

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 23 - 26 octobre 2000

QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES

Point 4 de l'ordre du
jour

Pour approbation



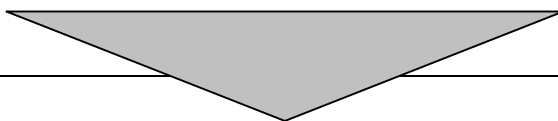
Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.3/2000/4-B/1
31 août 2000
ORIGINAL: ANGLAIS

COMPTES VÉRIFIÉS DU PAM POUR L'EXERCICE BIENNAL 1998-99

Rapport et états financiers

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_public/EB_Home.html).

Note au Conseil d'administration



Le présent document est présenté au Conseil d'administration pour approbation.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter le(s) fonctionnaire(s) du PAM mentionné(s) ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directeur, Division des finances et des systèmes d'information (FS): Mme J. Jessie Mabutas tel.: 066513-2700

Sous-Directeur, FS: M. Eric Whiting tel.: 066513-2701

Chef, Sous-Division de la comptabilité (FSFA): M. Armando Diaz tel.: 066513-2230

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le Superviseur de l'Unité des réunions et de la distribution (tél.: 066513-2328).



Résumé

Les comptes vérifiés de l'exercice biennal 1998-99 présentés au Conseil d'administration contiennent les états financiers et rapports relatifs aux opérations financières du PAM pendant l'exercice 1998-99.

Les comptes sont présentés conformément au Statut et au Règlement financier du Programme. Les autres informations figurant dans les états financiers du PAM sont les suivantes:

- i) Les états financiers relatifs au Fonds du PAM, y compris ses fonds et comptes pour l'exercice biennal 1998-99, conformément au paragraphe 6 b) de l'article XIV du Statut et à l'article 13.1 du Règlement financier.
- ii) L'opinion et le rapport du Commissaire aux comptes concernant la vérification des états financiers et des notes correspondantes relatifs aux comptes de l'exercice 1998-99, conformément à l'article 14.8 du Règlement financier.
- iii) Deux rapports sur l'application par le Secrétariat des recommandations figurant dans les rapports du Commissaire aux comptes pour l'exercice biennal précédent (1996-97) et pour l'exercice biennal en cours (1998-99).
- iv) La déclaration du Directeur exécutif, qui souligne les principaux éléments qui ont influé sur les opérations financières du PAM pendant l'exercice biennal. Cette déclaration s'achève sur une série de recommandations concernant les comptes vérifiés de l'exercice biennal qu'il est recommandé au Conseil d'administration d'approuver. Le Directeur exécutif recommande au Conseil d'administration d'approuver:
 - Les états financiers du PAM pour l'exercice biennal 1998-99, ainsi que le rapport du Commissaire aux comptes, conformément au paragraphe 6 b) de l'article XIV du Statut.
 - L'affectation aux opérations et à la reconstitution du compte d'intervention immédiate (CII) de 86,8 millions de dollars prélevés sur les soldes inutilisés des fonds Avant 1996, comme suit:

Catégorie d'activités	Millions de dollars E.-U.
Développement	20,0
Opérations d'urgence	29,0
Interventions prolongées de secours	28,0
CII	<u>9,8</u>
Total	<u>86,8</u>

- La reconstitution de la Réserve opérationnelle au moyen d'un virement de 13,5 millions de dollars prélevés sur la partie non affectée du Fonds général.
- Le versement à une réserve pour prestations dues au personnel de tout excédent résultant de la différence entre l'évaluation effective des plans d'indemnités du

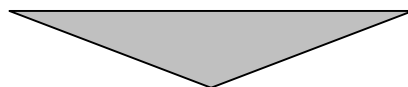


personnel et la valeur comptable des placements devant être utilisés pour compenser tout déficit qui pourrait résulter d'évaluations actuarielles futures.

- Le virement au Compte d'intervention immédiate de 510 011,89 dollars correspondant au montant net des indemnités versées par les compagnies d'assurance pendant la période 1989-1994.

Conformément au paragraphe 6 de l'article XIV du Statut, les états financiers ainsi que l'opinion et le rapport du Commissaire aux comptes sont également soumis au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) et au Comité financier de la FAO pour examen et observations. Les rapports desdits organes sont présentés au Conseil d'administration sous forme d'additifs au présent document.

Projet de décision



Le Conseil d'administration approuve les recommandations figurant dans le présent document (WFP/EB.3/2000/4-B/1).



TABLE DES MATIERES

	Page
Déclaration du Directeur exécutif	6
Opinion du Commissaire aux comptes	19
Certification des états financiers	20
Etats financiers 1998–99	21
Rapport du Commissaire aux comptes	51
Rapport intérimaire sur l'application des recommandations formulées par le Commissaire aux comptes dans son rapport de vérification pour 1998-99	111
Rapport intérimaire final sur l'application des recommandations formulées par le Commissaire aux comptes dans son rapport de vérification pour 1996-97	131



DECLARATION DU DIRECTEUR EXECUTIF

Introduction

1. Le Directeur exécutif a l'honneur de soumettre ci-joint les états financiers du Programme alimentaire mondial (PAM), accompagnés de l'opinion et du rapport détaillé du Commissaire aux comptes, pour l'exercice biennal clos le 31 décembre 1999. Lesdits documents sont présentés conformément au paragraphe 6 b) de l'article XIV du Statut et à l'article 13.1 du Règlement financier du PAM.
2. Comme c'est le cas depuis l'exercice biennal précédent, le Directeur exécutif soumet au Conseil d'administration un ensemble global de documents contenant des informations financières et comptables ainsi que des informations sur d'autres questions soulevées lors de la vérification. Ces questions sont les suivantes:
 - La présente déclaration, qui expose les traits saillants de l'administration financière du Programme pendant l'exercice biennal et qui donne des détails et explications supplémentaires sur les données financières reflétées dans les états financiers et notes correspondantes, contient des observations complémentaires sur les questions soulevées lors de la vérification et soumet au Conseil d'administration des propositions touchant les questions financières appelant une décision de sa part.
 - Les états financiers de l'exercice biennal certifiés par le Directeur exécutif conformément à l'article 13.3 du Règlement financier.
 - L'opinion du Commissaire aux comptes concernant les états financiers, ainsi que son rapport détaillé, lequel contient les observations et recommandations formulées à l'issue des activités de vérification réalisées pendant l'exercice biennal ainsi que les réponses fournies par le Secrétariat pendant l'exercice, qui sont reprises mot pour mot.
 - Deux autres documents sous forme de matrice résumant les recommandations du Commissaire aux comptes pour les exercices biennaux 1996-97 et 1998-99, exposant la réponse du Secrétariat et contenant des informations sur les mesures qui ont été ou qui doivent être adoptées, avec des dates.

Traits saillants de la gestion financière du PAM

3. Le Secrétariat a continué de mobiliser des ressources, de financer les opérations du PAM et de préparer les états financiers relatifs à l'exercice biennal 1998-99 conformément aux politiques de dotation en ressources et de financement à long terme qui ont été approuvées par le Comité des politiques et programmes d'aide alimentaire (CPA) à sa quarantième session en novembre 1995. Pendant l'exercice biennal 1998-99 et depuis la fin de l'exercice, d'autres mesures ont été adoptées pour renforcer le cadre de gestion financière du PAM et améliorer les procédures des systèmes financiers existants pour appuyer le processus de décentralisation et de délégation de responsabilités et de pouvoirs en matière financière au profit des bureaux extérieurs. Les principaux faits à signaler concernant les opérations réalisées pendant cette période sont exposés ci-après:
 - L'examen du modèle de dotation en ressources et de financement à long terme et des politiques connexes auquel a procédé le Conseil d'administration à la fin du premier exercice biennal d'application. A la suite de cet examen, le Conseil a, en février 1999, apporté aux politiques du PAM en la matière des changements importants qui ont pris effet le 1er janvier 2000.



- L'approbation ultérieure par le Conseil du Règlement financier révisé, qui est entré en vigueur le 1er janvier 2000.
- La publication en août 1999 des Règles de gestion financière, qui ont été révisées sur la base du nouveau Règlement financier et qui ont pris effet le 1er janvier 2000.
- Une exécution plus vigoureuse des projets qui s'est traduite par des dépenses supérieures aux contributions.
- Le transfert de la FAO au PAM, le 1er janvier 1999, de l'intégralité des responsabilités de gestion des opérations de trésorerie du PAM, y compris la gestion des liquidités et le placement des fonds qui ne sont pas immédiatement requis pour les opérations.
- La publication en septembre 1999 d'une politique de gestion des placements, la nomination d'un Comité interne des placements chargé de superviser la gestion et le contrôle des placements du PAM et le recrutement de gestionnaires extérieurs des fonds et d'un administrateur pour s'occuper du placement des fonds et des activités connexes, respectivement.
- La constitution dans les comptes du PAM d'une provision de 44,8 millions de dollars au titre des engagements cumulés par les fonctionnaires recrutés sur le plan international et des retraités pendant leur service au PAM au titre de l'assurance maladie après la cessation de service.
- L'achèvement de la décentralisation du traitement et de la comptabilisation directs des opérations financières au profit de cinq pôles régionaux (regroupant 30 bureaux de pays) et de deux bureaux de pays indépendants.
- La publication d'un guide comptable détaillé des bureaux de pays afin d'appuyer la décentralisation des responsabilités et des pouvoirs en matière financière et l'établissement d'un mécanisme d'orientation et de supervision plus étroite des procédures de gestion financière sur le terrain.
- L'achèvement et la présentation aux donateurs de rapports normalisés sur les projets financés au moyen de contributions multilatérales à emploi spécifique pendant les années 1996 à 1998.
- Une analyse détaillée des comptes (particulièrement de ceux comportant des soldes anciens) qui a débouché sur la reprogrammation et le remboursement des soldes inutilisés des fonds, la réduction du solde de contributions anciennes, l'annulation anticipée d'engagements non utilisés et l'amélioration du processus d'apurement des engagements non réglés.
- La modification de la présentation des états financiers et des notes correspondantes afin d'améliorer la transparence des comptes du Programme.
- L'application continue et le suivi des recommandations formulées lors des vérifications, dans la mesure du possible et dans la limite des ressources disponibles.

Résultats financiers des opérations

4. Les principaux résultats des opérations de l'exercice biennal sont les suivants:

Exercice biennal clos le 31 décembre	1999	1997	Augmentation (Diminution)	%
<i>(millions de dollars)</i>				



RECETTES	2 881,	2 600,	280,9	10,8
DÉPENSES	2 917,	2 377,	539,7	22,7
EXCÉDENT (DÉFICIT) DES RECETTES SUR LES DÉPENSES	(35,8)	223,0	(258,8)	—

En comparaison de l'exercice biennal précédent, l'augmentation des recettes a été due pour l'essentiel à l'accroissement des contributions des donateurs aux opérations d'urgence, tandis que les contributions versées pour les activités de développement et les interventions prolongées de secours ont diminué. Les dépenses afférentes aux opérations d'urgence et aux interventions prolongées de secours ont été en hausse, tandis que celles concernant les activités de développement se sont contractées, parallèlement à la diminution des recettes dans cette catégorie d'activités. Le déficit des recettes sur les dépenses reflète l'amélioration du taux d'exécution des projets pour lesquels des contributions avaient été reçues pendant l'exercice biennal précédent. Ce déficit de 35,8 millions de dollars doit être replacé dans le contexte de l'excédent de 223,0 millions de dollars de l'exercice précédent et des réserves et soldes des fonds, qui ont représenté 518,2 millions de dollars.

