

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

**Session annuelle  
du Conseil d'administration**

**Rome, 27 - 29 mai 1997**

## RESSOURCES ET QUESTIONS FINANCIÈRES

Points 4 a), b), d), e)  
et f) de l'ordre du jour



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.A/97/4-A/Add.2

WFP/EB.A/97/4-B/Add.2

WFP/EB.A/97/4-D/Add.2

WFP/EB.A/97/4-E/Add.2

WFP/EB.A/97/4-F/Add.2

5 décembre 2001

ORIGINAL: ANGLAIS

## NOTE DE COUVERTURE: RAPPORT DU COMITÉ CONSULTATIF POUR LES QUESTIONS ADMINISTRATIVES ET BUDGÉTAIRES (CCQAB)

Le Directeur exécutif présente ci-après au Conseil d'administration le rapport du CCQAB sur les questions concernant les ressources et les finances du PAM.

Le rapport traite les points suivants:

- Point 4 a) de l'ordre du jour: Plan stratégique et financier, 1998-2001.
- Point 4 b) de l'ordre du jour: Rapport sur l'exécution du budget, 1996
- Point 4 d) de l'ordre du jour: Financement et reconstitution de la réserve opérationnelle
- Point 4 e) de l'ordre du jour: Financement de l'assurance maladie du personnel du PAM après la cessation de service
- Point 4 f) de l'ordre du jour: Rapport sur la suite donnée aux recommandations du Commissaire aux comptes, 1992-1993 et 1994-1995
- Le Règlement financier du PAM proposé, sur lequel le CCQAB a également fait des observations, sera examiné par le Conseil à sa troisième session ordinaire, du 20 au 24 octobre 1997.

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

Comité consultatif pour les  
questions administratives et budgétaires

le 15 mai 1997

Madame,

Veillez trouver ci-joint deux exemplaires du rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires relatif au Plan stratégique et financier du Programme alimentaire mondial pour la période 1998-2001, à l'Exécution du budget du PAM pour 1996, au Financement de l'assurance maladie du personnel du PAM après la cessation de service, au Règlement financier du PAM proposé, au Financement et à la reconstitution de la réserve opérationnelle, et au Rapport sur la suite donnée aux recommandations du Commissaire aux comptes pour les périodes 1992-1993 et 1994-1995. Je vous saurais gré de faire reproduire in extenso le présent document et de le soumettre en tant que document complet et distinct au Conseil d'administration à sa prochaine session. Il conviendrait de remettre au plus tôt une version imprimée (dans toutes les langues) de ce document au Comité consultatif.

Veillez agréer, Madame, les assurances de ma haute considération.

C.S.M. Mselle  
Président

à Mme Catherine Bertini  
Directeur exécutif  
Programme alimentaire mondial  
Via Cristoforo Colombo, 426  
00145 Rome  
Italie

## PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL

### Rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires

1. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a examiné des exemplaires préliminaires des rapports suivants du Directeur exécutif du Programme alimentaire mondial: Plan stratégique et financier du PAM, 1998-2001, Exécution du budget du PAM, 1996, Financement de l'assurance maladie du personnel du PAM après la cessation de service, Règlement financier du PAM proposé, Financement et reconstitution de la réserve opérationnelle, et Rapport sur la suite donnée aux recommandations du Commissaire aux comptes, 1992-1993 et 1994-1995. Au cours de son examen de ces rapports, le Comité consultatif s'est entretenu avec le Directeur exécutif et ses représentants, qui ont apporté des précisions supplémentaires.

