par adjudication (appel d'offres): jusqu'à 200 000 dollars pour les directeurs s'occupant d'un bureau indépendant, mais seulement jusqu'à 100 000 dollars pour les autres;
- pour les achats et contrats directs (sans appel d'offres): jusqu'à 100 000 dollars pour les directeurs s'occupant d'un bureau indépendant (pouvoir non délégué aux autres directeurs).

Tous les directeurs de pays, sauf un, ont considéré les pouvoirs délégués comme appropriés. De même ils ont approuvé le pouvoir, accordé par délégation aux directeurs de pays en 1997, de disposer les articles en stock à concurrence de 200 000 dollars<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Voir Directive du Directeur exécutif 99/001 en date du 8 juillet 1999.

<sup>26</sup> Voir Directive du Directeur exécutif 99/004 en date du 11 novembre 1999.

<sup>27</sup> Voir Directive de la Division des services de gestion MS97/008/003-4 en date du 16 avril 1997.



### ⇒ **Transport et logistique**

34. Conformément au Manuel des transports et de la logistique paru en octobre 1998, les directeurs de pays peuvent autoriser:

- des dépenses à concurrence de 10 000 dollars par livraison pour sauvegarder les produits, y compris les produits en transit. Ces dépenses peuvent couvrir le reconditionnement, le ré-emballage et la fumigation, mais cette liste n'est pas exhaustive;
- la vente ou la destruction de marchandises endommagées dont la valeur en bon état ne dépasse pas 10 000 dollars par livraison.

Presque tous les directeurs de pays ont considéré les pouvoirs ainsi délégués comme appropriés. Seulement trois directeurs ont exprimé un avis contraire en ce qui concerne le premier pouvoir, et deux en ce qui concerne le second.

### ⇒ **Ressources humaines**

35. Le 29 juin 1998, un nouveau "Cadre de délégation de pouvoirs pour les ressources humaines" a été mis en place afin de déléguer aux cadres des pouvoirs en matière de recrutement et d'administration du personnel. Les directeurs de pays à qui on avait demandé s'ils jugeaient les pouvoirs actuellement délégués appropriés pour recruter et administrer le personnel au niveau du terrain, ont répondu comme suit:

Personnel national:	17	OUI	3	NON
Personnel international:	10	OUI	7	NON

36. Diverses améliorations ont été suggérées, en particulier en ce qui concerne le personnel international:

- *Personnel local: classement des postes et promotion du personnel local.*
- *Le personnel local est toujours administré conformément aux règlements du PNUD. La gestion et l'évaluation des prestations professionnelles (MAP) concernant le personnel local (examen de deuxième degré) devraient être examinées par un comité auquel participe le PNUD [...]. Or, surtout dans les grands bureaux, les agents du PAM sont pratiquement inconnus du PNUD. Cette situation est complètement en contradiction avec le processus de décentralisation et est fréquemment contestée par les agents locaux. Le PAM doit fixer ses propres règles et procédures de gestion des agents locaux qui occupent des positions clés dans la plupart des pays en raison du nombre très limité de fonctionnaires internationaux. C'est le bureau régional qui devrait être chargé de l'examen de deuxième degré concernant les agents locaux.*
- *Le recrutement de consultants internationaux est trop compliqué.*
- *En réalité le directeur de pays n'est ni consulté, ni entendu correctement à propos du personnel international, même si sa participation est prévue. Les résultats sont loin d'être satisfaisants.*
- *Si le programme ou le projet dispose des ressources et/ou des postes internationaux sont approuvés, le pouvoir de recruter du personnel international au niveau du terrain devrait être attribué au directeur de pays, à condition que les fonds budgétaires requis soient disponibles. Le bureau de pays devrait prendre les mesures requises en étroite coordination avec le bureau régional.*



- *Les pouvoirs délégués actuels ne sont pas appropriés en ce qui concerne la ré - affectation du personnel international qui s'effectue sans consultation du bureau de pays.*
- *En outre, le bureau de pays n'a aucun pouvoir en matière de reclassement des postes et de promotion.*
- *La délégation de pouvoir n'est pas complète. Le bureau de pays n'est pas toujours consulté au sujet de l'affectation des agents. En cas de recrutement de nouveaux agents, il ne joue pratiquement aucun rôle. En outre, faute de formation, le bureau de pays n'est pas en mesure de bien gérer le personnel.*

### ⇒ **Commentaire de la direction du PAM**

37. Nous notons avec satisfaction les commentaires généralement positifs et constructifs formulés (paragraphe 28 à 34) par la plupart des directeurs de pays au sujet des pouvoirs délégués. Ces commentaires seront utiles lorsque le Département des opérations mettra à jour la directive relative à la décentralisation actuellement en vigueur et aussi lorsqu'il procédera éventuellement à la révision des pouvoirs délégués. Les délégations de pouvoirs doivent constamment être examinées et mises à jour selon les besoins. Le PAM s'occupe déjà activement d'améliorer les travaux du Comité d'examen des programmes et de mettre le système WINGS à disposition d'un plus grand nombre de bureaux de pays (paragraphe 29).

## Ressources financières et humaines

### ⇒ **Attributions de crédits**

38. Les directeurs de pays auxquels on a demandé s'ils considéraient que leurs attributions globales de crédits pour poste (administration et appui aux programmes (AAP), coûts d'appui direct (CAD) et autres sources le cas échéant) sont suffisantes pour couvrir les besoins des opérations dans leur pays en 2000 et 2001 ont répondu comme suit:

Pour 2000	13	OUI	5	NON
Pour 2001	12	OUI	8	NON

39. Les directeurs de pays n'ayant pas de personnel international ont notamment formulé les commentaires suivants:

- *À la suite de la réduction des ressources du bureau pour le développement, les fonds CAD n'ont plus permis de financer un deuxième poste de fonctionnaire international au bureau. Le chargé de programmes qui occupait ce poste a dû être transféré et remplacé par un volontaire des Nations Unies. Lorsque le directeur de pays doit s'absenter, il n'y a aucun fonctionnaire international disponible pour assurer l'intérim et s'occuper de questions qui exigent du tact, de l'expérience et des contacts appropriés.*
- *À l'avenir, il serait nécessaire de créer un poste international supplémentaire (outre le poste de directeur de pays) en raison du volume important du programme et des situations d'urgence qui apparaissent fréquemment dans le pays.*



- *Ce bureau, comme d'ailleurs n'importe quel bureau du PAM, a besoin d'un autre fonctionnaire recruté au plan international, pour mieux profiter de l'expérience mondiale du PAM, alors que le personnel national ne peut acquérir une expérience nouvelle que lors du remplacement du directeur de pays. En ma qualité de directeur de pays, j'ai largement recours au bureau régional précisément pour faire appliquer les normes internationales et adopter des pratiques répondant à la politique du PAM.*
40. Pour l'exercice 2000-2001, il a été décidé que chaque bureau de terrain recevrait au minimum des fonds AAP permettant de financer un poste du cadre organique de niveau international, deux postes d'administrateurs nationaux et trois postes des services généraux, ainsi qu'un montant de 55 000 dollars pour financer les dépenses de fonctionnement, indépendamment des attributions de crédits au titre des CAD. Comme on l'a déjà reconnu ailleurs, le financement minimum au titre de l'AAP dit "1-2-3 55 000 dollars" accordé s'est révélé insuffisant, en particulier pour les bureaux de pays qui n'exécutent pas d'opérations d'urgence et disposent donc d'un montant limité au titre des CAD. Les directeurs de pays à qui on avait demandé si les attributions de crédits AAP étaient suffisantes pour couvrir toutes les dépenses correspondantes en 2000-2001 ont répondu comme suit:

Pour 2000	7	OUI	11	NON
Pour 2001	8	OUI	11	NON

41. Les directeurs de pays qui ont répondu négativement ont été obligés de couvrir certaines dépenses liées à l'AAP au moyen d'autres crédits (CAD ou (autres) coûts opérationnels directs (autres COD/COD)) ainsi qu'il ressort des observations suivantes:
- *Le montant approprié aurait dû être de 90 000 dollars. Nous avons dû prélever une somme d'environ 30 000 dollars sur le faible crédit CAD-IPSR dont nous disposions. Les attributions de crédit pour les communications, les voyages et la sécurité [...] étaient tout à fait insuffisantes.*
- *Il n'est pas facile de répondre à cette question! Au terme de réflexions et de calculs prolongés, nous sommes arrivés à la conclusion que le crédit AAP n'est pas suffisant car nous avons dû imputer aux fonds CAD, des dépenses relevant normalement du budget AAP (deux tiers de notre loyer).*
- *Les fonds CAD serviront à couvrir les frais du fonctionnement du bureau, notamment à financer le poste du seul fonctionnaire international qui relève du budget CAD.*
- *Notre budget très réduit (AAP et CAD) est encore amputé par le fait que le bureau de pays doit prendre en charge une partie des coûts des visites d'agents du bureau régional, lorsqu'il fait appel à leurs services car le bureau régional dispose d'un budget très limité.*
- *Le budget AAP est fixé à 55 000 dollars de sorte que personne n'a obtenu de crédit plus élevé. [...] L'installation dans la nouvelle maison des Nations Unies a entraîné une hausse considérable de notre loyer et des frais accessoires et le budget AAP ne couvre qu'environ 50 pour cent de ces dépenses. Le bureau de pays tire des fonds locaux des services fournis au gouvernement (gestion de fonds fiduciaires) et peut ainsi financer tout le reste de ses activités.*



- *De façon générale, le crédit AAP de 55 000 dollars est suffisant pour couvrir les dépenses de base du bureau comme le loyer, certains services publics (électricité, téléphone, communication), et les frais d'exploitation des véhicules. Toute dépense supplémentaire, par exemple de remise en état ou de remplacement de matériel et aussi les missions ou les dépenses de sécurité, ne saurait être couverte par ce modeste crédit AAP. Dans ce cas, le bureau a généralement recours aux fonds CAD. Un budget AAP de 100 000 dollars par an permettrait en principe de couvrir les dépenses courantes du bureau.*
- *Nous avons dépensé un montant de 71 000 dollars au titre des CAD en 2001 simplement pour la gestion du bureau et avons heureusement obtenu un crédit AAP supplémentaire pour financer le matériel de sécurité, de technologie de l'information, les activités de plaidoyer, les nouveaux locaux de bureau et le déménagement [...].*
- *Il conviendrait d'accorder un crédit AAP de 80 000 dollars pour 2002, mais ce montant n'a pas été obtenu.*

### ⇒ Comptes d'avance de caisse

42. Parmi les bureaux de pays concernés par l'enquête, quinze n'avaient pas de compte d'avance de caisse et leurs dépenses étaient couvertes par l'intermédiaire du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), en raison surtout du faible volume de leurs opérations. Les bureaux de pays disposant d'un compte d'avance de caisse ont jugé son niveau satisfaisant, à deux exceptions près (région ODM dans les deux cas).