Recettes provenant des contributions

5. L'ensemble des contributions, par guichet de financement, est résumé dans le tableau suivant:

Exercice biennal clos le 31 décembre GUICHET DE FINANCEMENT	1999		1997	
	(millions de dollars)	%	(millions de dollars)	%
Contributions multilatérales	719,7	25,9	783,2	31,1
Contributions multilatérales à emploi spécifique	1 963,5	70,6	1 330,5	52,8
Contributions bilatérales	65,2	2,3	26,5	1,1
Avant 1996	24,3	0,9	363,9	14,4
Fonds général	9,6	0,3	17,2	0,7
TOTAL	2 782,3	100,0	2 521,3	100,0

La composition des contributions par guichet de financement a beaucoup changé entre les exercices biennaux 1996-97 et 1998-99. Les contributions multilatérales, qui ont représenté 719,7 millions de dollars, ont baissé par rapport aux 783,2 millions de dollars reçus pendant l'exercice biennal 1996-97. Inversement, les contributions de 1 963,5 millions de dollars versées au titre des contributions multilatérales à emploi spécifique ont nettement augmenté par rapport aux 1 330,5 millions de dollars reçus en 1996-97.

6. L'augmentation des contributions multilatérales à emploi spécifique reflète l'accueil positif que les donateurs ont réservé aux appels lancés pour faire face à des situations d'urgence. La diminution des contributions multilatérales, en revanche, est préoccupante dans la mesure où ce type de contributions est celui qui offre le plus de souplesse dans l'exécution des projets, particulièrement ceux qui exigent un déploiement rapide de ressources. Les contributions versées au titre de chaque guichet de financement et de chaque catégorie d'activités sont analysées en détail dans la Note 3 des états financiers.



Contributions à recevoir

7. L'augmentation du montant des contributions à recevoir, qui est passé de 665,7 millions de dollars en 1997 à 1 032,9 millions de dollars en 1999, est imputable, d'une manière générale, au fait que les donateurs ont annoncé des contributions accrues pour faire face aux situations de crise plus nombreuses qui se sont produites pendant l'exercice biennal 1998-99. Spécifiquement, il a été annoncé au dernier trimestre de 1999 seulement pour 335,0 millions de dollars de contributions, dont la moitié par deux importants donateurs. Conformément à la politique comptable du PAM, ces contributions seront comptabilisées comme recettes à la date de leur réception en l'an 2000.
8. Un groupe de travail créé en 1997, qui comprend des membres de la Division des finances, des ressources et des relations extérieures ainsi que du Département des opérations, a continué d'assurer la gestion des contributions à recevoir pendant l'exercice biennal 1998-99. Bien que certaines améliorations puissent encore être apportées au processus de gestion des annonces de contributions, l'état ci-après de l'ancienneté des contributions à recevoir montre que les taux de recouvrement et d'apurement des contributions anciennes se sont beaucoup améliorés, 6,1 pour cent seulement des contributions annoncées mais non recouvrées ayant plus de deux ans d'ancienneté.

Au 31 décembre 1999		
ANCIENNETÉ DES CONTRIBUTIONS À RECEVOIR	(millions de dollars)	%
Contributions annoncées en 1999	725,3	70,2
Contributions annoncées en 1998	244,3	23,7
Contributions annoncées en 1997	44,6	4,3
Contributions annoncées en 1996	13,9	1,3
Avant 1996	4,8	0,5
TOTAL	1 032,9	100,0

Coûts

9. Selon les politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM, les coûts devant être couverts au moyen des contributions des donateurs conformément au principe de recouvrement intégral des coûts doivent être classés en différentes catégories, selon qu'il s'agit de coûts opérationnels directs, de coûts d'appui directs ou de coûts d'appui indirects. Le tableau ci-dessous indique le montant total des dépenses encourues au cours des deux exercices biennaux écoulés:

Exercice biennal clos le 31 décembre	1999		1997	
	(millions de dollars)	%	(millions de dollars)	%
DÉPENSES				
Coûts opérationnels				
Produits	1 357,46,5		1 374,2	57,8
Transport maritime	395,0	13,6	220,8	9,3
Transport aérien, transport terrestre et	522,9	17,9	284,1	11,9



TIEM				
Autres coûts opérationnels	125,0	4,3	128,5	5,4
Coûts opérationnels directs (COD)	2 400,82,3		2 007,6	84,4
Coûts d'appui directs (CAD)	269,5	9,2	141,3	5,9
Coûts d'appui indirects (CAI)	247,9	8,5	228,9	9,6
TOTAL DES DÉPENSES	2 917,100,0		2 377,8	100,0

Les coûts susmentionnés, par catégorie d'activités et par guichet de financement, sont expliqués en détail dans la Note 3 des états financiers.

10. L'augmentation des dépenses de 539,7 millions de dollars par rapport à l'exercice biennal précédent a été imputable surtout à trois facteurs: 1) l'augmentation du volume de produits livrés (6,2 millions de tonnes en 1998-99 contre 4,9 millions de tonnes en 1996-97); 2) la hausse de 13,6 pour cent des taux de fret moyens; et 3) l'augmentation du nombre de ponts aériens. Malgré l'accroissement du volume de produits livrés, les dépenses afférentes aux produits ont diminué en raison de la diminution marquée de leur prix.
11. L'augmentation des CAD est due au fait que l'exercice biennal 1998-99 était le premier pendant lequel le concept de CAD, en tant que catégorie de coûts, a été pleinement appliqué. Les CAI, qui ont été couverts au moyen des montants recouverts au taux approuvé par le Conseil pour chacune des catégories d'activités, ont augmenté de 19,0 millions de dollars. En pourcentage des dépenses totales, les CAI ont été ramenés de 9,6 à 8,5 pour cent.

Rapports aux donateurs

12. L'un des nouveaux éléments des politiques de dotation en ressources et de financement à long terme est l'introduction des rapports normalisés sur les projets qui sont présentés aux donateurs pour rendre compte de l'utilisation faite de leurs contributions multilatérales à emploi spécifique et contributions bilatérales. Dans le cas des contributions multilatérales, les états financiers vérifiés de l'exercice biennal tiennent lieu de rapports.
13. Pendant l'exercice biennal, la ponctualité des rapports normalisés sur les projets s'est beaucoup améliorée, comme indiqué ci-dessous:

RAPPORTS NORMALISÉS SUR LES PROJETS	Nombre de rapports	Achevés en (Date)
Projets de 1996	76	juillet 1998
Projets de 1997	176	septembre 1999
Projets de 1998	216	mars 2000

Pour les projets réalisés en 1999, 280 rapports normalisés devraient avoir été présentés aux donateurs en septembre 2000.

14. Les rapports normalisés sur les projets de 1999 ont été modifiés de manière à faciliter la comparaison entre les rapports et les catégories de coûts présentés dans l'Etat I. Plus particulièrement, les CAI sont calculés sur la contribution reçue et les montants ainsi recouverts servent à financer le budget des dépenses d'administration et d'appui aux programmes (AAP) et apparaissent comme recettes du Fonds général dans l'Etat I. Dans



les rapports normalisés précédents, les CAI étaient exprimés en pourcentage des coûts directs effectifs (COD et CAD), ce qui ne correspondait donc pas tout à fait à la présentation de l'Etat I. Depuis cette modification, les montants recouverts au titre des CAI reflétés dans les rapports normalisés sur les projets et dans les états financiers correspondent.

15. Les donateurs qui versent des contributions bilatérales ou d'autres contributions non standard reçoivent périodiquement des rapports financiers spécifiques sur l'état de leurs comptes. Des progrès substantiels ont été accomplis en ce qui concerne la préparation des rapports relatifs aux opérations spéciales, et tous les rapports portant sur des activités réalisées jusqu'à la fin de 1999 auront été présentés avant la fin de l'an 2000.

Limitations concernant l'utilisation des réserves et des soldes des fonds

16. Au 31 décembre 1999, les réserves et les soldes des fonds du PAM ont atteint au total 391,5 millions de dollars, soit 828,8 millions de dollars de liquidités, déduction faite de différents comptes débiteurs et engagements. Comme indiqué dans le tableau ci-dessous, ces réserves et soldes des fonds sont liés à des catégories d'activités ou projets spécifiques par suite des conditions fixées par les donateurs:

Exercice biennal clos le 31 décembre	1999		1997	
	(millions de dollars)	%	(millions de dollars)	%
ANALYSE DES FONDS				
Contributions bilatérales	72,9	18,6	90,8	17,5
Fonds alloués à des programmes ou projets				
Contributions multilatérales à emploi spécifique	5,9	1,5	107,5	20,7
Contributions multilatérales	95,1	24,3	67,4	13,0
Avant 1996	122,8	31,4	158,5	30,6
Fonds général				
Comptes spéciaux	32,3	8,3	15,6	3,0
Réserve opérationnelle	43,5	11,1	57,0	11,0
Montant non affecté	19,0	4,9	21,4	4,1
TOTAL DES RÉSERVES ET DES SOLDES DES FONDS	391,5	100,0	518,2	100,0

17. Les soldes des fonds provenant de contributions bilatérales et de contributions multilatérales à emploi spécifique ne peuvent être utilisés que pour des projets et des activités déterminés et leur utilisation est subordonnée aux conditions fixées dans les accords conclus avec les donateurs. Les contributions multilatérales et les soldes des contributions Avant 1996 sont liées à des catégories d'activités spécifiques, tandis que les comptes spéciaux et les réserves opérationnelles du Fonds général sont liés aux fins spécifiques pour lesquelles ils ont été créés.
18. Le solde non affecté du Fonds général se monte à 19,0 millions de dollars et est considéré comme pouvant être librement utilisé par le PAM, sous réserve de l'approbation du Conseil d'administration.