#### Plan stratégique et financier, 1998-2001

2. Le Directeur exécutif soumet au Conseil d'administration le Plan stratégique et financier du PAM, 1998-2001, conformément à l'article 6.2 du Règlement financier du PAM. Comme mentionné aux paragraphes 5 et 9 du rapport du Directeur exécutif, le Plan stratégique maintient, pour la période 1998-2001, les cinq grandes priorités stratégiques du plan précédent pour la période 1996-1999. En outre, pour la période 1998-2001, la priorité stratégique du plan visant à mettre en oeuvre une approche personnaliste de la programmation de l'aide alimentaire est subdivisée en six priorités de programmation, et la priorité stratégique du PAM visant à disposer des capacités organisationnelles et des ressources voulues est subdivisée en quatre priorités organisationnelles, comme l'indiquent le paragraphe 10 et l'annexe III du rapport.

3. Le Comité consultatif se réjouit des efforts déployés par le PAM en vue d'améliorer le format et le contenu du document, en particulier par la présentation d'informations sur les activités prévues au titre des différentes priorités de programmation du PAM. Le Comité estime toutefois qu'il subsiste un certain nombre de problèmes. Il convient que le plan stratégique constitue une ébauche globale qui servira de cadre à l'élaboration du budget. Toutefois, puisque le Conseil d'administration est invité à approuver le plan, il est essentiel que les objectifs et les priorités soient clairement définis et identifiés, de manière à lui permettre de tenir l'Administration pour responsable de sa mise en oeuvre. Le texte devrait être plus précis et il conviendrait de mieux établir le lien entre le programme de travail et les besoins en ressources. Il faut mettre en évidence les passages dans lesquels l'Administration propose des politiques ou des objectifs qui modifieront les pratiques approuvées par le Conseil d'administration. Le rapport doit exposer comment le plan précédent a été mis en oeuvre, y compris les progrès accomplis dans la mise en oeuvre d'activités en regard des objectifs fixés ainsi que tout hiatus dans la mise en oeuvre et les motifs de celui-ci.

4. Le texte du plan devrait être plus concis. Le Comité est d'avis que la présentation globale du plan gagnerait en clarté si l'on supprimait les informations répétitives

(notamment les commentaires relatifs au renforcement des institutions dans les pays les moins avancés, qui figurent aux paragraphes 15-16 et 36-37), si l'on ajoutait des renvois entre les diverses sections du plan et si l'on renvoyait aux informations figurant déjà dans d'autres documents (notamment le Rapport annuel). Pour permettre les comparaisons, les plans devraient adopter un format standard. Par ailleurs, il y aurait lieu de fournir des informations sur la mise en oeuvre des recommandations et/ou décisions précédentes du Comité financier de la FAO, du Comité consultatif et du Conseil d'administration.

5. En ce qui concerne la focalisation de l'action du PAM sur les pays qui ont le plus besoin d'une aide alimentaire, le Comité consultatif se réjouit des initiatives exposées aux paragraphes 15-20 du plan. Le Comité approuve par ailleurs l'effort entrepris par le PAM en vue de s'engager de manière plus active au niveau du terrain avec les autres organismes des Nations Unies, les institutions financières multilatérales, les banques régionales de développement et les organisations non gouvernementales en vue de renforcer sa capacité à faire face aux besoins spécifiques des pays. Compte tenu des ressources limitées du PAM, le Comité compte que le PAM effectuera les analyses de la vulnérabilité en étroite collaboration avec ses partenaires et s'appuiera dans une très large mesure sur le travail fait par d'autres organismes. Le Comité recommande également une collaboration étroite entre le PAM et le Département des affaires humanitaires de l'ONU, en particulier dans le cadre des opérations complexes d'aide humanitaire.

6. Le Comité consultatif observe au paragraphe 22 du plan que le PAM se propose d'adapter une approche systématique de partage des coûts avec les gouvernements bénéficiaires. L'intention est de formaliser les arrangements en matière de contributions de contrepartie dans le cadre des activités de développement en se fondant sur le principe d'un partage accru des coûts, proportionnel à la capacité de payer du gouvernement bénéficiaire. En réponse à une question qu'il a posée, le Comité a été informé que ces arrangements seront négociés pays par pays et se concentreront essentiellement sur la collaboration entre le PAM et les pays autres que les PMA.