### Directives et procédures

43. Les directeurs de pays ont été invités à exprimer leur opinion au sujet des directives et procédures dont ils disposent. Ainsi qu'il ressort du tableau récapitulatif ci-après, ce sont les directives et procédures concernant les achats (articles alimentaires et non alimentaires) qui ont suscitées le plus grand nombre de réponses positives; viennent ensuite les transports et la logistique, la conception des programmes et la comptabilité et les finances. En revanche, il est nécessaire d'améliorer considérablement les directives et procédures relatives aux ressources humaines et, dans une moindre mesure, à l'établissement des budgets.

Conception du programme				Budget			
9	À jour	1	Périmé	8	À jour	1	Périmé
8	Complet	6	Incomplet	7	Complet	6	Incomplet
4	Utilisation facile	6	Complicqué	1	Utilisation facile	10	Complicqué
21	Total réponses positives	13	Total réponses négatives	16	Total réponses positives	17	Total réponses négatives
Achats de produits alimentaires				Achats d'articles non alimentaires			
13	À jour		Périmé	14	À jour		Périmé
10	Complet	1	Incomplet	11	Complet	2	Incomplet
6	Utilisation facile	1	Complicqué	5	Utilisation facile	1	Complicqué
29	Total réponses positives	2	Total réponses négatives	30	Total réponses positives	3	Total réponses négatives



Transport et logistique				Administration générale			
11	À jour	1	Périmé	6	À jour	7	Périmé
8	Complet	4	Incomplet	5	Complet	9	Incomplet
6	Utilisation facile	1	Compliqué	2	Utilisation facile	3	Compliqué
25	Total réponses positives	6	Total réponses négatives	13	Total réponses positives	19	Total réponses négatives
Gestion des ressources humaines				Comptabilité et finances			
6	À jour	5	Périmé	10	À jour	1	Périmé
4	Complet	10	Incomplet	6	Complet	6	Incomplet
2	Utilisation facile	5	Compliqué	3	Utilisation facile	8	Compliqué
12	Total réponses positives	20	Total réponses négatives	19	Total réponses positives	15	Total réponses négatives

44. Dans le "Rapport de situation sur l'initiative de décentralisation du PAM" susmentionné, il était indiqué: *"Il est urgent de mettre à jour, d'entretenir et surtout de coordonner les liaisons entre les outils normatifs et directifs du PAM, devenus nombreux, ainsi que de mettre au point de nouvelles directives dans les domaines où il en manque, comme l'évaluation des besoins alimentaires et la planification d'urgence. Dans le même temps, toutefois, il faudra veiller à ne pas submerger les directeurs de terrain sous trop de textes normatifs"*. Interrogés à ce sujet, cinq directeurs de pays (25 pour cent) se sont déclarés submergés par des textes normatifs trop nombreux. Ils ont en outre observé que ces textes *"changeaient fréquemment"* et *"n'étaient pas faciles à trouver"* notamment pour le personnel nouveau car il n'y avait pas de *"formation initiale"*. L'un d'eux a même affirmé: *"nous sommes arrivés à un point tel que nous aurons peut-être bientôt besoin dans chaque bureau régional ou bureau de pays d'un juriste ou d'un fonctionnaire spécifiquement chargé de s'occuper des normes"*. Toutefois la majorité a considéré qu'il y avait trop de normes dans certains domaines et trop peu dans d'autres. Les domaines jugés insuffisamment couverts par la plupart étaient l'administration, les finances et la monétisation.

#### ⇒ **Commentaire de la direction du PAM**

45. La nécessité d'actualiser les directives sur les procédures relatives aux ressources humaines est mentionnée au paragraphe 43. En fait, la division HR lancera prochainement une stratégie globale des ressources humaines, pour renforcer la gestion du personnel du PAM et il pourrait être ensuite nécessaire d'établir de nouvelles directives. Cependant, il faut en général féliciter ce département du travail très approfondi exécuté pour placer récemment son manuel de gestion des ressources humaines en accès direct sur le réseau intranet WFPgo. Ce manuel contribue très utilement à éclaircir la plupart des problèmes liés aux ressources humaines et permet des références croisées avec le manuel de la FAO.
46. Il est indiqué au paragraphe 44 que certains bureaux de pays se sentent submergés par les directives trop nombreuses et que, lorsque de nouvelles directives paraissent, il est difficile de les trouver. Ce problème est pris en compte à l'occasion de la révision du manuel de conception des programmes, qui commencera prochainement. Le nouveau manuel comportera un élément destiné à attirer l'attention des utilisateurs lorsque de nouvelles règles sont publiées. On aura donc aussi moins largement recours aux informations affichées sur les pages d'information de Lotus Notes ou ailleurs, de sorte qu'il ne sera plus nécessaire de se référer à plusieurs applications différentes.



## Information

47. On a demandé aux directeurs de pays s'ils se considéraient comme suffisamment informés des faits et des décisions intéressant directement leurs bureaux; douze d'entre eux (60 pour cent) ont répondu positivement et six négativement, tandis que deux n'ont pas répondu. Ils ont formulé les commentaires suivants:

- *Un certain nombre de publications/mémoires qui sont diffusés au siège n'arrivent pas aux bureaux de pays et ne sont pas non plus affichés sur le réseau intranet WFPgo.*
- *En particulier, nous sommes mal informés des questions financières et budgétaires.*
- *Nous devons sans cesse chercher à obtenir des informations dans divers domaines concernant les décisions, qui arrivent au bureau régional mais pas aux bureaux de pays. En revanche, tous les éléments d'importance secondaire nous parviennent bien! Ils arrivent généralement en double, une fois du siège et une autre fois, (voire deux) du bureau régional.*
- *Il ne suffit pas de recevoir les informations; il faut aussi les recevoir à temps. Je pense qu'il y a encore beaucoup de choses qui se passent à Rome sans que nous en sachions rien. Ces informations ne sont peut-être pas limitées au pays, mais elles intéressent directement le bureau de pays. Il s'agit par exemple de toutes les décisions concernant les relations avec les donateurs, les fonds, les conclusions des groupes de travail, les plans de mise en place du système WINGS. En revanche, il y a aussi une énorme masse d'informations que le bureau de Managua ne partage pas avec nous (il s'agit surtout des décisions politiques que nous avons réellement besoin de connaître, d'autant plus que nous sommes également censés accomplir des fonctions de représentant). Comme nous tenons désormais deux réunions par an et que nous recevons copie des procès verbaux des réunions du personnel d'ODM, il y a réellement des informations à mettre en commun. Pour des raisons évidentes, les procès verbaux des réunions hebdomadaires d'ODM sont de simples résumés qui ne permettent pas de connaître l'évolution en profondeur. La circulation des informations à sens unique pourrait être améliorée, si des conférences par téléphone avec tous les directeurs de pays ODM étaient organisées une fois par semaine. [...] Il est également important de participer aux discussions et de faire connaître notre opinion afin qu'elle soit prise en compte dans les décisions. Je pense que les consultations ne sont pas suffisantes et que même quand elles ont lieu, notre point de vue n'est pas toujours pris en considération. J'ai souvent l'impression que les décisions de caractère politique sont prises par des collègues qui n'ont aucune expérience du travail sur le terrain, ne savent pas vraiment de quoi ils parlent et ignorent les incidences terribles de leurs propositions (qui sont alors adoptées!).*

48. On a demandé aux directeurs de pays, s'ils se considéraient comme suffisamment informés des événements importants qui se produisent, soit dans leur région, soit dans d'autres régions, soit au siège et qui peuvent avoir une incidence même indirecte sur leur bureau de pays; leurs réponses sont récapitulées dans le tableau ci-après.

Pour la région	16	OUI	3	NON
Pour d'autres régions	7	OUI	13	NON
Pour le siège	10	OUI	10	NON



Comme ils l'ont confirmé dans leurs commentaires, les directeurs de pays ne se sentaient pas suffisamment informés de ce qui se passait dans d'autres régions et, dans une moindre mesure au siège.

- *Nous recevons trop peu d'informations en provenance d'autres régions, sauf par des contacts personnels.*
- *Nous avons très peu d'informations sur ce qui se passe dans d'autres régions et savons rarement ce qui se passe au siège.*
- *À la suite de la décentralisation, les choses ont tendance à s'organiser par région et il y a très peu d'occasions de partager nos expériences avec d'autres régions et avec le siège.*
- *Le courrier électronique constitue le système de communication le plus efficace et le moins coûteux. La correspondance ou les rapports en provenance d'autres régions devraient être communiqués directement aux bureaux de pays (sans passer par les bureaux régionaux). Les fonctionnaires des divisions du siège devraient fréquemment échanger des informations avec les bureaux de pays, mais ceux-ci devraient prendre connaissance de la correspondance par courrier électronique et la diffuser à tout le personnel. Les attachés de liaison devraient chercher plus activement à partager les informations concernant les événements qui se produisent au siège.*
- *Il faudrait tenir un registre des textes rédigés au siège chaque semaine. Nous pourrions ensuite demander copie de ces textes, s'ils nous intéressent. Nous devrions tous avoir accès au programme de travail du Directeur exécutif, comme l'ont d'ailleurs la plupart des employés du siège. Mon personnel a accès à mon programme quotidien.*

### ⇒ **Commentaire de la direction du PAM**

49. Les paragraphes 47 et 48 traitent des problèmes généraux que posent, selon certains directeurs de pays, le manque d'information ou de communication sur différentes questions, surtout les décisions prises au siège. L'amélioration de la communication après la décentralisation du PAM a été le principal thème de débat à la réunion des directeurs régionaux qui a suivi la session du Conseil d'administration en mai 2002; en fait, les mêmes observations ont alors été formulées. Cependant, nous avons déjà réussi à améliorer les choses. Par exemple, pour que les bureaux de pays sachent mieux ce que font les bureaux régionaux et les unités du siège, tous les directeurs de pays reçoivent désormais les rapports de gestion trimestriels et les plans de travail annuels établis par toutes les divisions d'OD et les bureaux régionaux. Les comptes rendus succincts des réunions hebdomadaires de la Direction d'OD et des réunions bimensuelles des directeurs régionaux sont communiqués à tous les bureaux régionaux et aux directeurs de pays. On constate avec grand plaisir que chaque bureau régional fait énormément d'efforts pour tenir informés les bureaux de pays qui dépendent de lui et leur donner le sentiment de faire partie d'une équipe régionale – en organisant par exemple, des réunions régionales, des conférences téléphoniques, des missions, etc.