Reprogrammation et remboursement des soldes inutilisés des fonds

19. Les politiques de dotation en ressources et de financement à long terme qui sont entrées en vigueur en janvier 1996 ont créé trois guichets de financement: contributions multilatérales, contributions multilatérales à emploi spécifique et contributions bilatérales. Pour les comptes des annonces de contributions, des soldes des contributions reçues et des activités approuvées avant l'entrée en vigueur de ces politiques, il a été créé un quatrième guichet de financement temporaire, intitulé "Avant 1996", pour les activités en voie d'achèvement, et celles-ci sont actuellement presque achevées.
20. Il a été entrepris en 1999 une révision d'ensemble du guichet de financement Avant 1996 qui a conduit à reprogrammer 48,2 millions de dollars pour l'exécution de projets en cours après consultation avec les donateurs intéressés et à rembourser 2,3 millions de dollars aux donateurs qui en ont fait la demande. Le montant total des contributions à recevoir a également été considérablement réduit et ramené à 4,8 millions de dollars.
21. Lors des exercices biennaux précédents, la reprogrammation des fonds a été assurée au moyen d'ajustements des recettes courantes. Etant donné l'ampleur de l'opération de reprogrammation réalisée pendant l'exercice 1998-99, il a été décidé qu'il serait mieux approprié, du point de vue comptable, de faire apparaître les montants reprogrammés et remboursés comme ajustements des soldes d'ouverture des fonds. Le Commissaire aux comptes a approuvé le traitement comptable appliqué et l'introduction de rubriques supplémentaires dans les états financiers et les notes, considérant que cela améliorerait la transparence des comptes.
22. Au 31 décembre 1999, les soldes des fonds au titre des contributions Avant 1996 se montaient au total à 122,8 millions de dollars, dont 36,0 millions de dollars seront reprogrammés ou remboursés aux donateurs intéressés après les consultations requises. Le reste, soit 86,8 millions de dollars, représente un solde accumulé par le PAM au titre de l'exécution des projets entre le début de ses opérations et la fin de 1995.
23. Le Directeur exécutif recommande au Conseil d'administration d'approuver l'affectation des soldes inutilisés des fonds Avant 1996, représentant au total 86,8 millions de dollars, au financement d'opérations et à la reconstitution du Compte d'intervention immédiate (CII), comme suit:

Catégories d'activités	Millions de dollars
Développement	20,0
Opérations d'urgence	29,0
Interventions prolongées de secours	28,0
CII	9,8
Total	86,8

La proposition tendant à affecter 9,8 millions de dollars au CII porterait celui-ci au niveau de 35 millions de dollars établi par le Conseil d'administration. Le reste, c'est-à-dire 77 millions de dollars, serait alloué aux activités de développement, aux opérations d'urgence et aux IPSR, conformément à la proportion que ces catégories d'activités représentent respectivement dans l'ensemble des activités du Programme.



Réserve opérationnelle

24. La Réserve opérationnelle est tombée de 57,0 millions à 43,5 millions de dollars, 13,5 millions de dollars ayant été utilisés, conformément à l'article 10.5 du Règlement financier, pour couvrir des dépenses et assurer la continuité des activités réalisées dans le cadre des projets de développement financés au moyen des ressources Avant 1996. Le montant des contributions confirmées a paru suffisant pour couvrir le solde négatif des fonds reflété dans les états financiers de l'exercice biennal 1996-97 pour les activités de développement financées au moyen des contributions Avant 1996. Toutefois, l'analyse plus détaillée qui a été réalisée pendant l'exercice biennal 1998-99 a fait apparaître qu'une contribution confirmée se rapportait en fait à des projets devant être financés au moyen de contributions multilatérales à emploi spécifique. La contribution confirmée escomptée au titre des contributions Avant 1996 ne s'est donc pas matérialisée en 1998-99. Il convient de noter que la Réserve opérationnelle a été financée principalement au moyen d'excédents provenant de contributions Avant 1996.
25. L'article 10.5 du Règlement financier et la Règle de gestion financière 110.1, qui régissent l'utilisation de la Réserve opérationnelle, ne prévoient pas la question d'une reconstitution si une contribution confirmée ne se matérialise pas. Le Secrétariat a l'intention de revoir ces deux dispositions et de soumettre au Conseil d'administration une proposition concernant les cas exceptionnels dans lesquels, des contributions confirmées n'étant pas reçues, la Réserve opérationnelle ne peut pas être reconstituée.
26. Le Conseil d'administration est prié d'approuver la reconstitution de la Réserve opérationnelle, jusqu'à concurrence d'un montant de 57,0 millions de dollars, au moyen d'un virement de 13,5 millions de dollars prélevés sur la partie non affectée du Fonds général qui peut être librement utilisée par le PAM.

Virements entre catégories d'activités

27. Conformément au paragraphe 4 de l'article XII du Statut, le Directeur exécutif a approuvé l'utilisation de 15,1 millions de dollars de ressources en espèces non liées, prélevées sur le Fonds général, pour l'exécution de deux projets de développement dans le but de ne pas devoir soudainement mettre fin aux activités ainsi que de faciliter la rédaction du portefeuille de projets de développement. Pendant l'exercice biennal 1996-97, un montant de 6,1 millions de dollars a été viré de la catégorie des activités de développement pour couvrir les dépenses effectivement encourues. En outre, un montant de 9,0 millions de dollars a, pendant l'exercice biennal 1998-99, été viré pour couvrir le solde du financement requis par ces projets.

Liquidités

28. Les liquidités du PAM au 31 décembre 1999 et 1997 et les engagements correspondants sont indiqués dans le tableau suivant:

Exercice biennal clos le 31 décembre	1999		1997	
	(millions de dollars)	%	(millions de dollars)	%
ANALYSE DES LIQUIDITÉS				
Encaisse et dépôts à terme	828,8	100,0	781,6	100,0
Moins engagements				
Fonds monétisés	10,4	1,3	1,3	0,2
Engagements non réglés et provisions	352,3	42,5	279,1	35,7



Comptes créanciers	76,9	9,3	25,3	3,2
Engagements au titre de l'assurance maladie après la cessation de service	44,8	5,4	–	
Prêt du CERF	–		2,5	0,3
Réserve opérationnelle	43,5	5,2	57,0	7,3
Total des engagements	527,9	63,7	365,2	46,7
LIQUIDITÉS NON ENGAGÉES	300,9	36,3	416,4	53,3

29. En dépit du déficit des recettes sur les dépenses enregistré pendant l'exercice biennal 1998-99, les liquidités à la fin de 1999 dépassaient de 47,2 millions de dollars ce qu'elles avaient été en 1997. Cela est imputable surtout à l'augmentation des engagements non réglés et provisions ainsi que des comptes débiteurs à la fin de 1999.
30. Après déduction du passif et de la réserve auxquels sont affectées les liquidités, le solde non engagé comprend: 1) les contributions en espèces au lieu de produits qui sont utilisées pour un achat intervenant plusieurs semaines plus tard; 2) la partie non dépensée des contributions en espèces à des projets achevés en attente de reprogrammation ou de remboursement aux donateurs; 3) la partie non dépensée des contributions en espèces à de nouveaux projets ou à des projets en cours en attente de reprogrammation; et 4) les liquidités accumulées au titre de la partie non affectée du Fonds général.
31. Les liquidités non engagées à la fin de 1999 couvraient environ 3,6 mois de décaissements, contre 6,4 mois à la fin de 1997. Ainsi, malgré leur augmentation en chiffres absolus, les liquidités ont en fait été réduites dans la mesure où elles ont été plus largement utilisées pour la réalisation de projets qui étaient en cours en 1996-97 ainsi que pour les situations d'urgence qui ont surgi en 1998-99.

Placements des fonds

32. Conformément à l'article 11.2 du Règlement financier et aux nouvelles politiques de gestion des placements publiées en septembre 1999, cinq gestionnaires externes des placements ont été désignés et ont chacun reçu en février 2000 un portefeuille à gérer d'une valeur de quelque 120 millions de dollars. Cette mesure a répondu au souci de maximiser les recettes provenant d'intérêts en plaçant avec un minimum de risques les liquidités qui ne sont pas immédiatement nécessaires pour la couverture des dépenses afférentes aux projets.

Intérêts

33. Les recettes provenant des intérêts sont passées de 73,8 millions de dollars en 1996-97 à 80,1 millions de dollars en 1998-99 par suite du volume accru des liquidités détenues par rapport à l'exercice biennal précédent. Les recettes ainsi perçues en 1998-99 ont permis de couvrir les engagements cumulés au titre de l'assurance maladie après la cessation de service (44,8 millions de dollars) ainsi que de couvrir pour 16,3 millions de dollars d'activités relatives au Programme d'amélioration de la gestion financière (FMIP) et le déficit des recettes du budget AAP (8,3 millions de dollars).

Opérations de trésorerie et sécurité des systèmes

34. Dans son rapport, le Commissaire aux comptes a formulé des observations concernant le retard intervenu dans l'établissement de procédures écrites touchant les nouvelles responsabilités assumées par le PAM en matière de trésorerie et l'installation de systèmes



informatiques plus sûrs. Ces retards ont été dus aux ressources limitées dont disposait le PAM lorsqu'il a repris ces fonctions. Au début de l'année, toutefois, un cabinet spécialisé a réalisé une étude d'ensemble qui a débouché sur la préparation d'un Manuel de la trésorerie, qui devrait être publié prochainement, portant sur la gestion aussi bien des liquidités que des placements et le renforcement de la sécurité des systèmes informatiques du Service de la Trésorerie.

Plan d'indemnités à la cessation de service et Fonds de réserve pour le Plan d'indemnisation

35. Le Plan d'indemnités à la cessation de service a pour but de financer les indemnités auxquelles ont droit à leur cessation de service les agents des services généraux du PAM, tandis que le Fonds de réserve doit servir à financer les indemnités dues en cas de décès, d'accident ou de maladie imputable au service. Sur la base de la dernière évaluation actuarielle disponible, qui remonte au 31 décembre 1997, les engagements cumulés au titre de ces deux plans se montent au total à 13,2 millions de dollars.
36. Les engagements susmentionnés sont intégralement couverts par les placements gérés par la FAO, dont la valeur comptable totale était de 19,3 millions de dollars au 31 décembre 1999. L'excédent des placements sur les engagements cumulés, soit 6,1 millions de dollars, est également reflété dans les comptes au titre des engagements cumulés.
37. Comme les engagements découlant des deux plans susmentionnés sont plus que couverts, les consultants actuariels ont suggéré de réduire les cotisations annuelles futures. Le Commissaire aux comptes considère néanmoins que l'excédent appartient au PAM dans son ensemble et recommande que cet excédent soit réaffecté. Une nouvelle évaluation actuarielle des engagements cumulés au 31 décembre 1999 est actuellement en cours, et ses résultats pourront conduire à modifier le montant de cet excédent. Le Directeur exécutif propose que l'excédent éventuel soit conservé sous forme de réserve pour prestations dues au personnel et utilisé pour compenser les déficits qui pourraient surgir lors d'évaluations actuarielles futures.