7. Le Comité consultatif observe, aux paragraphes 68 et 76-78 du plan, que le PAM projette, pour appuyer ses priorités stratégiques, d'élaborer un programme de formation sur trois ans. Ce programme ventilerait les compétences exigées du personnel du PAM en trois catégories: compétences de gestion, compétences professionnelles et techniques, et compétences d'appui administratif. Le Comité note que des fonds seront également affectés au niveau des pays en vue du renforcement des capacités et de la formation d'homologues gouvernementaux et des partenaires d'exécution. Le Comité se félicite de cette approche. Il rappelle à cet égard que, dans son rapport A/51/533 relatif aux rapports du Comité des commissaires aux comptes des Nations Unies concernant les fonds et les programmes de l'ONU, il avait recommandé la formation du personnel des organismes partenaires de mise en oeuvre et d'exécution afin d'accroître les capacités d'exécution, de mise en oeuvre et de contrôle de l'aide fournie. Il convient de se mettre d'abord d'accord sur la portée et le niveau de cette aide avant de conclure des accords de mise en oeuvre et d'exécution des projets (A/51/533, par. 27).

8. Le Comité consultatif souscrit à l'opinion formulée aux paragraphes 83-86 concernant l'amélioration de la transparence opérationnelle du PAM, y compris par le renforcement de ses mécanismes internes de vérification des comptes, d'inspection et d'enquête. Le Comité estime que l'adoption par le PAM de mesures visant à améliorer la transparence, vis-à-vis du Conseil d'administration, de tous les aspects de ses opérations renforcerait la confiance des donateurs dans la gestion des opérations du PAM.

9. La section II du plan présente les projections du PAM en matière de ressources, et l'utilisation prévue de celles-ci dans le cadre des opérations et du soutien pour la période 1998-2001 (voir annexes I et II). Le PAM reçoit ses ressources sous forme de contributions volontaires en produits et en espèces. Comme l'indique le paragraphe 108, le PAM a recours, pour son plan, à une projection fondée sur une hypothèse moyenne du niveau de ses opérations, exprimée en tonnage de produits à livrer. Pour la période 1998-2001, on escompte que le volume des opérations atteindra quelque 8 475 000 tonnes de produits (par. 111) soit environ 5 176 millions de dollars (annexe II). Le Comité consultatif note que, pour estimer la valeur des contributions, on est parti de l'hypothèse que le prix de l'assortiment alimentaire actuel pour les différentes catégories d'activités se maintiendra dans toute la période de planification (quatre ans). De même, la proportion des différents éléments de coûts opérationnels et de soutien directs, est supposée rester constante pendant toute la période du plan, ainsi que les taux de recouvrement des coûts de soutien indirects (par. 96).

10. En ce qui concerne le niveau des ressources projetées, le Comité consultatif note que, comme l'indique le paragraphe 109, on constate ces dernières années un fléchissement régulier des disponibilités d'aide alimentaire pour le développement et que, pour la période du plan, on s'attend à ce que les ressources en aide alimentaire continuent à diminuer de cinq pour cent par an. Le Comité relève en outre que les projections du volume de l'aide alimentaire nécessaire aux opérations de secours humanitaires, y compris pour les opérations d'urgence et les interventions prolongées de secours, ont été prudentes puisqu'elles sont inférieures au niveau moyen des opérations pour les cinq années précédentes (par. 110).