### **Formation**

50. Les directeurs de pays, auxquels on avait demandé "s'ils pensaient avoir reçu une formation appropriée pour remplir les responsabilités attachées à leur poste" ont répondu en majorité (11, soit 55 pour cent) par la négative. Ils ont indiqué qu'ils souhaiteraient en particulier bénéficier d'une formation dans les domaines suivants: gestion des ressources humaines (domaine mentionné six fois, notamment en ce qui concerne l'évaluation des



prestations professionnelles); finances (domaine mentionné six fois, en particulier en ce qui concerne l'utilisation des nouveaux systèmes: COAG-SAPInt et SAP R/3 à l'avenir); mobilisation des ressources (domaine mentionné trois fois); discours en public et relations avec les médias (domaine mentionné trois fois). Il convient également de noter les commentaires suivants:

- *Il n'existe pas de programme de formation préparant spécialement aux fonctions de directeur de pays. Personnellement, je me sens perdu face aux nombreux changements qui se sont produits récemment.*
- *Une formation ad hoc devrait être régulièrement prévue pour les fonctionnaires qui vont occuper un poste de directeur de pays pour la première fois, en particulier dans les domaines suivants: finances, personnel, interviews avec les médias.*
- *J'ai appris à force de pratique. Le PAM n'a pas de programme de formation spécifique pour les directeurs de pays ni d'ailleurs pour tous ceux qui doivent se charger de fonctions d'encadrement importantes. Cette lacune est liée à l'absence de tout plan de carrière dynamique et en fin de compte, c'est toute l'organisation qui en souffre. Avant d'être nommé directeur de pays, nous devrions recevoir 1) une formation plus spécifique à tous les aspects liés à la gestion du bureau et à tous les processus internes du PAM; 2) une formation spécifique à la gestion des ressources humaines, à la collaboration avec les médias, à la rédaction, aux relations avec les donateurs, à la diplomatie; 3) une évaluation complète de nos prestations professionnelles passées et présentes et de nos capacités d'encadrement et de direction, devrait être organisée. Il faut prendre en considération nos évaluations des prestations (MAP) ainsi que nos besoins de formation et le PAM devrait avoir la possibilité de ne pas retenir les candidatures de certains d'entre nous à des postes de cadre supérieur, s'il est établi que nous n'avons pas les capacités voulues (certaines capacités de gestion ne peuvent s'améliorer même après une formation poussée); 4) il faudrait prévoir des affectations de brève durée à des postes d'adjoint, pour mettre à l'épreuve la capacité d'encadrement et assurer une formation en cours de service.*

51. Les directeurs de pays ont également signalé les insuffisances de la formation de leur personnel. Douze d'entre eux (60 pour cent) ont considéré cette formation comme peu satisfaisante. Ils ont indiqué qu'une formation supplémentaire serait nécessaire à peu près dans les mêmes domaines: ressources humaines, finances, utilisation des systèmes informatiques, langues. Ils ont aussi formulé les observations suivantes:

- *Il faudrait une formation beaucoup plus poussée dans les domaines suivants: gestion des projets, gestion axée sur les résultats, élaboration d'un cadre logique, conception des projets, définition d'un plan de suivi, planification participative, éducation des adultes, évaluation de la sécurité alimentaire, gestion des thèmes macro et micro économiques, compréhension des concepts de développement humain, gouvernance, démocratie.*
- *Il est urgent que le personnel chargé de la programmation (coordinateurs de programmes) reçoive une formation à la conception et à la formulation des programmes et des projets, ainsi qu'au suivi et à l'évaluation. Le personnel local chargé de la programmation a besoin dans une certaine mesure d'une formation analogue portant particulièrement sur les systèmes de suivi-évaluation.*
- *Il s'agit plutôt d'un problème de temps et il serait souhaitable d'organiser systématiquement la formation avant qu'un membre du personnel (en particulier les personnes nouvellement recrutées) prenne un poste et non des mois ou des années plus tard.*



- *Dans certains cas, il s'agit plutôt d'un problème de prestations et de capacités du personnel national et international. La formation ne permet pas de résoudre tous les problèmes.*
- *Certains ont reçu une formation à plusieurs reprises, mais l'opération paraît parfois un gaspillage pour l'Organisation. Chaque membre du personnel doit avoir le profil approprié à son emploi. Aucune formation, si poussée soit-elle, ne peut compenser le fait que la personnalité, les études etc. ne correspondent pas au poste occupé.*

### ⇒ **Commentaire de la direction du PAM**

52. Les paragraphes 50 et 51 portent sur le problème de l'information des directeurs de pays et des autres agents. Le Sous-Directeur exécutif pour les opérations a lui aussi recommandé en 2002 qu'un programme d'initiation simple soit élaboré par le département des opérations et la division des ressources humaines, pour tous les nouveaux employés du PAM. Toutefois, une importance particulière sera donnée aux besoins de formation des directeurs de pays, en particulier dans les domaines techniques. En outre, HR organise une formation à la gestion au niveau de l'institution pour tous les nouveaux directeurs de pays, qui est particulièrement axée sur le renforcement des pratiques de gestion générale.

### **Obligation redditionnelle**

53. Dans une organisation décentralisée, l'expérience a montré que l'obligation redditionnelle n'est applicable que si les conditions préalables ci-après sont réalisées:

- buts communs et objectifs spécifiques définis clairement;
- définition claire des tâches à exécuter et attribution claire de ces tâches aux individus;
- normes, directives et procédures bien définies pour l'exécution de ces tâches;
- pouvoirs délégués, budget et autres ressources suffisants pour que les individus exécutent les tâches qui leur sont confiées;
- volonté et capacité de la direction de mettre en œuvre l'obligation redditionnelle sur la base de résultats prévus déterminés à l'avance, avec application de récompenses ou de sanctions le cas échéant.

Les directeurs de pays auxquels on avait demandé s'ils estimaient que les préalables requis pour qu'ils remplissent pleinement leurs obligations redditionnelles étaient réalisés, ont répondu comme suit.

Buts et objectifs spécifiques communs clairement définis	16	OUI	2	NON
Tâches clairement définies et attribuées	16	OUI	3	NON
Normes, directives et procédures clairement définies	11	OUI	7	NON
Pouvoirs délégués, budget et autres ressources suffisants	8	OUI	10	NON
Volonté et capacité de la direction de mettre en oeuvre les obligations redditionnelles	13	OUI	4	NON

54. Les commentaires ci-après ont notamment été formulés:

- *Il est nécessaire de préciser le rôle du bureau régional vis-à-vis du bureau de pays, en particulier les rôles des administrateurs/coordonateurs de programmes et conseillers du bureau de pays. Très souvent, le bureau de pays finit par être chargé d'une énorme masse de travail, sous prétexte de décentralisation et de délégation de pouvoirs, alors que le rôle du bureau régional est peu clair.*



- *Même si les tâches sont clairement définies et attribuées, il est souvent difficile de respecter ces prescriptions et les agents sont souvent invités à interrompre leur travail pour faire face à une urgence. Nous sommes largement tributaires de facteurs extérieurs qui perturbent constamment les activités prévues.*
  - *Les pouvoirs délégués sont suffisants. Néanmoins depuis quelques années les ressources (budget, produits alimentaires) ont accusé une forte diminution qui compromet la réalisation des projets/programmes, des objectifs et des buts. En effet, nous sommes fréquemment obligés de ralentir l'exécution de projets approuvés parce qu'ils disposent de ressources moins abondantes que prévu à l'origine.*
  - *Je ne crois pas que nous disposions de budgets suffisants pour faire tout ce que nous sommes censés faire. Il y a beaucoup de choses que nous sommes censés financer sur les fonds CAD, ce que nous sommes incapables de faire pour le moment. Nous ne disposons pas de ressources humaines suffisantes pour bien gérer le bureau. Je suis contraint de travailler chez moi le soir et une partie des week-ends.*
  - *Sur la base des fonds AAP, CAD et dans une certaine mesure autres COD actuellement disponibles, il est impossible de remplir nos responsabilités. Les fonds CAD et autres COD sont directement liés aux volumes de produits alimentaires qu'on réussit à transporter dans le pays. Ce volume est à son tour conditionné par les promesses de contributions que la division RE du siège réussit à obtenir. Étant donné que les crédits CAD constituent simplement une avance du budget du bureau, le directeur de pays ne peut être considéré comme responsable des dépassements de crédits qui se produisent parce que le siège ne réussit pas à mobiliser des ressources alimentaires suffisantes.*
  - *Les ressources constituent les éléments clés indispensables, pour pouvoir accepter complètement les responsabilités. Si un projet/programme a été approuvé pour le pays avec fourniture de X tonnes de produits et de X fonds et qu'en fin de compte le PAM n'est pas capable d'intervenir parce que les produits alimentaires (ou d'autres ressources) ne sont pas disponibles en quantité et en qualité suffisantes au moment voulu, le directeur de pays et ses collaborateurs ne peuvent être tenus pour responsables, même s'ils connaissent bien les objectifs, les directives et les procédures et sont tout disposés à exécuter les programmes comme prévu.*
55. On a demandé aux directeurs de pays, s'ils se considéraient comme pleinement responsables des tâches qui leur sont attribuées en qualité de directeurs de pays; dix-huit d'entre eux ont répondu positivement et un seul non (le dernier n'a pas répondu). Ils ont formulé les commentaires suivants:
- *Cependant, avoir accès à WINGS et à d'autres systèmes rendrait les choses plus faciles, réduirait le nombre de messages électroniques et d'appels téléphoniques requis avant de prendre une décision concernant une approbation ou une action.*
  - *Oui, j'accepte entièrement cette responsabilité, tant que j'ai tous les moyens d'agir comme il faut, que je dispose d'une véritable délégation de pouvoirs, que les fonds sont mis à disposition en temps voulu et que je peux prendre quelques risques calculés, sans être sanctionné. Nous sommes souvent obligés de réagir à une situation imprévue et d'en rendre compte plus tard.*



56. La majorité (11, soit 55 pour cent) des directeurs de pays se sont déclarés satisfaits de la façon dont le système de gestion et d'évaluation des prestations professionnelles (MAP) leur est appliqué. Ils ont suggéré d'y apporter les changements suivants pour l'améliorer:
- *Le processus est trop long et l'opération est mal conçue. Les supérieurs n'accordent guère d'importance à l'évaluation. [...] Suggestions: l'évaluation devrait être réorganisée et n'avoir lieu qu'une seule fois. Il faudrait publier une directive attribuant une partie de la responsabilité de l'exécution du MAP aux supérieurs hiérarchiques.*
  - *En raison de l'éloignement du bureau de pays par rapport au bureau régional, il est difficile d'engager un échange de vue personnel sur le MAP en temps voulu. Des réunions bisannuelles (avec déplacement si nécessaire) devraient être prévues pour discuter du MAP deux fois par an (examen à mi-parcours et examen final). Chaque membre du personnel devrait recevoir une copie signée de l'évaluation complétée par des informations en retour.*
  - *Je considère que le processus MAP a un caractère très subjectif. Il ne peut donc bien fonctionner dans un environnement multiculturel. Cette déclaration a un caractère général.*
  - *L'évaluation des prestations professionnelles (MAP) n'a pas été prise au sérieux par les supérieurs et dans ces conditions, le fonctionnaire intéressé ne cherche plus à obtenir en retour des informations qualitatives sur son travail.*
  - *Je ne crois pas au processus MAP. Il suffirait d'avoir un système de concurrence dans le cadre duquel tous les postes à pourvoir sont annoncés publiquement et les candidats sont en compétition.*
  - *Mes "supérieurs" ne supervisent pas vraiment mon travail et ne sont donc pas en mesure d'évaluer réellement mes prestations professionnelles de façon approfondie comme je le souhaiterais. [...] Si le concept du bureau régional doit subsister, il faut modifier complètement la conception du MAP. [...] Je serais prêt à participer à un groupe de travail à ce sujet, mais pour le moment je n'ai guère d'idée. Tout ce que je peux dire, c'est que le système MAP manque de sérieux et ne constitue pas un outil de gestion du personnel pour les directeurs de pays, comme il est censé le faire.*