Comptes d'assurance et recouvrement

38. Les états financiers comportent des montants relatifs à des sinistres et recouvrements remontant à la période 1989-1994, pour une valeur nette de 510 011,89 dollars, montant qui représente les sommes recouvrées sur des sinistres couverts par l'assurance lors de la vente de produits déclarés comme pertes ainsi que les paiements reçus des transporteurs ne faisant l'objet d'aucune réclamation en suspens auprès de compagnies d'assurance.
39. Le Commissaire aux comptes a considéré qu'étant donné qu'il est impossible de retrouver les pièces justificatives nécessaires pour pouvoir analyser ces comptes comme il convient, les montants correspondants devraient être passés par pertes et profits. Le Secrétariat est d'avis qu'il serait préférable de transférer ces comptes au CII. Le Conseil d'administration est prié d'approuver le virement au CII des fonds correspondant à ces anciens comptes d'assurance.
40. Le Commissaire aux comptes a également appelé l'attention sur les indemnités versées par les compagnies d'assurance après 1994 et devant être remboursées aux donateurs. Le Secrétariat reconnaît qu'il est urgent d'apurer ces comptes et d'en rendre compte aux donateurs. Si l'opération de rapprochement actuellement en cours fait apparaître des indemnités dont l'ayant-droit ne serait pas connu, le Secrétariat présentera au Conseil d'administration des propositions concernant l'utilisation à faire desdits fonds.



Gestion financière sur le terrain

41. La large délégation de pouvoirs à laquelle le siège a procédé au profit des bureaux extérieurs au cours des deux dernières années a eu d'importantes incidences pour la gestion financière sur le terrain étant donné que ces délégations de pouvoirs se sont accompagnées d'une décentralisation des pouvoirs et responsabilités correspondants en matière financière, notamment grâce à l'accès direct aux systèmes comptables du siège. Cette opération a été menée à bien dans de nombreux bureaux de pays dont les dépenses représentent une proportion significative—près de 30 pour cent—du total. Ainsi, à la fin de 1999, le Service du siège chargé de la comptabilité des bureaux extérieurs a dû se charger de nouvelles tâches de supervision et de surveillance des opérations financières. En outre, il sera adopté avant la fin de l'an 2000 une stratégie tendant à renforcer ce service pour faciliter la poursuite du mouvement de décentralisation et l'introduction du système SAP.

Compte spécial—Accident du vol affrété KSV 3275

42. Lorsque le vol KSV 3275 affrété par le PAM s'est écrasé près de Pristina le 12 novembre 1999, le Directeur exécutif a immédiatement établi un compte spécial conformément à l'article 5.1 du Règlement financier et a reçu l'autorisation du Conseil d'administration d'alimenter ce compte spécial au moyen du solde non affecté du Fonds général. Le compte spécial est utilisé pour financer toutes les dépenses du PAM afférentes à l'accident qui sont considérées comme dépenses extraordinaires et ne peuvent pas être couvertes au moyen du budget AAP. Le montant total des dépenses enregistrées jusqu'au 31 décembre 1999 s'établissait à 400 000 dollars. Le Secrétariat a rendu compte au Conseil d'administration, à ses première et deuxième sessions ordinaires de l'an 2000, des mesures prises pour faire face aux suites de l'accident et des dépenses encourues. L'on trouvera de plus amples informations à ce sujet dans la Note 21 des états financiers.

Programme d'amélioration de la gestion financière (FMIP)

43. Pendant l'exercice biennal 1998–99, le projet FMIP a beaucoup progressé. En fait, son exécution a été l'une des questions de gestion évoquées par le Commissaire aux comptes, lequel est parvenu à la conclusion qu'alors même que des progrès importants avaient été accomplis, la date de mise en service des systèmes, prévue pour octobre 2000 dans le plan d'exécution existant à la date de la vérification, paraissait dépourvue de réalisme.
44. Le Secrétariat n'ignore nullement les risques et incertitudes qui vont de pair avec la mise en oeuvre de systèmes de ce type et de cette envergure. Toutefois, pour gérer l'opération efficacement et faire en sorte qu'elle soit achevée dans les délais, il importe de fixer des dates butoirs ambitieuses pour tous les éléments des activités (par exemple configuration des systèmes, essais, formation des usagers), tout en surveillant les risques qui peuvent surgir à mesure que les activités avancent et en adoptant les mesures correctives appropriées pour minimiser les retards. Ainsi, le Secrétariat a établi et suivi des procédures d'évaluation et de gestion des risques, de contrôle des coûts, de suivi et de rapports, de règlement des problèmes, de transferts des données, de préparation en vue de situations imprévues et de sauvegarde des systèmes existants. La direction continue de suivre de près l'exécution des programmes pour que le nouveau système d'information du PAM puisse être établi dès que possible sans compromettre sa qualité et son intégrité.

Mesures qu'il est recommandé au Conseil d'administration d'adopter au sujet des comptes vérifiés

45. Le Directeur exécutif recommande au Conseil d'administration d'approuver:



- Les états financiers du PAM pour l'exercice biennal 1998-99, conjointement avec le rapport du Commissaire aux comptes, conformément au paragraphe 6 b) de l'article XIV du Statut.
- L'affectation des soldes inutilisés des fonds Avant 1996, représentant au total 86,8 millions de dollars, au financement d'opérations et à la reconstitution du Compte d'intervention immédiate (CII), comme suit:

Catégories d'activités	Millions de dollars
Développement	20,0
Opérations d'urgence	29,0
Interventions prolongées de secours	28,0
CII	9,8
Total	86,8

- La reconstitution de la Réserve opérationnelle au moyen d'un virement de 13,5 millions de dollars prélevés sur la partie non affectée du Fonds général.
- Le virement à une réserve pour prestations dues au personnel de tout excédent découlant de la différence entre l'évaluation effective des plans d'indemnités du personnel et la valeur comptable des placements en vue de compenser des déficits qui pourraient surgir à la suite d'évaluations actuarielles futures.
- Le virement au CII d'un montant net de 510 011,89 dollars représentant les montants recouverts au titre de l'assurance pour la période 1989-1994.



ÉTATS FINANCIERS DU PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL 1998-99

OPINION DU COMMISSAIRE AUX COMPTES

Mes collaborateurs ont vérifié les états financiers, numérotés de I à III, et les notes correspondantes, numérotées de 1 à 22, du Programme alimentaire mondial pour l'exercice qui s'est achevé le 31 décembre 1999. Le Directeur exécutif du Programme alimentaire mondial est responsable de la préparation de ces états financiers et il m'appartient de formuler une opinion à leur sujet, fondée sur les conclusions de mes vérifications.

La vérification des comptes a été effectuée conformément aux normes communes du Groupe des vérificateurs extérieurs des comptes de l'Organisation des Nations Unies, de ses institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique. Selon ces normes, la vérification des comptes est planifiée et conduite de manière à obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'erreurs significatives. La vérification se fonde sur l'examen par sondage des pièces justificatives correspondant aux éléments d'information et aux montants indiqués dans les états financiers. Elle consiste aussi à évaluer les principes comptables appliqués et la présentation générale des états financiers.

A l'issue de cet examen, mon opinion est que les états financiers donnent une image fidèle de la situation financière au 31 décembre 1999 et des résultats des opérations de l'exercice considéré; qu'ils ont été établis conformément aux politiques comptables énoncées par l'Organisation; que celles-ci ont été appliquées de façon cohérente par rapport à l'exercice précédent, sauf pour les changements indiqués aux paragraphes 47, 48, 49 et 50 que j'approuve de mon rapport détaillé ci-joint; et que les opérations ont été effectuées conformément au Règlement financier et aux autorisations des organes délibérants.

(Signé)

Pierre JOXE


Premier Président de la Cour des comptes
de la République française
Commissaire aux comptes



Comptes de l'exercice biennal 1998-99

Certification des états financiers

D'après les informations dont je dispose, les états financiers et notes correspondantes reflètent fidèlement toutes les opérations effectuées par le Programme alimentaire mondial, et celles-ci ont été correctement comptabilisées (Règle de gestion financière 113.6).



Catherine Bertini
Directeur exécutif

Rome, 20 juillet 2000



TABLE DES MATIERES

	Page
ETAT I	Etat des recettes et des dépenses et mouvements des réserves et soldes des fonds pour l'exercice biennal clos le 31 décembre 1999
ETAT II	Etat des avoirs, des engagements, des réserves et des soldes des fonds pour l'exercice biennal clos le 31 décembre 1999
ETAT III	Situation de trésorerie pour l'exercice biennal clos le 31 décembre 1999
NOTES ACCOMPAGNANT LES ÉTATS FINANCIERS	



ÉTAT I
ÉTAT DES RECETTES ET DES DÉPENSES ET MOUVEMENTS DES RÉSERVES ET SOLDES DES FONDS
POUR L'EXERCICE BIENNAL CLOS LE 31 DÉCEMBRE 1999
(en millions de dollars)

	Note	Développement, relèvement et planification préalable aux catastrophes	Opérations d'urgence	Interventions prolongées de secours	Opérations spéciales	Fonds général	Fonds d'affectation spéciale	Total Fonds du PAM	Exercice précédent 1996-97
RECETTES	3								
Contributions en produits	4	396,9	748,6	244,6	-	-	-	1 390,1	1 438,9
Autres contributions	4	217,0	749,5	276,7	74,2	9,6	65,2	1 392,2	1 082,4
Contributions en espèces des gouvernements aux dépenses locales		-	-	-	-	2,4	-	2,4	3,5
Intérêts		-	-	-	-	73,2	6,9	80,1	73,8
Ajustements pour variation des taux de change		0,9	-	-	-	0,7	-	1,6	(7,2)
Recettes accessoires		-	-	-	-	15,3	-	15,3	9,4
Virement au Fonds général des contributions au titre des coûts d'appui indirects	5	(74,0)	(85,1)	(44,9)	(5,3)	215,7	(6,4)	-	-
TOTAL DES RECETTES, VIREMENT COMPRIS		540,8	1 413,0	476,4	68,9	316,9	65,7	2 881,7	2 600,8
DÉPENSES	3, 18, 19								
Dépenses en produits au titre des coûts opérationnels		363,4	741,4	252,4	-	-	-	1 357,2	1 374,2
Autres coûts opérationnels:									
Transport maritime		73,5	236,1	81,5	-	-	3,9	395,0	220,8
Transport aérien, terrestre et TIEM		34,5	343,0	118,8	-	-	26,6	522,9	284,1
Autres		11,0	27,9	3,5	37,7	4,9	40,0	125,0	128,5
Coûts d'appui directs		24,1	146,7	54,3	30,9	0,4	13,1	269,5	141,3
Coûts d'appui indirects	6	-	-	-	-	247,9	-	247,9	228,9
TOTAL DES DÉPENSES		506,5	1 495,1	510,5	68,6	253,2	83,6	2 917,5	2 377,8
Excédent/(déficit) des recettes sur les dépenses		34,3	(82,1)	(34,1)	0,3	63,7	(17,9)	(35,8)	223,0
Réserves et soldes des fonds en début d'exercice		49,3	155,0	120,2	8,9	94,0	90,8	518,2	294,2
Reprogrammation des soldes inutilisés des fonds	14	-	(13,2)	(34,7)	(0,3)	-	-	(48,2)	-
Remboursement des soldes inutilisés des fonds	14	-	(1,5)	(0,8)	-	-	-	(2,3)	-
Provisions pour engagements cumulés au titre de l'assurance maladie après cessation de service	18	-	-	-	-	(44,8)	-	(44,8)	-
Economies sur annulation d'engagements contractés durant des exercices antérieurs	19	-	-	-	-	4,4	-	4,4	1,0
Virements entre activités	13	7,5	1,5	-	-	(9,0)	-	-	-
Virement aux/(des) réserves	16	13,5	-	-	-	(13,5)	-	-	-
RÉSERVES ET SOLDES DES FONDS EN FIN D'EXERCICE		104,6	59,7	50,6	8,9	94,8	72,9	391,5	518,2

Les notes accompagnant les états financiers en font partie intégrante.