11. Conformément aux procédures du PAM, le budget administratif et d'appui aux programmes (AAP) est financé au moyen du recouvrement des coûts de soutien indirects. Le Comité consultatif fait observer que, puisque l'AAP comprend des éléments de coûts fixes et de coûts variables qui fluctuent parallèlement à l'évolution du niveau des opérations du PAM, il est possible que le recouvrement des coûts de soutien indirects ne suffise pas à couvrir les coûts totaux du budget AAP. En pareil cas, le PAM utilise une fraction des recettes provenant d'intérêts pour compenser les lacunes du recouvrement des coûts de soutien indirects (par. 104). Le Comité a demandé des précisions en ce qui concerne le niveau actuel des taux de recouvrement des coûts de soutien indirects, indiqués au paragraphe 7 du rapport sur l'exécution du budget pour 1996. Il lui a été répondu que les modifications des taux résultaient de changements a) de la part relative des différentes catégories d'activités; b) de la répartition du volume de travail du personnel du PAM entre les différentes catégories d'activités; et c) du niveau du budget AAP approuvé. Un tableau comparatif des taux de coûts de soutien indirects pour 1996 et 1997 ainsi que les raisons de leur modification ont été communiqués au Comité (voir l'annexe ci-dessous). Le Comité

rappelle qu'il estime que toutes les contributions au PAM doivent être effectuées sur la base d'un recouvrement intégral des coûts. Par conséquent, la contribution de chaque donateur doit comprendre la valeur des produits, le coût du transport maritime, du transport terrestre, de l'entreposage et de la manutention (TTEM), et l'ensemble des coûts de soutien directs et indirects.

12. Au paragraphe 129, le Directeur exécutif propose au Conseil d'administration d'approuver la préparation d'un budget consolidé d'environ 2,6 milliards de dollars pour la période 1998-1999, sur la base d'une projection portant sur 4 305 000 tonnes de produits et d'un budget AAP de 205 millions de dollars. Au paragraphe 112, le PAM estime que 192 millions de dollars seront disponibles pour le financement du budget AAP grâce au recouvrement des coûts de soutien indirects, et 13 millions de dollars grâce aux recettes d'intérêts. Le Comité note que l'estimation de 205 millions de dollars pour le budget AAP représente une diminution de 12,3 pour cent par rapport au budget AAP 1996-1997.

13. A cet égard, le Comité consultatif a été informé que le Conseil d'administration n'avait pas encore examiné la question du traitement à réserver aux recettes d'intérêts. Le Comité recommande, compte tenu de l'avis exprimé au paragraphe 12 ci-dessus, que le Directeur exécutif présente au Conseil d'administration des propositions concernant le traitement à réserver aux recettes d'intérêts au moment de la présentation du budget du PAM pour 1998-1999, au cas où la question n'aurait pas été réglée à la session de mai 1997 du Conseil d'administration.

14. Le Comité reviendra sur la validité du montant du budget AAP ainsi que sur les modalités de financement de ce budget lorsqu'il examinera les estimations pour 1998-1999. En ce qui concerne la présentation du budget AAP, le Comité a été informé que le PAM, compte tenu de la nature de ses opérations, adopterait dans toute la mesure du possible le format de présentation approuvé par le CCQAB dans son rapport DP/1997/10, E/ICEF/1997/AB/L.6 relatif à l'harmonisation des budgets du PNUD, du FNUAP et le l'UNICEF.

#### Rapport sur l'exécution du budget, 1996

15. Le Comité consultatif note que les paragraphes 9 et 10 du rapport du Directeur exécutif indiquent que, pour 1996, la disponibilité de ressources s'est élevée à 2,7 millions de tonnes, dont 2,1 millions ont été utilisés. La disponibilité globale en 1996 a représenté 94 par an de l'estimation initiale. Exprimée en valeur, la disponibilité s'est chiffrée à 1 336 millions de dollars, dont 1 185 millions ont été utilisés. L'annexe I du rapport présente le détail des dépenses, ventilées par catégories d'activités et catégories de coûts.

16. Comme l'indiquent le paragraphe 37 et l'annexe II du rapport sur l'exécution du budget, les dépenses AAP en 1996 se sont élevées à 107,4 millions de dollars pour des allocations de 113,8 millions en 1996. Les ressources disponibles pour financer l'AAP se sont élevées à 106,9 millions de dollars, dont 105,3 millions de dollars provenant du recouvrement des coûts de soutien indirects et 1,6 million de dollars provenant des contributions des gouvernements bénéficiaires aux frais de fonctionnement locaux (paragraphe 11 et 12 du rapport sur l'exécution du budget).