#### ⇒ **Commentaire de la direction du PAM**

57. Il est satisfaisant que presque tous les directeurs de projet aient formulé des commentaires positifs de façon générale (paragraphe 53 à 55) en ce qui concerne leurs obligations redditionnelles vis-à-vis du Programme. Le seul domaine préoccupant, évoqué par bon nombre d'entre eux, concerne la nécessité de disposer de fonds/ressources plus abondantes pour mettre en œuvre les pouvoirs qui leur sont délégués. Ces commentaires de caractère général ne sont peut-être pas absolument surprenants, puisque de nombreux directeurs de projet des régions ODM et ODC ont encore très largement recours aux ressources de développement et que les dons destinés à ce portefeuille diminuent constamment. Toutefois, nous étudions actuellement les moyens de renforcer les capacités de ces directeurs de projet qui disposent précisément d'un volume faible à moyen de fonds (principalement DEV-CAD) afin qu'ils puissent gérer plus rationnellement les multiples tâches concurrentes dont ils sont responsables. Cela doit aussi être considéré un problème de la politique des ressources: il faut savoir comment financer les opérations des bureaux de pays qui s'occupent uniquement d'activités de développement.



## SECTION IV: PRESTATIONS DES POLES REGIONAUX, BUREAUX REGIONAUX ET SERVICES DU SIEGE

### Prestation des pôles régionaux

58. Dans le "Rapport de situation sur l'initiative de décentralisation du PAM" mentionné plus haut, il était indiqué que les pôles régionaux *"ont apporté un appui technique précieux dans le cadre des programmes et fourni un encadrement aux bureaux de pays de leur secteur géographique, surtout là où étaient menées des opérations régionales et trans-frontières de secours"*. On a demandé aux directeurs de pays concernés, d'exprimer leur opinion et de dire s'ils avaient en fait reçu *"un appui technique précieux dans le cadre des programmes et un encadrement"*. D'après les réponses reçues (sept oui et six non), les résultats ont été variables. Comme l'a indiqué un directeur de pays, *"le degré d'appui dépendait dans la plupart des cas de l'expérience acquise par un haut fonctionnaire dans un domaine déterminé et de sa volonté de fournir effectivement une aide aux bureaux de pays. Par exemple, l'appui était généralement d'un bon niveau dans le cas de la logistique et des finances, mais il était très limité dans le cas des ressources humaines et du programme, pour les raisons évoquées plus haut"*.

59. Le mémorandum du Directeur exécutif en date du 15 novembre 1996, qui annonçait la création du premier pôle régional précisait: *"Nous veillerons activement à ne pas créer un niveau supplémentaire de bureaucratie inutile"*. En principe, le pôle régional était censé fournir *"une orientation, un encadrement et une assistance technique"* tandis que le bureau de pays restait chargé des opérations. Or, des réponses reçues il ressort que cela n'a pas toujours été le cas. En effet, six directeurs de pays seulement ont indiqué que, selon leur expérience personnelle, le pôle régional s'était en fait limité à un rôle de conseil et d'encadrement, tandis que sept directeurs de pays ont exprimé une opinion contraire. Il convient de noter les commentaires ci-après:

- Un directeur de pays a évoqué *"l'absence de rôle clairement consultatif et l'ingérence dans les opérations sous forme de modification ou de changement des propositions de projet présentées par le bureau de pays, sans connaître la situation réelle dudit pays"*.
- Un autre directeur de pays a signalé les problèmes posés par les transports terrestres gérés par le pôle régional: *"Je ne participe ni à la sélection des transporteurs ni à l'examen de leurs propositions. Je n'ai affaire à eux que lorsque des problèmes se posent!"*

D'autres commentaires ont également été formulés:

- *Le pôle régional a tendance à imposer ses vues et à prendre des décisions pour le compte du directeur de pays. La circulation de l'information consiste principalement à ce que la région/le siège demande des informations aux bureaux de pays (par exemple: révision de documents, statistiques, rapports, etc.)*
- *La micro-gestion est inévitable en pratique. Des informations ou des rapports inutiles sont demandés. Quant à l'encadrement, le conseiller/coordonnateur de programmes, qui a souvent un grade moins élevé que le directeur de pays, ne peut éviter de faire office de supérieur de-facto. Il serait probablement nécessaire de mettre en exergue le rôle du coordonnateur de programme qui devrait servir de "facilitateur"*.



60. En règle générale, le gestionnaire régional responsable du pôle régional était également directeur du bureau du pays où se trouvait le pôle. On a demandé aux directeurs de pays concernés si cette "double responsabilité" entraînait une différence de traitement entre les directeurs de pays des pays dépendants du pôle. Leurs réponses sont récapitulées dans le tableau suivant:

Le bureau de pays où se trouve le pôle régional a tendance à être privilégié	9	OUI	1	NON
Le bureau de pays où se trouve le pôle régional a tendance à être négligé	1	OUI	6	NON
Le bureau de pays est traité comme n'importe quel bureau de pays dépendant du pôle	3	OUI	5	NON

Les commentaires suivants ont été formulés:

- *En règle générale, le pôle régional intervenait constamment dans tous les domaines d'activité du bureau de pays. Les fonctionnaires responsables des programmes, des finances, de la logistique et des services ICT du pôle géraient entièrement les affaires du bureau de pays. Cela est surtout dû au fait qu'une même personne était directeur du pôle et directeur de pays et que les deux services partageaient les mêmes locaux et qu'aucune séparation claire n'existait entre eux. Il n'y avait pas réellement de doubles emplois inutiles, car en fait le personnel disponible était simplement plus nombreux et chaque membre était chargé de fonctions différentes.*
- *Question résolue par la désignation d'un directeur pour le pays où se trouve le bureau régional.*

### Prestations des bureaux régionaux

61. L'un des rôles du bureau régional consiste "à assurer l'orientation en matière de stratégie de politique et de gestion générale, la direction, l'information en retour, l'information en aval et un appui"<sup>28</sup>. Les directeurs de pays ont été invités à noter de zéro (nul) à cinq (très bon) l'encadrement, l'orientation, l'information en retour et l'information en aval et l'appui fournis par le bureau régional de façon générale. Leurs réponses sont récapitulées dans le tableau suivant.

ODC	0 Nul	1 Très médiocre	2 Médiocre	3 Moyen	4 Bon	5 Très bon
Orientation	1			3	2	2
Direction	1			3	3	2
Information de retour		1	1	2	5	
Information en aval		1		4	4	
Appui		1		1	6	1

<sup>28</sup> Voir Directive OD 2000/004.



ODM	0 Nul	1 Très médiocre	2 Médiocre	3 Moyen	4 Bon	5 Très bon
Orientation		1	2	1	6	1
Direction		1		6	4	
Information de retour			3	4	2	2
Information en aval			3	6		2
Appui		1	1	4	3	2

62. Dans le cas d'ODC, les commentaires ci-après ont été formulés au sujet des causes des carences signalées:

- *Le bureau de pays a reçu l'appui technique demandé. Toutefois, dans un domaine – analyse et cartographie de la vulnérabilité (ACV) – la qualité de l'aide était extrêmement médiocre et le bureau de pays a dû recruter un consultant pour compléter l'apport provenant du bureau régional.*
- *L'action consécutive aux révisions des budgets de projets présentait de graves carences et certains gestionnaires des ressources n'ont pas participé au transfert des données au SAP, de sorte que le projet a manqué de certains produits.*
- *Le directeur régional était préoccupé par les opérations en Afghanistan, les sessions du Conseil d'administration, les réunions de hauts fonctionnaires, etc. et ses subordonnés n'étaient pas assez qualifiés pour fournir des informations en retour, à plus forte raison des orientations, au bureau de pays.*
- *Le personnel responsable des programmes est surchargé de travail.*

63. Dans le cas d'ODM, les commentaires ci-après ont été formulés au sujet des causes des carences constatées:

- *Ce rôle (information en retour et information en aval) a été presque entièrement confié au pôle régional qui n'a guère pu fournir lui-même d'orientation valable parce que les fonctionnaires techniques s'occupaient du programme ou de ces fonctions depuis très peu de temps.*
- *Principalement surcharge de travail et absence de vision stratégique dynamique. On consacre trop d'énergie à exécuter les travaux de routine et à répondre aux demandes de toute sorte provenant de Rome (qui sont ensuite transmises au bureau de pays). C'est d'ailleurs là une des principales caractéristiques que je constate au bureau régional: il s'agit d'un rapport à sens unique encore très autoritaire et quelque peu "répressif" (pardon pour ce terme énergique). Le bureau de pays est constamment surchargé de travail parce qu'il doit établir de multiples rapports pour le bureau régional (lequel sert souvent de messenger à Rome) mais aussi pour Rome, et Managua est souvent pour ainsi dire le surveillant de la ponctualité des rapports. Je dois avouer que je suis souvent en retard et que je reçois alors des rappels, parfois désagréables. Une grande partie de notre travail consiste à répondre aux messages électroniques provenant de Rome et de Managua.*



- *Le bureau régional dispose de très peu de ressources – En outre la répartition des rôles et des fonctions choisies par ce bureau (par thème et non pas par pays dans le cas de la programmation, de la logistique, de la filière des produits etc.) ne permet pas de suivre efficacement la situation des pays. Il ne semble pas exister d'analyse claire des pays de la région, ni de l'ensemble de la région et il n'y a pas de stratégie évidente, assortie de priorités pour la région, bien qu'il existe un plan d'action.*

64. Les directeurs de pays ont également été invités à noter de zéro (nul) à cinq (très bon) les "services" fournis dans des domaines spécifiques. Leurs réponses sont récapitulées dans le tableau suivant.