ÉTAT II
ÉTAT DES AVOIRS, DES ENGAGEMENTS, DES RÉSERVES ET DES SOLDES DES FONDS
AU 31 DÉCEMBRE 1999
(en millions de dollars)

	Note	Développement, relèvement et planification préalable aux catastrophes	Opérations d'urgence	Interventions prolongées de secours	Opérations spéciales	Fonds général	Fonds d'affectation spéciale	Total Fonds du PAM	Exercice précédent 1996-97
AVOIRS	17								
Dépôts à vue et à terme	7	154,5	237,1	124,0	19,1	206,9	87,2	828,8	781,6
Placements détenus par la FAO	8	-	-	-	-	19,3	-	19,3	-
Contributions à recevoir	4	123,7	602,2	294,9	11,7	0,4	-	1 032,9	665,7
Autres sommes à recevoir	9	-	-	-	-	47,1	-	47,1	44,8
TOTAL DES AVOIRS		278,2	839,3	418,9	30,8	273,7	87,2	1 928,1	1 492,1
ENGAGEMENTS									
Contributions non perçues	4	123,7	602,2	294,9	11,7	0,4	-	1 032,9	665,7
Fonds monétisés détenus à titre fiduciaire	22	-	-	-	-	10,4	-	10,4	1,3
Engagements non réglés	10	36,6	91,3	35,3	10,2	27,1	11,6	212,1	177,2
Sommes à payer	11	-	-	-	-	76,9	-	76,9	25,3
Provisions	12	13,3	86,1	38,1	-	-	2,7	140,2	101,9
Obligations relatives au personnel	18	-	-	-	-	64,1	-	64,1	-
Prêt CERF	15	-	-	-	-	-	-	-	2,5
TOTAL DES ENGAGEMENTS		173,6	779,6	368,3	21,9	178,9	14,3	1 536,6	973,9
RÉSERVES ET SOLDES DES FONDS									
Réserve opérationnelle	16	-	-	-	-	43,5	-	43,5	57,0
Solde des fonds		104,6	59,7	50,6	8,9	51,3	72,9	348,0	461,2
TOTAL DES RÉSERVES ET SOLDES DES FONDS		104,6	59,7	50,6	8,9	94,8	72,9	391,5	518,2
TOTAL DES ENGAGEMENTS, RÉSERVES ET SOLDES DES FONDS		278,2	839,3	418,9	30,8	273,7	87,2	1 928,1	1 492,1

Les notes accompagnant les états financiers en font partie intégrante.



ÉTAT III
SITUATION DE TRÉSORERIE
POUR L'EXERCICE BIENNAL CLOS LE 31 DÉCEMBRE 1999
(en millions de dollars)

	Note	Fonds du PAM	Exercice précédent 1996-97	Exercice précédent 1994-95
Entrées (sorties) résultant des activités d'exploitation:				
Excédent/(déficit) des recettes sur les dépenses (État I)		(35,8)	223,0	161,3
(Augmentation) des autres sommes à recevoir	9	(2,3)	(17,3)	11,8
Augmentation des fonds monétisés détenus à titre fiduciaire	22	9,1	-	-
Augmentation des engagements non réglés	10	34,9	2,3	24,4
Augmentation des sommes à payer	11	51,6	1,8	(1,7)
Augmentation/(diminution) des provisions	12	38,3	(46,1)	(72,0)
Augmentation des obligations relatives au personnel	18	64,1	-	-
Moins: Intérêts perçus		(80,1)	(73,8)	(54,3)
Liquidités nettes résultant des activités d'exploitation		79,8	89,9	69,5
Entrées résultant des activités de placement et de financement:				
(Augmentation) des placements*	8	(19,3)	-	-
(Diminution) du prêt CERF	15	(2,5)	-	(11,0)
Plus: Intérêts perçus		80,1	73,8	54,3
Liquidités nettes résultant des activités de placement et de financement		58,3	73,8	43,3
Liquidités d'autres provenances:				
Reprogrammation des soldes inutilisés des fonds		(48,2)	-	-
Remboursement des soldes inutilisés des fonds		(2,3)	-	-
Provisions pour engagements cumulés au titre de l'assurance maladie après cessation de service	18	(44,8)	-	-
Economies sur annulation d'engagements contractés durant des exercices antérieurs		4,4	1,0	4,7
Liquidités nettes d'autres provenances		(90,9)	1,0	4,7
Augmentation nette des dépôts à vue et à terme		47,2	164,7	117,5
Dépôts à vue et à terme en début d'exercice	7	781,6	616,9	499,4
Dépôts à vue et à terme en fin d'exercice	7	828,8	781,6	616,9

* Comme expliqué à la Note 8, les placements détenus par la FAO ont simplement été reflétés, lors des exercices précédents, dans une note des états financiers. Si lesdits placements avaient été reflétés dans les comptes de 1996-97, l'augmentation en 1998-99 aurait été de 5,7 millions de dollars seulement.

Les notes accompagnant les états financiers en font partie intégrante.





NOTE 1: OBJECTIF ET ACTIVITES DU PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL

46. Le Programme alimentaire mondial (PAM) a été institué en 1963 comme organisme des Nations Unies chargé de l'aide alimentaire. Ses principaux objectifs sont:
- d'utiliser l'aide alimentaire pour appuyer le développement économique et social;
 - de satisfaire les besoins alimentaires des réfugiés et fournir des secours alimentaires en situation d'urgence et pendant les crises prolongées;
 - de promouvoir la sécurité alimentaire mondiale conformément aux recommandations formulées par l'Organisation des Nations Unies et la FAO.
47. Pour atteindre les fins susmentionnées, le PAM, sur demande, réalise des programmes, projets et activités d'aide alimentaire pour:
- appuyer le développement économique et social, en concentrant ses efforts et ses ressources sur les groupes et pays les plus nécessiteux;
 - faciliter la transition des secours d'urgence vers le développement en accordant la priorité à l'appui à la prévention des catastrophes, à la préparation de plans de secours, à l'atténuation des effets de catastrophes et aux activités postérieures de relèvement;
 - aider à satisfaire les besoins alimentaires des réfugiés et à fournir des secours alimentaires lorsqu'il surgit des situations d'urgence ou que des crises se prolongent, en utilisant cette assistance, dans toute la mesure possible, à des fins à la fois de secours et de développement;
 - fournir des services aux donateurs bilatéraux, aux organismes des Nations Unies et aux organisations non gouvernementales (ONG) dans le cadre des opérations qu'il mène lorsque celles-ci correspondent à ses objectifs et complètent ses propres opérations.
48. Les activités du PAM sont financées au moyen de contributions volontaires d'États Membres, d'institutions gouvernementales, d'organes intergouvernementaux et d'autres sources publiques et non gouvernementales (y compris privées) appropriées, ainsi qu'au moyen de recettes accessoires provenant d'autres sources.
49. Le Programme a son siège à Rome et mène ses activités par l'intermédiaire de 91 bureaux établis dans le monde entier. Sa politique et son budget sont déterminés et approuvés par le Conseil d'administration, qui est son organe directeur. Toutefois, les décisions concernant les demandes d'assistance et de secours d'urgence dont la valeur dépasse le montant que le Directeur exécutif est habilité à approuver en vertu des pouvoirs qui lui ont été délégués sont prises conjointement par le Directeur exécutif du PAM et par le Directeur général de la FAO.

NOTE 2: RESUME DES PRINCIPALES POLITIQUES COMPTABLES

I. Exercice financier

50. L'exercice financier du Programme porte sur deux années civiles consécutives. Les présents états financiers se rapportent à l'exercice qui s'est achevé le 31 décembre 1999.



II. Pratique comptable

51. Les états financiers sont préparés conformément au Règlement financier et aux Règles de gestion financière du Programme alimentaire mondial et aux décisions de l'organe directeur. Les états financiers sont préparés selon la méthode dite historique et conformément aux normes comptables des Nations Unies, sauf lorsque la nature des opérations du PAM exige l'application d'autres normes comptables internationalement acceptées. Les états financiers sont présentés de manière à faire apparaître clairement la situation financière du PAM et à fournir les informations de gestion nécessaires au Conseil d'administration et au Directeur exécutif.

III. Comptabilité par fonds

52. Conformément au Règlement financier du PAM, les états financiers du Fonds du Programme alimentaire mondial (le "Fonds du PAM") sont tenus par fonds et présentent une récapitulation de l'ensemble des activités réalisées par le Programme. Un fonds est une entité comptable comportant une série de comptes en équilibre faisant apparaître les ressources en espèces et autres ressources financières et non financières, les engagements correspondants et les soldes résiduels, et les variations de ces différents postes. Outre le Fonds général et ses comptes spéciaux et les fonds d'affectation spéciale, des fonds distincts sont créés pour la réalisation d'activités spécifiques ou d'objectifs déterminés conformément à des règles, restrictions ou limitations spéciales.
53. Les états financiers ont été préparés suivant le modèle de dotation en ressources et de financement à long terme appliqué à partir de janvier 1996 et conformément au nouveau Règlement financier qui est entré en vigueur le 1er janvier 1998. Selon ce modèle, les contributions reçues sont classées par catégorie d'activité et par guichet de financement.
- a) Selon les conditions spécifiques dont sont assorties les contributions et le degré de flexibilité autorisé, les trois guichets de financement sont les suivants:
 - **Contributions multilatérales:** Le PAM détermine le programme de pays ou les activités pour lesquels la contribution sera utilisée et comment elle le sera ou affecte à une opération spécifique une contribution reçue à la suite d'un appel du PAM. En pareil cas, le donateur se contente de rapports présentés au Conseil d'administration.
 - **Contributions multilatérales à emploi spécifique:** Il s'agit des contributions versées autrement qu'à la suite d'un appel lancé par le PAM pour la réalisation d'une opération d'urgence particulière que le donateur demande au PAM d'affecter à une activité ou à des activités déterminées menées sur l'initiative du PAM ou bien à un ou plusieurs programmes de pays spécifiques. L'utilisation faite de la contribution donne lieu à l'établissement d'un rapport distinct selon le système des rapports normalisés sur les projets.
 - **Contributions bilatérales:** Le PAM n'accepte de contributions bilatérales que si elles sont destinées à des activités conformes aux objectifs et aux politiques reflétés dans l'exposé de la mission du PAM ainsi qu'avec l'assistance fournie par ce dernier dans le pays bénéficiaire;
 - b) Les contributions multilatérales et les contributions multilatérales à emploi spécifique sont utilisées pour financer l'une quelconque des activités relevant des quatre domaines ci-après:
 - **Activités de développement et de relèvement et préparation en prévision de catastrophes**—pour appuyer le développement économique et social.