Le Comité constate avec préoccupation que, sur les 105,3 millions de dollars de recouvrement des coûts de soutien indirects, les donateurs n'ont versé effectivement qu'un montant de 80,3 millions de dollars. Le Comité croit savoir que la différence a été compensée temporairement par des ressources provenant des recettes d'intérêts. Le Comité invite instamment le Directeur exécutif à négocier avec tous les gouvernements donateurs le prompt paiement des coûts de soutien pendant la phase de mise en oeuvre des opérations, plutôt qu'à l'achèvement de celles-ci.

17. Le Comité consultatif apprécie les efforts consentis pour préparer un rapport sur l'exécution du budget pour 1996 pour l'ensemble des opérations du PAM; toutefois, le Comité estime qu'au stade actuel, la forme et le contenu du rapport sont d'une utilité limitée. L'exposé du système de financement, qui fait l'objet des paragraphes 5 à 7 du rapport, ne fait que répéter ce qui est expliqué dans le Plan stratégique et financier, et d'autres informations sur les initiatives opérationnelles en 1996 présentées aux paragraphes 25 à 35 figurent déjà de manière détaillée dans le Rapport annuel. Le Comité recommande la préparation d'un rapport d'exécution complet pour toutes les activités du PAM, comprenant des explications détaillées concernant les dépenses d'AAP, le tout dans un format qui permette au CCQAB et au Conseil d'administration d'apprécier la manière dont les propositions initiales ont été mises en oeuvre et les raisons des écarts par rapport aux estimations initiales, en expliquant aussi les lacunes ou les dérapages au cours de la phase de mise en oeuvre des opérations. Ce rapport serait présenté les années paires, si un besoin urgent se fait sentir de demander un crédit supplémentaire; dans le cas contraire, il conviendrait de fournir les informations sur l'exécution du budget les années impaires en même temps que le budget présenté par le Directeur exécutif pour l'exercice suivant.

#### Financement de l'assurance maladie du personnel du PAM après la cessation de service

18. Le Comité consultatif a examiné la demande de création d'un fonds pour le financement de l'assurance maladie du personnel du PAM après la cessation de service. Il est proposé de créer et de financer ce fonds au moyen des excédents à venir. Le Comité a été informé par la suite que, suite aux discussions avec le Comité, le Directeur exécutif a confirmé que ces excédents seraient mis entièrement à la disposition du PAM et ne seraient pas réservés à des fins spéciales. Le Comité relève toutefois que les recommandations du Directeur exécutif ne sont pas assorties d'implications financières précises et qu'aucune autre option de financement n'a été présentée.

19. Comme indiqué au paragraphe 16 du rapport, l'étude actuarielle réalisée à la demande de la FAO montre que la part du PAM dans la valeur actuelle des obligations au titre de l'assurance maladie après la cessation de service s'élève à 37,75 millions de dollars sur un montant total de 212,5 millions de dollars, et que les projections des obligations futures à ce même titre se chiffrent à 14,5 millions de dollars pour un total de 81,6 millions de dollars. Comme indiqué au paragraphe 18, les actuaires ont estimé en outre que la part du PAM dans le coût du service (c'est-à-dire la valeur actuelle des droits, gagnés chaque année, à la couverture médicale après la cessation de service) s'élève à 1,5 million de dollars pour un coût total du service de 8,4 millions de dollars.

20. Compte tenu de la nécessité de connaître les implications financières exactes et du tassement prévu des réserves disponibles pour l'aide alimentaire, le Comité estime qu'il est nécessaire d'évaluer avec soin cette proposition et d'examiner toutes les options, y compris l'ajustement éventuel des primes.