<b>ODC</b>	<b>0 Nul</b>	<b>1 Très médiocre</b>	<b>2 Médiocre</b>	<b>3 Moyen</b>	<b>4 Bon</b>	<b>5 Très bon</b>
Opérations d'urgence et IPSR		1		3	2	1
Développement	1			1	5	
Filière des produits			3	2	3	1
Achats	2		1	2	1	
Logistique	2	1	1	3	2	
Ressources humaines	1		2	3	2	1
Technologie de l'information	2	1		3	1	2
Finance et administration.		2		4	2	1

<b>ODM</b>	<b>0 Nul</b>	<b>1 Très médiocre</b>	<b>2 Médiocre</b>	<b>3 Moyen</b>	<b>4 Bon</b>	<b>5 Très bon</b>
Opérations d'urgence et IPSR				3	5	2
Développement		1	3	3	3	1
Filière des produits		1	3	2	2	2
Achats			1	3	5	1
Logistique				3	4	4
Ressources humaines		1	2	2	4	2
Technologie de l'information		2	1	4	4	
Finance et administration			3	4	3	1

65. Dans le cas d'ODC, les commentaires ci-après ont été formulés au sujet des causes des carences constatées:

- *Le personnel technique a un niveau inégal de connaissances et d'expérience.*
- *Si le bureau régional bénéficiait d'un personnel de plus haut niveau et de meilleurs services, les bureaux de pays obtiendraient de meilleurs résultats.*



- *Les fonctionnaires sont nouveaux et leurs interventions sont source de confusion. Il faudra quelque temps pour que nous en tirions des avantages tangibles.*
66. Dans le cas d'ODM, les commentaires ci-après ont été formulés au sujet des causes des carences constatées:
- *Le personnel technique dans ces domaines était nouveau au PAM ou chargé de ses fonctions depuis peu. Toutefois, les fonctionnaires ont appris par la pratique et le bureau de pays a constaté qu'ils fournissaient un bon programme en faisant de moins en moins d'erreurs.*
  - *Les capacités techniques sont insuffisantes et médiocres (la plupart des bons techniciens sont toujours à Rome) et les fonds sont insuffisants.*
  - *Les finances et l'administration sont les domaines les moins décentralisés de sorte que nous devons nous adresser au siège plutôt qu'au pôle régional.*
  - *Le personnel du bureau régional n'a pas une expérience suffisante des opérations de terrain, ni du PAM en général. Dans certains cas, les techniciens ne comprennent pas bien leur rôle de "conseiller" et ont donc tendance à agir en "décideur" au nom du bureau de pays.*
  - *Technologie de l'information: l'appui reçu a été très médiocre. Au bout de quatre ans de décentralisation, le bureau régional n'a pas réussi à organiser, au niveau des services, une seule réunion de formation pour que les responsables des technologies de l'information et de la communication des divers pays échangent des informations.*
  - *Gestion de la filière des produits: le bureau régional joue un rôle purement passif et ne fait pas connaître en temps voulu les ressources disponibles. L'accès au réseau WINGS par l'intermédiaire du bureau régional est très médiocre et peu rapide.*
  - *Finances et administration: l'un des premiers services qu'il serait nécessaire de fournir est une formation institutionnelle permettant aux fonctionnaires responsables de remplir leurs tâches. Le service des finances n'a organisé aucune formation dans ce domaine au niveau institutionnel. La formation a eu lieu au coup par coup et sur demande du [bureau de pays].*
67. Dans le "Rapport de situation sur l'initiative de décentralisation du PAM" déjà mentionné, il était indiqué que *"Le rôle important des conseillers régionaux de programme doit être mis en exergue. [...] Ainsi, plutôt que d'être simplement pourvu par des généralistes, ces postes, dans toute la mesure possible, devraient être attribués à des administrateurs capables d'apporter une vraie valeur ajoutée au plan technique et un appui au programme des bureaux de pays dans des domaines spécialisés comme la nutrition, la problématique homme/femme, l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité (ACV), le suivi et l'évaluation, l'alimentation scolaire, la planification prévisionnelle des situations d'urgence et l'évaluation des besoins."* Tous les directeurs de pays ont approuvé ces idées et certains ont ajouté les commentaires suivants.
- *Les fonctionnaires doivent être sélectionnés et recrutés sur la base de leurs connaissances et leur expérience technique.*
  - *Il ne faudrait pas interpréter cette idée de façon à empiéter sur les fonctions du bureau de pays. Le bureau régional devrait s'attacher principalement à l'aspect technique des opérations et à l'orientation en matière de politique.*



- *Le problème est qu'une fois que les conseillers de programme ont reçu une formation et acquis de l'expérience dans ces domaines, ils sont déplacés pour devenir directeur de pays et que leurs successeurs doivent recevoir une formation ou apprendre sur le tas aux dépens des programmes des bureaux de pays. Les généralistes ne peuvent s'occuper de domaines comme la nutrition, l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité et les autres questions de programme. Les fonctionnaires de terrain chargés des ressources humaines, des ressources, des finances et du transport ainsi que les conseillers de programmes devraient être considérés comme des spécialistes et ne pas être déplacés d'un domaine à l'autre sans une formation prolongée. En règle générale, les logisticiens ne sont pas de bons gestionnaires de programme parce qu'ils ne connaissent pas bien les programmes de développement ni les cycles de projets.*
- *Il s'agit là d'un idéal et pas encore d'une réalité.*

### ⇒ **Commentaire de la direction du PAM**

68. La question si importante des rôles et des responsabilités respectifs des pôles régionaux et des bureaux de pays est traitée dans les paragraphes 58 et 67. La plupart des pôles régionaux ont été supprimés et les bureaux de pays rendent désormais directement compte au bureau régional compétent, mais les commentaires formulés sont constructifs et seront utiles pour réviser la directive OD relative à la décentralisation. Il est très important de veiller à ce que les bureaux de pays restent l'élément moteur au niveau des opérations, tandis que les bureaux régionaux et les services du siège leur fournissent simplement l'appui dont ils ont besoin pour exécuter les opérations.

### **Prestations des chargés de liaison au siège**

69. Suivant la description des attributions publiée le 21 novembre 2001, les chargés de liaison des bureaux régionaux se sont vus attribuer deux fonctions principales<sup>29</sup>:
- *"Veiller à ce que les intérêts opérationnels et l'expérience de terrain soient pris en compte dans les divers organes (en majorité basés à Rome) comme les groupes de travail, les équipes spéciales, les délibérations, les réunions avec les membres du Conseil d'administration et les donateurs, surtout lorsqu'il n'est pas pratique ni possible que les bureaux régionaux participent directement par téléconférence ou par d'autres moyens à ces réunions;"*
  - *Constituer "les représentants et porte-parole des bureaux régionaux à Rome et tenir les bureaux régionaux et les bureaux de pays au courant de tous les événements qui les intéressent, en particulier en matière de formulation et d'exécution des politiques/programmes".*
70. On a demandé aux directeurs de pays si le chargé de liaison veillait effectivement à ce que les intérêts opérationnels et l'expérience de terrain soient pris en compte dans les divers organes (basés en majorité à Rome) et dix d'entre eux (50 pour cent) ont répondu négativement et neuf positivement. Ils ont en outre formulé les commentaires suivants:
- *Beaucoup de choses dépendent de la personnalité du chargé de liaison. En tout état de cause, le bureau de pays reçoit très peu d'information en retour au sujet des activités/réalisations du chargé de liaison.*

<sup>29</sup> Voir Mémorandum OD intitulé "Description des attributions – chargés de liaison des bureaux régionaux" en date du 21 novembre 2001.



- *Le chargé de liaison n'a pas de moyens suffisants pour assurer cette fonction et il n'a pas non plus le temps de donner suite aux demandes des divers bureaux de pays. En tout état de cause, les chargés de liaison devraient avant tout fournir une aide au bureau régional et ne devraient pas s'occuper de "micro-gestion" ni de "contrôle de la qualité des documents" comme ils le font actuellement.*
  - *Les services du siège évitent souvent de consulter le bureau régional/bureau de pays en posant des questions ou en communiquant les problèmes au chargé de liaison. Ce dernier, même s'il est consulté, ne devrait pas avoir la possibilité de prendre des décisions pour le compte du directeur de pays ou du directeur régional. Pour qu'il y ait vraiment décentralisation, les chargés de liaison ne devraient pas exister et le siège devrait travailler directement en contact avec les bureaux régionaux/bureaux de pays.*
  - *Il existe un si grand nombre de groupes de travail, d'équipes spéciales, de délibérations, etc. que l'unique chargé de liaison ne peut être présent à tous les travaux. Certaines divisions du siège considèrent encore les chargés de liaison comme des messagers pour s'adresser au bureau régional et au bureau de pays et certains bureaux de pays en font autant. Il devrait en principe y avoir un contact direct entre la division du siège et les bureaux régionaux/bureaux de pays, mais il faudrait bien entendu toujours tenir le chargé de liaison informé des questions auxquelles il pourrait ou devrait donner suite.*
  - *Comme je l'ai dit en répondant à d'autres questions, je ne suis pas encore totalement convaincu à l'issue des quatre dernières années de décentralisation qu'il est clairement utile que le bureau régional soit installé matériellement dans la région, sauf en ce qui concerne la visibilité et la position politique, mais pas à des fins opérationnelles. En conséquence, si Rome doit rester le centre stratégique des décisions et des politiques, le chargé de liaison doit être un cadre actif et pas simplement un messager ou une boîte postale.*
  - *Ici encore, des ressources insuffisantes sont prévues pour les chargés de liaison et le personnel de complément qui est nécessaire au siège pour exécuter les tâches mentionnées. Or les ressources ont été réduites: un poste a été supprimé à ODM; il n'est pas possible de remplacer le chargé de liaison, lorsqu'il part en congé, par un agent de terrain expérimenté de la région.*
  - *Il n'est pas clairement prévu que le rôle du chargé de liaison soit d'apporter un appui au bureau de pays; en théorie et en pratique, il sert de porte-parole et de chargé de liaison au directeur régional.*
71. On a demandé aux directeurs de pays s'ils estimaient que leur bureau de pays était réellement informé par le chargé de liaison de tous les événements intéressant le bureau, en ce qui concerne notamment la formulation et l'exécution des politiques/programmes; 13 directeurs de pays (65 pour cent) ont répondu par la négative et sept positivement. Certains commentaires ont été formulés en vue d'améliorer la circulation de l'information.
- *Le chargé de liaison actuel n'a presque jamais communiqué avec le bureau de pays, alors qu'un de ces prédécesseurs nous tenait fréquemment informés de diverses questions. Peut-être les priorités ont-elles changé en raison de la crise de l'Afghanistan?*



- *Il serait souhaitable que le profil des chargés de liaison soit réexaminé afin d'inclure non seulement l'expérience de terrain, mais aussi des compétences en matière de liaisons/rerelations avec le public. Les postes devraient également être reclassés au moins au niveau P-5, pour que ces fonctionnaires aient assez d'autorité et d'efficacité pour présenter/défendre les intérêts du bureau régional et des bureaux de pays, lors des réunions du Conseil d'administration, de donateurs, etc.*
- *Les chargés de liaison devraient directement diffuser les informations aux bureaux de pays, sans passer par le bureau régional (le directeur régional est généralement absent et des informations importantes restent inconnues ou arrivent trop tard). Les chargés de liaison devraient toujours rédiger de brefs résumés de toutes les réunions auxquelles ils participent et les communiquer aux directeurs de pays. Nous serions ainsi tenu au courant de ce qui se passe au siège, des nouvelles politiques à l'étude, des activités à prévoir, etc.*

### ⇒ **Commentaire de la direction du PAM**

72. Les rôles et les responsabilités des chargés de liaison des bureaux régionaux dont il est question aux paragraphes 69 à 71 devront encore être précisés. Il est exact que les bureaux régionaux trouvent les chargés de liaison très utiles, mais il convient de noter que la plupart des bureaux de pays des régions ODM et ODC ne partagent pas cette opinion. Il semble nécessaire d'examiner plus longuement la question pour prendre des dispositions plus claires.