- **Secours d'urgence**—pour faire face à des besoins immédiats. Cette catégorie d'activités comprend la Réserve alimentaire internationale d'urgence (RAIU) et le Compte d'intervention immédiate (CII).
- **Interventions prolongées de secours (IPS)**—pour faire face à des besoins prolongés.
- **Opérations spéciales**—pour remettre en état ou renforcer l'infrastructure des transports et, si nécessaire et si des circonstances extraordinaires l'exigent, permettre de livrer rapidement et efficacement une aide alimentaire pour faire face à des besoins immédiats ou prolongés.

Les contributions bilatérales et les dépenses connexes sont comptabilisées sous forme de fonds d'affectation spéciale conformément au Règlement financier.

- c) Le Fonds général est l'entité comptable établie pour comptabiliser séparément les montants recouverts au titre des coûts d'appui indirects, les recettes accessoires, les recettes provenant d'intérêts, les dépenses d'administration et d'appui aux programmes (AAP), les opérations imputables aux comptes spéciaux établis par le Directeur exécutif conformément à l'article 7.3 du Règlement financier, la réserve opérationnelle et les contributions reçues qui ne sont pas affectées à une catégorie d'activités, un projet ou un projet bilatéral spécifique. Les recettes et dépenses imputables au Fonds général sont exposées en détail dans la Note 3.5.
 - d) Un fonds d'affectation spéciale est une subdivision identifiable du Fonds du PAM établi par le Directeur exécutif pour comptabiliser une contribution spéciale et dont l'objet, la portée et les procédures à suivre en matière de rapports ont été convenus avec le donateur. Les fonds d'affectation spéciale comprennent notamment ceux des opérations bilatérales (y compris les opérations menées en Iraq conformément à la résolution 986 du Conseil de sécurité), du Programme des administrateurs auxiliaires, des opérations d'amélioration de la qualité ou de l'impact des activités, des activités d'atténuation des effets des catastrophes, des activités de promotion de l'égalité entre hommes et femmes et des ponts aériens (Opération Survie Soudan). Pour plus amples détails, voir la Note 3.6.
54. Le PAM a continué de recevoir des contributions en produits et en espèces annoncées avant la mise en oeuvre des nouvelles politiques de dotation en ressources et de financement à long terme. Des dépenses continueront d'être engagées au titre desdites contributions ainsi que des soldes reportés jusqu'à épuisement. Les contributions et dépenses correspondantes apparaissent séparément sous un quatrième guichet de financement, intitulé Avant 1996.
55. Les Notes 3.1 à 3.6 présentent une analyse des recettes et des dépenses pour chacun des fonds correspondant aux différentes catégories d'activités. Lors de la préparation des rapports normalisés aux donateurs de 1998, certains postes de recettes et de dépenses ont été transférés aux guichets de financement appropriés à l'intérieur de chaque catégorie d'activités, ce qui n'a cependant pas affecté la répartition des recettes ou des dépenses par rubriques budgétaires.

IV. Monnaies

56. Les états financiers sont établis en dollars des Etats-Unis. Les transactions dans d'autres monnaies sont converties en dollars des Etats-Unis au taux de change pratiqué pour les opérations de l'Organisation des Nations Unies en vigueur au moment où s'effectue l'opération. A la fin de l'exercice, les éléments de l'actif et du passif libellés dans des monnaies autres que le dollar des Etats-Unis sont convertis dans cette monnaie au taux de



change pratiqué pour les opérations de l'ONU en vigueur à la fin de l'exercice biennal, qui est proche du taux pratiqué sur les marchés.

57. Dans l'Etat II, cependant, les postes "contributions à recevoir" et "contributions non encore reçues" sont comptabilisés en dollars des Etats-Unis à la date à laquelle la contribution est confirmée.
58. Les gains ou pertes de change sont reflétés dans l'état des recettes et des dépenses. Le Programme passe des contrats de couverture à terme pour se prémunir contre les risques de change.

V. Comptabilité d'exercice

59. Toutes les recettes autres que celles provenant d'intérêts sont comptabilisées lors de leur réception. Les recettes provenant d'intérêts et toutes les dépenses sont comptabilisées sur la base d'une comptabilité d'exercice.

V. i) Contributions et recettes

60. Le traitement spécifique des principales catégories de recettes est indiqué ci-après.

A. Contributions en produits

- a) Les contributions en nature sous forme de produits sont évaluées sur la base des prix pratiqués sur les marchés mondiaux, des prix prévus par la Convention relative à l'aide alimentaire (CAA) ou des prix facturés par le donateur, selon le cas. La valeur donateur des contributions pour les activités de développement est ajustée en fonction des informations communiquées par les donateurs. Les contributions en produits annoncées au titre de la Convention relative à l'aide alimentaire sont normalement évaluées aux prix CAA pour chaque campagne agricole ou, sur demande du donateur, au prix donateur.
 - b) Les contributions en espèces au lieu de produits sont comptabilisées à la valeur en espèces des contributions annoncées et reçues.
61. Les contributions autres que sous forme de produits sont comptabilisées comme recettes.

B. Contributions au titre des coûts d'appui indirects

62. Les contributions au titre des coûts d'appui indirects figurent dans l'Etat I et les notes accompagnant les états comme virements au Fonds général.

C. Recettes autres que les contributions

63. Les recettes accessoires sont comptabilisées sur la base de la gestion. En revanche, les intérêts sont comptabilisés comme recettes de l'exercice auquel ils se rapportent.

V. ii) Dépenses

64. Les dépenses comprennent:
 - a) tous les décaissements relatifs aux activités de l'exercice en cours;
 - b) les engagements non réglés correspondant à des obligations juridiques, telles que contrats ou commandes;
 - c) les provisions relatives au transport intérieur, à l'entreposage et à la manutention (TIEM), qui sont calculées sur la base de la date d'émission du connaissance, sauf



pour ce qui est des sommes au titre d'opérations bilatérales, qui sont comptabilisées à la date de la demande d'émission des ordres d'expédition.

V. iii) Bâtiments et matériel

65. Le coût des bâtiments et du matériel est imputé sur les dépenses de l'année d'achat. Il est inclus dans les états comptables à la valeur symbolique de un dollar.

V. iv) Pertes de produits

66. Les pertes de produits avant livraison sont couvertes par le compte d'auto-assurance des expéditions internationales.

V. v) Surestaries et primes de célérité

67. Les surestaries payées par le PAM sont traitées comme des sommes à recevoir des gouvernements des pays bénéficiaires et/ou fournisseurs. Les montants en question sont comptabilisés nets des primes de célérité et des sommes recouvrables sur les subventions accordées auxdits gouvernements pour les coûts de TIEM.

V. vi) Coûts d'appui directs

68. Les coûts d'appui directs sont ceux qui ont directement trait à l'appui d'une opération et qui n'auraient plus lieu d'être si cette activité cessait.

VI. Dépenses de personnel

69. Les dépenses de personnel et les indemnités dues au personnel sont fixées selon un barème préétabli pour les différentes classes.
70. Les versements dus à la cessation de service et les indemnités dues en cas de décès, d'accident ou de maladie imputable au service des agents des services généraux et les prestations d'assurance maladie après la cessation de services des agents des services généraux et du personnel du cadre organique relevant du Règlement du personnel de la FAO sont pleinement comptabilisés. Les autres obligations relatives au personnel, telles les primes de rapatriement, congés accumulés et indemnités de licenciement, sont imputées à la date des décaissements (voir aussi la Note 18).

VII. Compte d'auto-assurance des expéditions internationales

71. Depuis le 1er mai 1994, le PAM applique une politique consistant à auto-assurer ses expéditions. Le régime d'auto-assurance couvre l'intégralité des pertes. Toutefois, chaque réexpédition est réassurée auprès d'une compagnie extérieure contre les pertes dépassant 750 000 dollars par expédition ou 1,5 million de dollars par navire.
72. Les primes imputées aux projets à des taux équivalents à ceux du commerce sont portées au crédit du compte d'auto-assurance. Les indemnités demandées, minorées du montant des sommes recouvrées auprès des transporteurs, sont imputées à ce compte.
73. Jusqu'au 30 avril 1994, les expéditions du PAM étaient assurées par des polices tous risques souscrites auprès de compagnies d'assurance extérieures. La couverture excluait les demandes d'indemnisation d'un montant inférieur à 10 000 dollars, celles-ci étant couvertes par le fonds existant d'auto-assurance, dont le reliquat est comptabilisé sous le compte d'auto-assurance.



74. Comme l'exercice précédent, le compte d'auto-assurance apparaît comme un compte spécial du Fonds général.

VIII. Placements détenus par la FAO

75. Les placements sont détenus et gérés par la FAO pour le compte du PAM et évalués au prix coûtant ou à leur valeur boursière, si celle-ci est inférieure, sur la base de l'ensemble du portefeuille. (Voir également les Notes 8 et 18.)

NOTE 3: RECETTES ET DEPENSES PAR CATEGORIE D'ACTIVITES ET GUICHET DE FINANCEMENT

76. Cette note définit les spécifications des recettes et des dépenses par catégorie d'activités et par guichet de financement, qui apparaissent aux Notes 3.1 à 3.6.



NOTE 3.1
VENTILATION DES RECETTES ET DES DÉPENSES PAR GUICHET DE FINANCEMENT
POUR L'EXERCICE BIENNAL CLOS LE 31 DÉCEMBRE 1999

(en millions de dollars)

	DÉVELOPPEMENT, RELÈVEMENT ET PLANIFICATION PRÉALABLE AUX CATASTROPHES				Exercice précédent 1996-97
	Multilatéral	Multilatéral à emploi spécifique	Avant 1996*	Total	
RECETTES					
Contributions en produits	296,4	90,0	10,5	396,9	516,0
Autres contributions	163,1	52,6	1,3	217,0	197,8
Contributions en espèces des gouvernements aux dépenses locales	-	-	-	-	-
Intérêts	-	-	-	-	-
Ajustements pour variation des taux de change	0,9	-	-	0,9	(1,4)
Recettes accessoires	-	-	-	-	-
Virement au Fonds général des contributions au titre des coûts d'appui indirects	(54,0)	(20,0)	-	(74,0)	(70,4)
TOTAL DES RECETTES NON COMPRIS LE VIREMENT AU FONDS GÉNÉRAL	406,4	122,6	11,8	540,8	642,0
DÉPENSES					
Dépenses en produits au titre des coûts opérationnels	268,2	92,7	2,5	363,4	503,3
Autres coûts opérationnels:					
Transport maritime	58,9	13,8	0,8	73,5	65,3
Transport aérien, terrestre et TIEM	20,9	13,6	-	34,5	31,1
Autres	9,6	1,1	0,3	11,0	8,6
Coûts d'appui directs	16,8	1,7	5,6	24,1	9,6
Coûts d'appui indirects	-	-	-	-	-
TOTAL DES DÉPENSES	374,4	122,9	9,2	506,5	617,9
Excédent/(déficit) des recettes sur les dépenses	32,0	(0,3)	2,6	34,3	24,1
Réserves et soldes des fonds en début d'exercice	45,7	14,5	(10,9)	49,3	66,3
Economies sur annulation des engagements contractés	-	-	-	-	-
Virements entre activités	9,0	-	(1,5)	7,5	6,6
Virement aux/(des) réserves	-	-	13,5	13,5	(47,7)
Réserves et soldes des fonds en fin d'exercice	86,7	14,2	3,7	104,6	49,3

* Comme les contributions confirmées reçues en 1998-99 ont été insuffisantes pour couvrir les dépenses courantes et le déficit en début d'exercice, il a été opéré un virement de la Réserve opérationnelle (Note 16) pour garantir la continuité des opérations.