#### Règlement financier du PAM proposé

21. Le Comité consultatif recommande au Conseil d'administration l'adoption du Règlement financier du PAM proposé, tel qu'il est présenté, sous réserve des éclaircissements suivants:

- a) Définitions: il conviendrait que la définition de la contribution multilatérale mentionne que le donateur "s'engage à se satisfaire des rapports présentés au Conseil". En d'autres termes, le donateur convient par avance qu'il se satisfera de la présentation de ces rapports.
- b) Règlement financier proposé, article 4.6: il y aurait lieu de remplacer la dernière phrase par la déclaration suivante: "Le Conseil fixe des lignes directrices en vue de définir les responsabilités respectives du PAM, du donateur et du gouvernement bénéficiaire dans la gestion des fonds."
- c) Règlement financier proposé, article 4.7: le texte devrait être remplacé comme suit: "Le gouvernement contribue aux frais des bureaux du PAM dans les pays selon des modalités convenues entre lui et le PAM."
- d) Règlement financier proposé, article 7.1: ajouter "et recommandations" après "observations".
- e) Règlement financier proposé, article 9.1: ajouter "et le soumet au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et au Comité financier de la FAO, conformément au Statut du PAM."
- f) Règlement financier proposé, article 9.6. Le Comité n'est pas convaincu que l'alinéa a) de cet article soit vraiment nécessaire. Il estime que, par sa formulation, cet article peut prêter à confusion.
- g) Règlement financier proposé, article 13.1: il conviendrait de préciser qui décide s'il est nécessaire de s'écarter des normes communes de comptabilité des Nations Unies.
- h) Règlement financier proposé, articles 14.1 et 14.2: le Comité approuve ces propositions qui reproduisent tels quels les articles 11.1 et 11.2 du Règlement financier actuel. Le Comité consultatif souligne à cet égard que, bien que le PAM et la FAO aient eu recours jusqu'à présent au même Commissaire aux comptes, il ne s'agit nullement d'une obligation. Le Comité consultatif croit savoir qu'il a été envisagé d'étendre au secteur privé le choix possible des commissaires aux comptes. Le Comité consultatif recommande de ne pas modifier la procédure actuelle. Il considère que, pour vérifier les comptes d'une institution comme le



PAM et répondre aux préoccupations des Etats membres, la solution qui s'impose est de continuer à faire appel aux Vérificateurs des comptes des Etats membres de l'ONU ou de la FAO. Le Comité consultatif souligne en outre que le recours au secteur privé s'avérera sans doute plus coûteux, car il sait par expérience que la contribution des Etats membres au titre de la vérification des comptes est souvent largement supérieure au montant du remboursement qu'ils perçoivent.

#### Financement et reconstitution de la réserve opérationnelle

22. Le Comité consultatif prend note du rapport et n'a aucune objection à formuler en ce qui concerne la recommandation du Directeur exécutif qui figure au paragraphe 18 du rapport.

#### Rapport sur la suite donnée aux recommandations du Commissaire aux comptes, 1992-1993 et 1994-1995

23. Le Comité consultatif se félicite du rapport et prend bonne note de la réponse du PAM. Il entend suivre la question dans le contexte des propositions budgétaires du PAM pour l'exercice 1998-1999.

**ANNEXE**

Taux de recouvrement des coûts de soutien indirects			
Catégorie d'activités	taux de 1996	taux de 1997	Motif du changement
Développement	14,5	13,9	Augmentation de huit pour cent des dépenses opérationnelles projetées et augmentation de deux pour cent des coûts de soutien indirects.
Interventions prolongées de secours	7,2	7,1	
Opérations d'urgence	4,8	6,0	Diminution de 11 pour cent des dépenses opérationnelles projetées et réduction de sept pour cent des coûts de soutien indirects.
Opérations spéciales	15,3	11,9	Quadruplement des dépenses opérationnelles projetées (qui passent à 32 millions) et triplement des coûts de soutien indirects.