### **Prestations des divisions du siège**

73. Dans le "Rapport de situation sur l'initiative de décentralisation du PAM" mentionné plus haut, il était indiqué: *"Il importe d'identifier les services techniques normatifs qui doivent conserver un profil institutionnel et qui ne peuvent pas être complètement décentralisés (par exemple: l'évaluation de l'état nutritionnel et des besoins alimentaires) de sorte que le PAM ne disperse pas trop ses activités normatives"*. On a demandé aux directeurs de pays s'ils estimaient que le PAM avait réalisé un bon équilibre entre les services qui doivent rester centralisés et ceux qui doivent être décentralisés; neuf d'entre eux ont répondu négativement et huit positivement.
74. Les commentaires suivants ont été formulés:
- *Toutes les fonctions concernant les ressources humaines et les finances devraient rester centralisées. Les fonctions de logistique devraient aussi rester centralisées et un certain nombre de spécialistes régionaux de la logistique devraient rester en activité en cas de besoin (opérations d'urgence régionales, par exemple).*
  - *Un bon équilibre a été réalisé sur le papier, mais plusieurs domaines, notamment la gestion du personnel, ne sont pas encore confiés aux bureaux de pays.*
  - *Bien que les activités concernant le personnel, les finances, la logistique et d'autres domaines spécialisés aient été décentralisés, le pouvoir d'action/décision appartient toujours au siège. La décentralisation n'a pas entraîné de réduction des effectifs des services spécialisés du siège. D'autres services comme ceux des ressources, de la politique, des transports, etc. pourraient être transférés sur le terrain. Le nombre total de fonctionnaires internationaux permanents du siège est supérieur à celui des agents travaillant sur le terrain, alors que ce devrait être le contraire.*



- *La Division des stratégies et des politiques (SP) devrait être centralisée pour maintenir la vision du PAM et certaines fonctions HR et de la Division des finances (FS) devraient rester au siège; en réalité, les fonctions ont bien été décentralisées, mais le personnel est resté au siège alors que sur le terrain, le plus souvent il n'y a qu'un seul fonctionnaire pour assurer toutes les fonctions de chaque domaine. En outre, le personnel de SP devrait avoir une véritable expérience du terrain (des visites de quelques semaines ne sont pas suffisantes) pour être en mesure d'élaborer des politiques applicables sur le terrain.*
  - *Les activités suivantes qui pourraient être décentralisées au moins au niveau du bureau régional restent centralisées à l'heure actuelle: mobilisation et acceptation/utilisation rationnelle de ressources mobilisées sur place, suivi des contributions des donateurs, affectation des ressources alimentaires et autres et budget. La gestion des ressources humaines, en ce qui concerne le personnel international, le transport, les appels d'offres internationaux devraient rester centralisés.*
  - *De nombreux services restent centralisés, par exemple l'administration des fonds est en général centralisée au siège, alors qu'elle devrait être transférée aux bureaux régionaux. Les services de mobilisation des ressources sont dans le même cas.*
  - *La mobilisation des ressources pour le Moyen-Orient devrait être décentralisée dans une certaine mesure. Le siège doit toujours assurer l'action consécutive technico-administrative.*
  - *Il importe que le PAM attribue des activités supplémentaires aux bureaux régionaux décentralisés. Nous devons tous savoir clairement quel est le résultat recherché, car il ne s'agit pas de reproduire le siège sur le terrain en plus petit. Je crois que le bureau régional est très absorbé par les activités d'administration et de routine et que ses travaux font facilement double emploi avec ceux de Rome. Grâce au courrier électronique qui assure la majeure partie de nos rapports avec le bureau régional, il existe un bureau régional virtuel qui pourrait se trouver n'importe où dans le monde. Je voudrais indiquer que les domaines ci-après sont essentiels pour les bureaux régionaux: information et relation avec les médias, collecte de fonds et plaidoyer, et ACV pour appuyer l'information. Nous pourrions peut-être envisager d'inverser les rôles et d'installer un puissant "ambassadeur" régional dans la région, tandis que tout le personnel technique et le directeur régional resteraient à Rome.*
  - *En raison de la complexité des opérations du PAM, il faut de nouveau se demander s'il était ou non souhaitable de décentraliser le Département des opérations.*
75. D'après le document intitulé "Dix ans de changements: rénovation et transformation du PAM 1992-2002" qui a été présenté au Conseil d'administration à sa première session ordinaire de 2002<sup>30</sup>, les deux fonctions principales du siège d'une organisation décentralisée sont les suivantes:
- *"exercer une fonction de conseil stratégique et normatif pour assurer la cohérence globale de la politique du PAM";*
  - *"fournir à sa clientèle des services adaptés, flexibles et efficaces dans des domaines tels que l'établissement de budgets, les ressources humaines, la gestion financière, la passation de marchés et la logistique".*

<sup>30</sup> Voir paragraphes 219 et 221 du document WFP/EB.1/2002.9.



76. On a demandé aux directeurs de pays si les services du siège exerçaient effectivement "une fonction de conseil stratégique et normatif pour assurer la cohérence globale de la politique du PAM"; tous sauf un, ont répondu positivement. Le commentaire suivant a été formulé: *"En fait, le problème ne tient pas tellement au manque de conseils stratégiques et normatifs du PAM, mais plutôt à la contradiction qui existe entre les directives et les politiques adoptées par le Conseil d'administration en ce qui concerne notre double rôle d'intervention d'urgence et d'aide au développement et la priorité absolue accordée par le siège aux opérations d'urgence au détriment des activités de développement. Je dirais qu'on n'a pas réellement essayé au siège d'examiner, au niveau institutionnel, ce que cette contradiction entraîne réellement du point de vue des mentalités, des priorités, des plans stratégiques et de l'affectation des ressources, pour nous permettre de gagner la bataille et de démontrer que nous sommes capables d'être un véritable partenaire de développement."*
77. On a demandé aux directeurs de pays si les services du siège fournissaient effectivement à leur clientèle "des services adaptés, flexibles et efficaces" dans des domaines particuliers; leurs réponses sont récapitulées dans le tableau suivant.

					<b>Secteur où des améliorations sont nécessaires</b>
Stratégie et politique	16	OUI	2	NON	Le personnel de SP devrait avoir une bonne expérience de terrain  Nutrition  Les études ne sont pas axées sur le service de la clientèle (personnel, gouvernement, bénéficiaires)
Mobilisation des ressources	8	OUI	12	NON	Pas de directives, ni de stratégies fournies par le siège; il serait utile de partager l'expérience avec d'autres pays.  Pas beaucoup de conseils sur les dons d'origine locale; aucun avis sur les moyens de mobiliser l'aide du secteur privé.  Il faudrait demander des informations à jour au bureau de pays avant d'envoyer des documents généraux aux donateurs.  Aucune information sur les actions en cours au siège avec les pays donateurs.
Établissement de budgets	10	OUI	7	NON	Décisions concernant les fonds AAP et CAD prises sans consultation.  Énormes problèmes de sécurité mais aucune réponse du service du budget.  Instructions peu claires parvenant trop tard dans l'année.  Système trop rigide.
Programmation	11	OUI	5	NON	Règles trop nombreuses changeant constamment, mal adaptées à la réalité du pays, non flexibles et parfois appliquées directement par les services du siège sans tenir compte de l'opinion du bureau de pays.
Transport et logistique	16	OUI	2	NON	Efficace seulement pour les urgences. Pour l'aide au développement, le gouvernement gère lui-même la logistique et les transports.



<b>Secteur où des améliorations sont nécessaires</b>					
					Le siège devrait financer des services d'encadrement.
Passation de marchés	14	OUI	5	NON	Les règles sont strictes et souvent difficiles à adapter aux réalités des pays. Achats locaux au moyen de fonds extérieurs au PAM. Réaction moins bureaucratique et plus rapide. Retards.
Ressources humaines	8	OUI	10	NON	Manque de contacts personnels et de soucis des problèmes personnels et manque d'avis pour organiser une carrière. Conseil au personnel - contact direct Réponses aux demandes plutôt lentes Aucune planification de carrière, ni conseil au personnel; en raison des changements constants de titulaires, il est difficile de savoir à qui s'adresser
Technologie de l'information	12	OUI	8	NON	TIC pour la sécurité Retards énormes pour obtenir l'équipement. Informations limitées fournies au pays sur l'exploitation des moyens informatiques. Les administrateurs LAN du PAM en poste dans les bureaux de pays reçoivent une formation limitée de l'institution Manque d'instructions claires de Rome, services limités
Finance	11	OUI	8	NON	Les difficultés actuelles pourraient être liées au passage aux nouveaux systèmes. Manuel en espagnol nécessaire. La Division des finances communique bien avec nous au sujet de ses propres besoins et non des nôtres. Manque de formation. Retards dans la circulation de l'information concernant les questions relatives aux autorisations de décaissement, les codes d'imputation des dépenses, etc. Le système SAP a besoin d'être amélioré.
Contrôle et évaluation	13	OUI	4	NON	Les évaluations ne sont effectuées que quand les programmes de pays prennent fin. Ni les projets, ni les interventions d'urgence ne font plus l'objet d'évaluation. Améliorer la planification



### ⇒ **Commentaire du PAM**

78. Les divers commentaires formulés par certains directeurs de pays (paragraphe 14) sur les rôles et responsabilités qui restent centralisés (ressources humaines, finances et transport) par opposition aux rôles décentralisés (mobilisation des ressources par exemple) sont dûment pris en note. Toutefois, nous sommes certains que si les pouvoirs déjà délégués au service de terrain dans le premier groupe de domaines étaient brusquement supprimés, les résultats seraient extrêmement négatifs, en particulier pour l'exécution effective des programmes en faveur des bénéficiaires. Par exemple, si les directeurs de pays ne disposaient pas des pouvoirs financiers et logistiques qu'ils ont actuellement, les opérations seraient fortement ralenties. En outre, RE a publié en juin 2002 une directive sur la question de la mobilisation des ressources dans une organisation décentralisée. Les efforts se poursuivront dans ce domaine car il est clairement admis que les directeurs de pays doivent jouer un rôle clé dans la mobilisation locale des ressources. Il faut cependant instaurer un bon équilibre pour que le PAM travaille en tandem avec les donateurs, car bon nombre d'entre eux n'ont pas encore décentralisé leurs activités.
79. De façon générale, les commentaires formulés par les directeurs de pays dans cette section seront très utiles pour actualiser la directive du Département des opérations concernant la décentralisation.