NOTE 3.2
VENTILATION DES RECETTES ET DES DÉPENSES PAR GUICHET DE FINANCEMENT
POUR L'EXERCICE BIENNAL CLOS LE 31 DÉCEMBRE 1999
(en millions de dollars)

	OPÉRATIONS D'URGENCE				Exercice précédent 1996-97
	Multilatéral	Multilatéral à emploi spécifique	Avant 1996	Total	
RECETTES					
Contributions en produits	19,9	714,4	14,3	748,6	593,4
Autres contributions	64,7	688,1	(3,3)	749,5	540,2
Contributions en espèces des gouvernements aux dépenses locales	-	-	-	-	-
Intérêts	-	-	-	-	-
Ajustements pour variation des taux de change	-	-	-	-	-
Recettes accessoires	-	-	-	-	0,1
Virement au Fonds général des contributions au titre des coûts d'appui indirects	(5,2)	(79,9)	-	(85,1)	(54,3)
TOTAL DES RECETTES NON COMPRIS LE VIREMENT AU FONDS GÉNÉRAL	79,4	1 322,6	11,0	1 413,0	1 079,4
DÉPENSES					
Dépenses en produits au titre des coûts opérationnels	23,9	710,8	6,7	741,4	576,3
Autres coûts opérationnels:				-	
Transport maritime	3,8	231,3	1,0	236,1	90,9
Transport aérien, terrestre et TIEM	19,6	321,4	2,0	343,0	153,3
Autres	18,7	8,0	1,2	27,9	25,4
Coûts d'appui directs	7,8	137,3	1,6	146,7	106,4
Coûts d'appui indirects	-	-	-	-	-
TOTAL DES DÉPENSES	73,8	1 408,8	12,5	1 495,1	952,3
Excédent/(déficit) des recettes sur les dépenses	5,6	(86,2)	(1,5)	(82,1)	127,1
Réserves et soldes des fonds en début d'exercice	19,0	11,0	125,0	155,0	28,8
Reprogrammation des soldes inutilisés des fonds	-	-	(13,2)	(13,2)	-
Remboursement des soldes inutilisés des fonds	-	-	(1,5)	(1,5)	-
Economies sur annulation des engagements contractés	-	-	-	-	-
Virements entre activités	-	-	1,5	1,5	(0,9)
Virement aux/(des) réserves	-	-	-	-	-
Réserves et soldes des fonds en fin d'exercice	24,6	(75,2)	110,3	59,7	155,0



NOTE 3.2 (suite)

**DÉTAILS DES RECETTES ET DES DÉPENSES AU TITRE DES OPÉRATIONS D'URGENCE
POUR L'EXERCICE BIENNAL CLOS LE 31 DÉCEMBRE 1999
(en millions de dollars)**

	OPÉRATIONS D'URGENCE			Exercice précédent 1996-97
	RAIU	CII	Total	
RECETTES				
Contributions en produits	748,6	-	748,6	593,4
Autres contributions	708,3	41,2	749,5	540,2
Contributions en espèces des gouvernements aux dépenses locales	-	-	-	-
Intérêts	-	-	-	-
Ajustements pour variation des taux de change	-	-	-	-
Recettes accessoires	-	-	-	0,1
Virement au Fonds général des contributions au titre des coûts d'appui indirects	(82,8)	(2,3)	(85,1)	(54,3)
TOTAL DES RECETTES NON COMPRIS LE VIREMENT AU FONDS GÉNÉRAL	1 374,1	38,9	1 413,0	1 079,4
DÉPENSES				
Dépenses en produits au titre des coûts opérationnels	741,4	-	741,4	576,3
Autres coûts opérationnels:	-	-	-	-
Transport maritime	234,5	1,6	236,1	90,9
Transport aérien, terrestre et TIEM	336,6	6,4	343,0	153,3
Autres	9,1	18,8	27,9	25,4
Coûts d'appui directs	141,7	5,0	146,7	106,4
Coûts d'appui indirects	-	-	-	-
TOTAL DES DÉPENSES	1 463,3	31,8	1 495,1	952,3
Excédent/(déficit) des recettes sur les dépenses	(89,2)	7,1	(82,1)	127,1
Réserves et soldes des fonds en début d'exercice	133,6	21,4	155,0	28,8
Reprogrammation des soldes inutilisés des fonds	(13,2)	-	(13,2)	-
Remboursement des soldes inutilisés des fonds	(1,5)	-	(1,5)	-
Economies sur annulation des engagements contractés	-	-	-	-
Virements entre activités	1,5	-	1,5	(0,9)
Virement aux/(des) réserves	-	-	-	-
Réserves et soldes des fonds en fin d'exercice	31,2	28,5	59,7	155,0



NOTE 3.3
VENTILATION DES RECETTES ET DES DÉPENSES PAR GUICHET DE FINANCEMENT
POUR L'EXERCICE BIENNAL CLOS LE 31 DÉCEMBRE 1999

(en millions de dollars)

	INTERVENTIONS PROLONGÉES DE SECOURS				Exercice précédent 1996-97
	Multilatéral	Multilatéral à emploi spécifique	Avant 1996	Total	
RECETTES					
Contributions en produits	84,5	167,2	(7,1)	244,6	329,5
Autres contributions	91,1	177,4	8,2	276,7	252,4
Contributions en espèces des gouvernements aux dépenses locales	-	-	-	-	-
Intérêts	-	-	-	-	-
Ajustements pour variation des taux de change	-	-	-	-	-
Recettes accessoires	-	-	-	-	-
Virement au Fonds général des contributions au titre des coûts d'appui indirects	(18,1)	(26,8)	-	(44,9)	(37,2)
TOTAL DES RECETTES NON COMPRIS LE VIREMENT AU FONDS GÉNÉRAL	157,5	317,8	1,1	476,4	544,7
DÉPENSES					
Dépenses en produits au titre des coûts opérationnels	92,9	159,2	0,3	252,4	294,6
Autres coûts opérationnels:					
Transport maritime	32,7	48,8	-	81,5	57,6
Transport aérien, terrestre et TIEM	34,3	84,8	(0,3)	118,8	104,0
Autres	1,0	2,2	0,3	3,5	2,1
Coûts d'appui directs	15,2	38,9	0,2	54,3	25,2
Coûts d'appui indirects	-	-	-	-	-
TOTAL DES DÉPENSES	176,1	333,9	0,5	510,5	483,5
Excédent/(déficit) des recettes sur les dépenses	(18,6)	(16,1)	0,6	(34,1)	61,2
Réserves et soldes des fonds en début d'exercice	2,4	73,4	44,4	120,2	58,6
Reprogrammation des soldes inutilisés des fonds	-	-	(34,7)	(34,7)	-
Remboursement des soldes inutilisés des fonds	-	-	(0,8)	(0,8)	-
Economies sur annulation des engagements contractés	-	-	-	-	-
Virements entre activités	-	-	-	-	0,4
Virement aux/(des) réserves	-	-	-	-	-
Réserves et soldes des fonds en fin d'exercice	(16,2)	57,3	9,5	50,6	120,2



NOTE 3.4
VENTILATION DES RECETTES ET DES DÉPENSES PAR GUICHET DE FINANCEMENT
POUR L'EXERCICE BIENNAL CLOS LE 31 DÉCEMBRE 1999

(en millions de dollars)

	OPÉRATIONS SPÉCIALES				Exercice précédent 1996-97
	Multilatéral	Multilatéral à emploi spécifique	Avant 1996	Total	
RECETTES					
Contributions en produits	-	-	-	-	-
Autres contributions	-	73,8	0,4	74,2	48,3
Contributions en espèces des gouvernements aux dépenses locales	-	-	-	-	-
Intérêts	-	-	-	-	-
Ajustements pour variation des taux de change	-	-	-	-	-
Recettes accessoires	-	-	-	-	-
Virement au Fonds général des contributions au titre des coûts d'appui indirects	-	(5,2)	(0,1)	(5,3)	(5,9)
TOTAL DES RECETTES NON COMPRIS LE VIREMENT AU FONDS GÉNÉRAL	-	68,6	0,3	68,9	42,4
DÉPENSES					
Dépenses en produits au titre des coûts opérationnels	-	-	-	-	-
Autres coûts opérationnels:					
Transport maritime	-	-	-	-	-
Transport aérien, terrestre et TIEM	-	-	-	-	-
Autres	-	37,6	0,1	37,7	38,6
Coûts d'appui directs	-	30,0	0,9	30,9	-
Coûts d'appui indirects	-	-	-	-	-
TOTAL DES DÉPENSES	-	67,6	1,0	68,6	38,6
Excédent/(déficit) des recettes sur les dépenses	-	1,0	(0,7)	0,3	3,8
Réserves et soldes des fonds en début d'exercice	0,3	8,6	-	8,9	5,1
Reprogrammation des soldes inutilisés des fonds	(0,3)	-	-	(0,3)	-
Economies sur annulation des engagements contractés	-	-	-	-	-
Virements entre activités	-	-	-	-	-
Virement aux/(des) réserves	-	-	-	-	-
Réserves et soldes des fonds en fin d'exercice	-	9,6	(0,7)	8,9	8,9



NOTE 3.5
VENTILATION DES RECETTES ET DES DÉPENSES
POUR L'EXERCICE BIENNAL CLOS LE 31 DÉCEMBRE 1999
(en millions de dollars)