## **SECTION V: REALISATIONS ET PROBLEMES DU PROCESSUS DE DECENTRALISATION**

### **Réalisations**

80. L'un des objectifs d'origine de la décentralisation consistait à "assurer un transfert important de personnel et de pouvoirs de décision vers le terrain". Quand on leur a demandé si ce transfert avait effectivement eu lieu depuis le lancement du processus de décentralisation il y a cinq ans, douze directeurs de pays (60 pour cent) ont répondu positivement et six négativement. Ces derniers ont en outre formulé les commentaires ci-après.
- *Je ne vois aucune différence entre la situation actuelle et le passé, à l'exception de l'emplacement géographique.*
  - *Les grandes opérations et celles qui sont politiquement importantes qui mettent en jeu l'image de marque et les intérêts du PAM sont toujours gérés dans tous leurs détails par les services du siège.*
  - *Nous sommes toujours obligés d'en référer au siège pour résoudre les questions importantes au jour le jour.*
  - *Les "vraies" décisions sont prises au siège, par exemple en ce qui concerne le budget, l'utilisation des fonds, le personnel, les mouvements des produits alimentaires, etc. Le transfert de personnel sur le terrain n'a pas été proportionné à la décentralisation, les effectifs du siège sont toujours considérables par rapport à ceux du terrain. Il semble que de nouveaux employés ont été recrutés pour être envoyés sur le terrain, mais que peu de fonctionnaires ont été transférés en dehors du siège. La décentralisation ne devrait pas se dérouler au niveau des régions, mais tous les services devraient participer à l'opération et des fonctionnaires devraient être transférés.*



- *Oui au transfert de nombreux agents sur le terrain, qui est accueilli très favorablement! Non en ce qui concerne la délégation de pouvoirs de décision accrue au terrain. Ici encore, la question des ressources se pose.*
- *Les fonctions les plus importantes (finances et ressources) pour donner un véritable pouvoir de décision au terrain n'ont pas encore été décentralisées. En ce qui concerne le personnel, il y a eu un transfert notable d'agents vers le terrain mais ces agents, principalement au niveau intermédiaire ou technique, ne sont pas pleinement intégrés dans les principes de la décentralisation.*

81. À propos de l'impact de la décentralisation au niveau du terrain, on a demandé aux directeurs de pays s'ils approuvaient ou non les affirmations figurant dans le tableau ci-après.

Les pouvoirs délégués au terrain ont augmenté	16	OUI	1	NON
Davantage de hauts fonctionnaires et de spécialistes travaillent sur le terrain.	13	OUI	4	NON
Les gestionnaires de terrain sont davantage responsables de leur travail.	14	OUI	5	NON
Les cadres de terrain ont de meilleures perspectives de carrière.	12	OUI	4	NON
Le poste de directeur de bureau de pays est devenu plus intéressant.	14	OUI	3	NON
Les bureaux de pays connaissent mieux la situation de la sécurité alimentaire et de l'aide alimentaire dans leur pays.	12	OUI	6	NON
Les bureaux de pays jouent un rôle plus actif d'avocat.	12	OUI	4	NON
Les bureaux de pays ont plus d'influence sur la formulation de la politique du gouvernement hôte.	10	OUI	6	NON
Les retards de mise au point de documents de programmes et de projets ont été réduits.	7	OUI	11	NON
La qualité des documents de programmes et de projets s'est améliorée.	8	OUI	9	NON
La réponse aux urgences soudaines est devenue plus rapide.	14	OUI	2	NON
L'exécution des projets est devenue plus efficace.	9	OUI	9	NON
Les activités de transport et de logistique à l'intérieur du pays sont financièrement plus rationnelles.	12	OUI	3	NON
Les dépenses locales sont mieux maîtrisées.	13	OUI	5	NON
L'image du PAM s'est améliorée au plan local.	14	OUI	3	NON

82. Les commentaires suivants ont été formulés.

- *Je ne pense pas que la décentralisation ait eu un effet positif ou négatif sur "la politique du gouvernement hôte". Je ne suis pas en mesure de dire que la "qualité des documents de programmes et de projets s'est améliorée".*
- *Le rôle d'avocat vis-à-vis des donateurs s'est renforcé mais les rapports avec les médias restent étroitement contrôlés par le siège et le fonctionnaire régional chargé des relations avec le public qui souvent ne s'est jamais rendu dans le pays où des communiqués de presse doivent être publiés ou où d'autres manifestations sont prévues.*



- *Le bureau régional constitue un niveau supplémentaire: ainsi, le Comité d'examen des programmes se réunit toujours à Rome, les rapports sont envoyés au bureau régional, puis transmis au bureau de pays, etc. La qualité des documents, la gestion, etc. se sont améliorées mais pas nécessairement suite à la décentralisation. Le reclassement des postes et la nomination de cadres de rang plus élevé était un problème ancien qu'il était nécessaire de régler avec ou sans décentralisation.*
- *Le PAM a pris plus d'importance vis-à-vis des gouvernements, des institutions des Nations Unies, des donateurs et du grand public parce qu'il a réagi de façon rapide et efficace lorsque l'assistance alimentaire était le principal élément nécessaire. En outre, la connaissance des questions de sécurité alimentaire, de l'analyse de la vulnérabilité et du rôle clé des femmes dans la lutte contre la pauvreté que possède le PAM a constitué un des résultats positifs de la décentralisation.*
- *Les documents de projets traduisent plus honnêtement ce qui est à prévoir pendant l'exécution mais la rédaction ne s'est pas nécessairement améliorée pour autant.*
- *Je trouve difficile de répondre à cette question. Comment pouvons-nous dire que le fait qu'un directeur de pays joue davantage le rôle d'avocat ou qu'il comprend mieux la situation de la sécurité alimentaire du pays en cause est dû à la décentralisation? Il se peut que le directeur en question ait simplement le profil voulu pour son poste.*

83. Pour l'ensemble du PAM, il a été demandé aux directeurs de pays s'ils approuvaient ou non les déclarations figurant dans le tableau suivant.

Le PAM a mieux conscience des réalités locales.	13	OUI	4	NON
Les décisions sont prises plus rapidement.	14	OUI	4	NON
La communication à l'intérieur de l'organisation s'est améliorée.	9	OUI	8	NON
Les procédures et les processus ont été rationalisés.	11	OUI	8	NON
Les projets sont exécutés dans de meilleurs délais.	9	OUI	8	NON
Les projets sont exécutés de façon plus rationnelle financièrement.	10	OUI	7	NON
Le personnel du PAM est plus mobile et plus varié.	12	OUI	5	NON
Les cadres peuvent se familiariser avec des milieux de travail et des postes différents.	15	OUI	3	NON
Le grand public connaît mieux le PAM.	15	OUI	3	NON
Le PAM est vraiment devenu une organisation décentralisée.	10	OUI	8	NON

84. Les commentaires ci-après ont été formulés

- *Il est trop tôt pour évaluer l'impact de la décentralisation. Ce que nous constatons à ODC, c'est que les fonctionnaires se trouvent matériellement au Caire plutôt qu'à Rome. Ce changement de lieu n'a pas encore entraîné l'amélioration de l'efficacité du bureau régional ou des bureaux de pays.*
- *Toutes ces réalisations ne sont pas imputables nécessairement à la décentralisation. Elles pourraient être dues en grande partie à l'amélioration de la communication, l'adaptation à une nouvelle réalité, aux réformes du système des Nations Unies qui permettent de travailler de façon plus intégrée sur le terrain, etc.*
- *Je suis d'accord avec toutes ces affirmations mais on pourrait faire mieux et davantage pour que la décentralisation soit plus efficace et réelle.*



- *Le facteur qui empêche la décentralisation d'être réelle est le manque de ressources au moment voulu et dans les quantités prévues.*
- *De nouveaux niveaux de bureaucratie ont été créés et à moins que les mesures nécessaires ne soient prises pour les supprimer et donner un pouvoir de décision réel au bureau régional (en ce qui concerne la programmation et l'affectation des ressources) le PAM risque de devenir une organisation très inefficace.*
- *Je pense que les directeurs de pays ont davantage la conviction qu'ils ont le devoir d'apporter leur contribution. Avant, ils auraient dû consacrer davantage d'énergie aux demandes variées et aux plaintes relatives à l'absence de réponses.*
- *Participation accrue des femmes au sein du PAM.*

### ⇒ **Commentaire de la direction du PAM**

85. On est heureux de constater (paragraphe 80 à 84) que la plupart des directeurs de pays estiment que la décentralisation a eu en général un effet positif sur la façon dont le PAM exécute ses tâches.

### **Problèmes**

86. Dans le "Rapport de situation de l'initiative de décentralisation du PAM" déjà mentionné, il est indiqué que: *"le PAM doit être vigilant pour que la décentralisation vers le terrain de six bureaux régionaux n'ait pas pour effet la constitution de six PAM miniatures. Au contraire, chacun des bureaux régionaux devra fonctionner de concert avec les autres pour réaliser les objectifs du PAM en suivant une approche unifiée et cohérente."* La majorité des directeurs de pays (12, soit 60 pour cent) n'ont pas estimé que les bureaux régionaux risquaient de devenir des "PAM miniatures". Cinq ont été d'avis contraire. Les commentaires suivants ont été formulés.
- *C'est plutôt le contraire. J'ai peur de voir apparaître un PAM qui ne tienne pas compte des particularités de l'Amérique latine. Ici, la faim tire son origine des injustices sociales plus que dans les autres régions et la répartition des ressources a lieu absolument sans tenir compte de ce fait, qu'il s'agisse de prendre en compte les coûts d'appui du PAM ou l'allocation RAM.*
  - *Les directeurs régionaux devraient passer plus de temps au siège ou bien les systèmes de communication devraient être améliorés. Ils devraient participer activement aux réunions du siège et orienter les politiques depuis le terrain. Ils devraient aussi participer aux réunions des Nations Unies, des gouvernements donateurs, etc. au cours desquelles la question des ressources est examinée ou des décisions importantes des gouvernements (donateurs) sont analysées. Ils y sont parfois autorisés mais sans ouverture de crédits pour les voyages, ce qui réduit leur participation. La plupart des fonds destinés à cette fin sont centralisés au siège.*
  - *Le message relatif au rôle des bureaux régionaux doit être parfaitement compris non seulement par la direction mais par chacun des agents du bureau.*
  - *Les services du PAM à Rome ont aussi potentiellement tendance à considérer les bureaux régionaux comme des PAM miniatures de sorte que de nombreuses demandes d'information sur les opérations des bureaux de pays sont adressées directement au bureau régional. Celui-ci est invité à demander ces informations au bureau de pays puis à les regrouper de sorte qu'il fait simplement office de boîte aux lettres supplémentaire. En outre, le temps nécessaire pour que la demande parvienne enfin au bureau de pays ne laisse à ce dernier que quelques jours, voire un seul jour, pour*



*répondre car le bureau régional a aussi besoin de temps pour préparer les informations destinées à Rome.*

- *Il n'y a aucun risque que le bureau régional devienne une entité indépendante bien qu'il jouisse d'une plus grande autonomie.*
  - *Le bureau régional pourrait être dans un sens un organe 'miniature' ou autonome pour bien fonctionner. Pour éviter cette situation, le siège hésite à déléguer plus que les pouvoirs minimaux indispensables. Il est difficile sinon impossible de trouver le bon équilibre.*
  - *Il est toujours indispensable d'avoir recours à l'appui du siège dans de nombreux domaines.*
87. Dans le "Rapport de situation sur l'initiative de décentralisation du PAM" déjà mentionné, il était également indiqué: *"le PAM devra s'assurer que l'isolement physique de ces directeurs, dispersés dans le monde, n'aura pas pour effet la perte totale d'échanges directs. Toutes les décisions ne peuvent être prises par échange de rapports par courrier électronique ou même par téléconférence. Des rencontres régulières doivent donc être programmées: "réunions, ateliers et retraites consolident la collégialité et l'esprit d'équipe". On a demandé aux directeurs de pays s'il existait un risque de "perte totale d'échanges directs"; dix d'entre eux (50 pour cent) ont répondu négativement et neuf positivement. Les commentaires ci-après ont en outre été formulés.*
- *La possibilité de réaction et d'interaction rapide a disparu, la FAO ramène certains de ses fonctionnaires à Rome, et nous finirons peut-être par en faire autant. La valeur ajoutée par cette décentralisation reste à démontrer.*
  - *Certaines possibilités de contacts directs seront nécessairement perdues. Il serait intéressant d'entreprendre une analyse coût-avantages pour déterminer les dépenses effectuées afin de prévenir le manque total de contacts directs (billets d'avion, indemnités journalières de subsistance, vidéoconférences, communications téléphoniques, y compris les conséquences sur les orientations données par la direction, etc., dues aux absences fréquentes du directeur régional, qui entraîne la délégation des pouvoirs réels au directeur régional adjoint etc.) par comparaison avec la valeur ajoutée apportée par la décentralisation du bureau régional.*
  - *Ce phénomène est lié à la décentralisation. Un directeur de pays n'a plus de raison de se rendre au siège, la plupart des hauts fonctionnaires (ADG/D2) sont restés à Rome et il n'est plus possible d'échanger des idées avec eux. En revanche, selon moi, les avantages de la décentralisation l'emportent sur cet inconvénient.*
  - *Le directeur de pays devrait se rendre régulièrement une fois par an au bureau régional et au siège. Il faudrait préparer un programme approprié pour le mettre au courant des nouvelles politiques/réglementations et lui présenter les nouveaux fonctionnaires.*
  - *À mon avis, le directeur régional devrait être en poste au siège et effectuer fréquemment des missions dans la région. Le directeur régional adjoint resterait sur le terrain pour diriger les opérations au jour le jour.*
88. Il a été demandé aux directeurs de pays combien de réunions-ateliers et retraites ils avaient suivi depuis un an et s'ils avaient ainsi eu des occasions suffisantes de consolider *"la collégialité et l'esprit d'équipe"*. Les directeurs de pays ont presque tous (18 soit 90 pour cent) répondu que c'était le cas. On leur a aussi demandé combien de fois des cadres supérieurs du bureau régional et du siège s'étaient rendus dans leurs bureaux de pays et s'ils considéraient comme appropriées la fréquence et la durée de ces visites.



Douze directeurs de pays (60 pour cent) ont répondu positivement et six négativement. On a demandé quelle serait la cadence appropriée et les directeurs de pays qui avaient répondu négativement ont indiqué que le directeur régional devrait faire au moins une sinon deux visites par an à chaque bureau de pays. Le conseiller principal pour les programmes devrait aussi se rendre dans chaque bureau de pays au moins une fois par an.

### Commentaires supplémentaires formulés

89. Les commentaires ci-après, ont été formulés en réponse à la section VI du questionnaire.

- *À mon point de vue, la décentralisation a eu un effet tout à fait positif car elle a transféré le centre de gravité de l'organisation du siège aux bureaux régionaux et au terrain. Toutefois, la délégation de pouvoirs est encore limitée par les obstacles bureaucratiques. La multiplicité des contrôles rend les délégations de pouvoirs difficiles à appliquer, voire inutiles. Une véritable souplesse est nécessaire dans le domaine de la gestion des ressources humaines, de l'administration et des finances.*
- *Le PAM est une organisation de terrain; il a donc été juste de décider de décentraliser les bureaux régionaux pour les implanter sur le terrain. Toutefois, pour être réelle, la décentralisation doit être accompagnée de la mise à disposition de personnel suffisant et qualifié, de fonds et de formation. Notre bureau, ayant servi de pionnier pour la décentralisation, n'a bénéficié d'aucun de ces avantages au stade initial. Il les a obtenus peu à peu et à l'heure actuelle, nous pouvons dire que nous atteignons les objectifs de la décentralisation. Cependant, le personnel des divisions du siège n'applique pas encore le processus de décentralisation et continue de gérer bon nombre de nos opérations mais, en fin de compte, la responsabilité appartient aux directeurs de pays. La décentralisation consiste principalement à donner des pouvoirs aux directeurs de pays lorsqu'ils disposent des outils voulus pour bien travailler, mais parfois les pouvoirs sont attribués au personnel du bureau régional et non à celui du bureau de pays. En d'autres termes, si le processus n'était pas surveillé avec soin, les bureaux régionaux pourraient se transformer en siège à échelle réduite.*
- *C'est mon premier poste de directeur de pays. Ce qui, selon moi, fonctionne bien, c'est l'obligation redditionnelle décentralisée dont les résultats ultimes vont à Rome. Cependant je suis déçu par l'absence de systèmes de responsabilité locaux en ce qui concerne la logistique, la comptabilité, la planification des programmes, etc. Chaque bureau semble inventer ses propres mécanismes et les services du siège ne s'en soucient guère tant que les réseaux COMPAS, COAG-SAPInt sont alimentés. Tout cela n'allège nullement les obligations redditionnelles des directeurs de pays.*
- *De façon générale, j'estime que le PAM ne passe pas sans difficultés d'un système centralisé à un système décentralisé en raison de sa structure hiérarchique traditionnelle. Cela n'a rien d'étonnant car il s'agit d'un processus difficile qui doit être consolidé avant qu'il n'y ait trop de double emploi et que les gens perdent de vue ce qui est le plus important dans leur travail et passent leur temps à répondre à de nombreuses demandes n'ayant rien à voir avec les objectifs du PAM. Il y a trop de gens qui essaient de se cramponner à leur position et c'est là un problème qui ne sera jamais résolu de notre vivant dans le cadre d'un tel système. Cependant, de nombreux nouveaux fonctionnaires jeunes et compétents pourraient quitter l'organisation pour ces diverses raisons.*



- *Ce qui pourrait être amélioré/rationalisé, c'est l'énorme volume de travail bureaucratique qui est exigé par les services du siège (rapports et questionnaires). Nous estimons que, pendant certaines périodes, nous passons plus de la moitié de notre temps à répondre au siège: la décentralisation ne peut donc atteindre son objectif de rapprocher l'organisation des bénéficiaires. Il devrait être possible de limiter et d'abrèger autant que possible les travaux de paperasserie si toute nouvelle demande de documents devrait être approuvée par le supérieur hiérarchique avant d'être adressé au terrain.*
- *Dès le début de la décentralisation, j'ai été candidat à un poste sur le terrain. Je crois en outre que la décentralisation est positive pour moi parce que je connais les gens qu'il faut connaître à divers niveaux et divers endroits, car j'ai d'abord occupé un poste global au PAM.*

### ⇒ **Commentaire général de la direction du PAM**

90. Il n'a certes pas été facile de mettre la décentralisation en œuvre en si peu de temps et avec les ressources disponibles. L'un des objectifs d'origine du processus consistait à provoquer "un transfert très important de personnel et de pouvoirs de décision au terrain". À ce point de vue, l'initiative a bien réussi jusqu'ici, comme plus de 60 pour cent des directeurs de pays l'ont d'ailleurs reconnu. Dans l'ensemble, la plupart d'entre eux ont exprimé des opinions positives sur l'orientation générale de la décentralisation. Toutefois, comme pour toute grande réorganisation, le processus a présenté quelques insuffisances. Par exemple, on a évoqué la nécessité d'une formation supplémentaire. Le besoin pour tous les bureaux de pays de communication et de mise à jour très fréquente sur les grands changements d'organisation apparaît aussi très clairement. Les premières étapes de la décentralisation ont aussi connu des problèmes de rodage car le PAM doit se doter d'une nouvelle culture institutionnelle.
91. Tout en prenant note des réponses généralement positives des directeurs de pays, le PAM reconnaît les insuffisances signalées par l'enquête et sait qu'il reste beaucoup à faire. Dans une organisation aussi dynamique, le changement est permanent. Le PAM accorde donc toute son attention aussi bien aux besoins d'appui immédiats des bureaux de pays, qu'aux initiatives de décentralisation à moyen et à long terme, notamment:
- rationalisation des pouvoirs délégués, surtout dans le domaine de la mobilisation des ressources et des ressources humaines;
  - mise en place du système WINGS (qui doit être terminé pour la fin de 2002) qui contribuera à fournir des informations financières et opérationnelles en temps réel à tous les bureaux de pays;
  - formation supplémentaire du personnel de terrain du PAM, notamment des directeurs de pays;
  - directives opérationnelles à jour et faciles à appliquer sur le terrain;
  - mise en œuvre des initiatives de gestion axées sur les résultats;
  - renforcement et organisation plus claires de la communication/circulation des informations entre les bureaux de pays, les bureaux régionaux et le siège.



## LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

AAP	Coûts des services administratifs et d'appui aux programmes
CAA	Convention relative à l'aide alimentaire
CAD	Coûts d'appui directs
CAI	Coûts d'appui indirects
CCEG	Contribution de contrepartie en espèces des gouvernements
CCP	Comité consultation pour les placements (FAO)
CCQAB	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
CII	Compte d'intervention immédiate
COAG-SAPInt	Interface SAP du Guide comptable des bureaux de pays
COD	Coûts opérationnels directs
COMPAS	Système de suivi, de traitement et d'analyse des produits
CPA	Comité des politiques et programmes d'aide alimentaire
DAH-CERF	Département des affaires humanitaires – Fonds central autorenewable d'urgence
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
FMIP	Programme pour l'amélioration de la gestion financière
GL:M	Grand Livre
IPSR	Intervention prolongée de secours et de relèvement
ISP	Document de stratégie institutionnelle
OASIS	Système intégré d'opérations et stratégies
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RAIU	Réserve alimentaire mondiale d'urgence
RMS	Système de mobilisation des ressources
SAP	Systèmes, applications et produits de traitement des données
SIMSS	Système d'appui stratégique intégré à la gestion
STRIPS	<i>Separate Trading of Registered Interest and Principal of Securities</i>
TTEM	Transport terrestre, entreposage et manutention
UNAS	Normes comptables du système des Nations Unies
UNHRD	Dépôt destiné aux interventions humanitaires des Nations Unies
UNSECOORD	Coordinateur des Nations Unies pour les mesures de sécurité
WINGS	Système mondial et réseau d'information du PAM
WIS	Système d'informatique de gestion du PAM