	FONDS GÉNÉRAL						Exercice précédent 1996-97	
	Coûts des services administratifs et d'appui aux programmes	Autres recettes et dépenses imputées au Fonds général	Comptes spéciaux					Total
			Programme d'amélioration de la gestion financière	Sous-division des affaires publiques	Compte d'auto-assurance des expéditions internationales	Compte vol Kosovo (voir Note 21)		
RECETTES								
Contributions en produits	-	-	-	-	-	-	-	
Autres contributions	-	5,0	4,5	0,1	-	-	17,2	
Contributions en espèces des gouvernements aux dépenses locales	2,4	-	-	-	-	-	3,5	
Intérêts	-	70,4	1,0	-	1,8	-	65,6	
Ajustements pour variation des taux de change	-	0,7	-	-	-	-	(5,8)	
Recettes accessoires*	-	1,0	-	0,1	14,2	-	9,3	
Virement au Fonds général des contributions au titre des coûts d'appui indirects	215,7	-	-	-	-	-	178,0	
TOTAL DES RECETTES NON COMPRIS LE VIREMENT AU FONDS GÉNÉRAL	218,1	77,1	5,5	0,2	16,0	-	267,8	
DÉPENSES								
Dépenses en produits au titre des coûts opérationnels	-	-	-	-	-	-	-	
Autres coûts opérationnels:								
Transport maritime	-	-	-	-	-	-	-	
Transport aérien, terrestre et TIEM	-	-	-	-	-	-	-	
Autres	-	-	-	-	4,9	-	14,2	
Coûts d'appui directs	-	0,4	-	-	-	-	0,1	
Coûts d'appui indirects	230,8	0,3	16,2	-	0,2	0,4	228,9	
TOTAL DES DÉPENSES	230,8	0,7	16,2	-	5,1	0,4	243,2	
Excédent/(déficit) des recettes sur les dépenses	(12,7)	76,4	(10,7)	0,2	10,9	(0,4)	24,6	
Réserves et soldes des fonds en début d'exercice	-	78,4	6,8	0,2	8,6	-	26,8	
Provisions pour engagements cumulés au titre de l'assurance maladie après cessation de service	-	(44,8)	-	-	-	-	-	
Economies sur annulation des engagements contractés	4,4	-	-	-	-	-	1,0	
Virements entre activités	8,3	(34,0)	16,3	-	-	0,4	(6,1)	
Virement aux/(des) réserves	-	(13,5)	-	-	-	-	47,7	
Réserves et soldes des fonds en fin d'exercice	0,0	62,5	12,4	0,4	19,5	-	94,0	

* Les recettes accessoires - 14,2 millions de dollars - du compte d'auto-assurance représentent le montant des primes imputées aux projets. A supposer que le ratio de pertes enregistré par le passé demeure de 0,8 pour cent environ, l'on estime qu'il pourra y avoir pour 14,5 millions de dollars de réclamations concernant les expéditions préalables au 31 décembre 1999 qui donneront lieu à des versements correspondants au PAM.



NOTE 3.6
VENTILATION DES RECETTES ET DES DÉPENSES
POUR L'EXERCICE BIENNAL CLOS LE 31 DÉCEMBRE 1999
(en millions de dollars)

	FONDS D'AFFECTATION SPÉCIALE							Exercice précédent 1996-97
	Programme des administrateurs auxiliaires	Opérations bilatérales	Amélioration de la qualité et autres fonds d'affectation spéciale	Atténuation des effets des catastrophes	Promotion de l'égalité entre hommes et femmes	Ponts aériens - Opération Survie Soudan	Total	
RECETTES								
Contributions en produits	-	-	-	-	-	-	-	-
Autres contributions	11,0	25,3	6,5	1,2	1,2	20,0	65,2	26,5
Contributions en espèces des gouvernements aux dépenses locales	-	-	-	-	-	-	-	-
Intérêts	0,2	6,8	-	(0,1)	-	-	6,9	8,2
Ajustements pour variation des taux de change	-	-	-	-	-	-	-	-
Recettes accessoires	-	-	-	-	-	-	-	-
Virement au Fonds général des contributions au titre des coûts d'appui indirects	(1,0)	(4,3)	-	-	-	(1,1)	(6,4)	(10,2)
TOTAL DES RECETTES NON COMPRIS LE VIREMENT AU FONDS GÉNÉRAL	10,2	27,8	6,5	1,1	1,2	18,9	65,7	24,5
DÉPENSES								
Dépenses en produits au titre des coûts opérationnels	-	-	-	-	-	-	-	-
Autres coûts opérationnels:								
Transport maritime	-	3,9	-	-	-	-	3,9	7,0
Transport aérien, terrestre et TIEM	-	6,1	-	-	-	20,5	26,6	(4,3)
Autres	-	40,0	-	-	-	-	40,0	39,6
Coûts d'appui directs	8,5	-	1,7	2,3	0,6	-	13,1	-
Coûts d'appui indirects	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL DES DÉPENSES	8,5	50,0	1,7	2,3	0,6	20,5	83,6	42,3
Excédent/(déficit) des recettes sur les dépenses	1,7	(22,2)	4,8	(1,2)	0,6	(1,6)	(17,9)	(17,8)
Réserves et soldes des fonds en début d'exercice	1,7	80,8	3,6	4,7	-	-	90,8	108,6
Economies sur annulation des engagements contractés durant des exercices antérieurs	-	-	-	-	-	-	-	-
Virements entre activités	-	-	-	-	-	-	-	-
Virement aux/(des) réserves	-	-	-	-	-	-	-	-
Réserves et soldes des fonds en fin d'exercice	3,4	58,6	8,4	3,5	0,6	(1,6)	72,9	90,8



NOTE 4
ÉTAT RÉCAPITULATIF DES CONTRIBUTIONS AU 31 DÉCEMBRE 1999
ET AU TITRE DE L'EXERCICE BIENNAL CLOS LE 31 DÉCEMBRE 1999
(en millions de dollars)

	Solde des contributions non réglées au 1er janvier 1998			Nouvelles contributions et ajustements			Recettes			Solde des contributions non réglées au 31 décembre 1999		
	Produits*	Espèces	Total	Produits	Espèces	Total	Produits	Espèces	Total	Produits	Espèces	Total
DÉVELOPPEMENT												
Contributions multilatérales	52,4	16,1	68,5	293,2	174,4	467,6	296,4	163,1	459,5	49,2	27,4	76,6
Contributions multilatérales à emploi spécifique	17,3	25,8	43,1	87,9	53,9	141,8	90,0	52,6	142,6	15,2	27,1	42,3
Contributions antérieures à 1996	14,7	10,6	25,3	(2,2)	(6,5)	(8,7)	10,5	1,3	11,8	2,0	2,8	4,8
TOTAL DÉVELOPPEMENT	84,4	52,5	136,9	378,9	221,8	600,7	396,9	217,0	613,9	66,4	57,3	123,7
OPÉRATIONS D'URGENCE												
Contributions multilatérales	0,3	6,4	6,7	27,7	66,6	94,3	19,9	64,7	84,6	8,1	8,3	16,4
Contributions multilatérales à emploi spécifique	96,6	214,5	311,1	815,6	861,6	1 677,2	714,4	688,1	1 402,5	197,8	388,0	585,8
Contributions antérieures à 1996	5,2	28,0	33,2	9,1	(31,3)	(22,2)	14,3	(3,3)	11,0	-	-	-
TOTAL OPÉRATIONS D'URGENCE	102,1	248,9	351,0	852,4	896,9	1 749,3	748,6	749,5	1 498,1	205,9	396,3	602,2
INTERVENTIONS PROLONGÉES DE SECOURS												
Contributions multilatérales	8,8	48,5	57,3	120,7	151,6	272,3	84,5	91,1	175,6	45,0	109,0	154,0
Contributions multilatérales à emploi spécifique	49,2	51,1	100,3	162,1	223,1	385,2	167,2	177,4	344,6	44,1	96,8	140,9
Contributions antérieures à 1996	2,8	7,8	10,6	(9,9)	0,4	(9,5)	(7,1)	8,2	1,1	-	-	-
TOTAL INTERVENTIONS PROLONGÉES DE SECOURS	60,8	107,4	168,2	272,9	375,1	648,0	244,6	276,7	521,3	89,1	205,8	294,9
OPÉRATIONS SPÉCIALES												
Contributions multilatérales	-	0,4	0,4	-	(0,4)	(0,4)	-	-	-	-	-	-
Contributions multilatérales à emploi spécifique	-	7,7	7,7	-	77,8	77,8	-	73,8	73,8	-	11,7	11,7
Contributions antérieures à 1996	-	-	-	-	0,4	0,4	-	0,4	0,4	-	-	-
TOTAL OPÉRATIONS SPÉCIALES	-	8,1	8,1	-	77,8	77,8	-	74,2	74,2	-	11,7	11,7
FONDS GÉNÉRAL												
Comptes spéciaux	-	-	-	-	4,6	4,6	-	4,6	4,6	-	-	-
Fonds général	-	1,5	1,5	-	3,9	3,9	-	5,0	5,0	-	0,4	0,4
TOTAL FONDS GÉNÉRAL	-	1,5	1,5	-	8,5	8,5	-	9,6	9,6	-	0,4	0,4
FONDS D'AFFECTATION SPÉCIALE												
Programme des administrateurs auxiliaires	-	-	-	-	11,0	11,0	-	11,0	11,0	-	-	-
Opérations bilatérales	-	-	-	-	25,3	25,3	-	25,3	25,3	-	-	-
Amélioration de la qualité et autres fonds d'affectation spéciale	-	-	-	-	6,5	6,5	-	6,5	6,5	-	-	-
Atténuation des effets des catastrophes	-	-	-	-	1,2	1,2	-	1,2	1,2	-	-	-
Promotion de l'égalité entre hommes et femmes	-	-	-	-	1,2	1,2	-	1,2	1,2	-	-	-
Ponts aériens - Opération Survie Soudan	-	-	-	-	20,0	20,0	-	20,0	20,0	-	-	-
TOTAL FONDS D'AFFECTATION SPÉCIALE	-	-	-	-	65,2	65,2	-	65,2	65,2	-	-	-
TOTAL GÉNÉRAL	247,3	418,4	665,7	1 504,2	1 645,3	3 149,5	1 390,1	1 392,2	2 782,3	361,4	671,5	1 032,9

* Les contributions en produits comprennent les contributions en espèces au lieu de produits.



NOTE 5
CONTRIBUTIONS AU TITRE DES COÛTS D'APPUI INDIRECTS
POUR L'EXERCICE BIENNAL CLOS LE 31 DÉCEMBRE 1999
(en millions de dollars)

	Développement, relèvement et planification préalable aux catastrophes	Opérations d'urgence	Interventions prolongées de secours	Opérations spéciales	Fonds d'affectation spéciale	Total	Exercice précédent 1996-97
Contributions multilatérales	54,0	5,2	18,1	-	-	77,3	71,7
Contributions multilatérales à emploi spécifique	20,0	79,9	26,8	5,2	-	131,9	73,9
Contributions antérieures à 1996	-	-	-	0,1	-	0,1	22,2
Contributions bilatérales	-	-	-	-	6,4	6,4	10,2
Total des contributions au titre de l'appui administratif	74,0	85,1	44,9	5,3	6,4	215,7	178,0

Le PAM récupère les coûts d'appui indirects sur les contributions versées aux diverses activités dont il assure la gestion. Ces recouvrements sont comptabilisés comme virement des catégories d'activités au Fonds général et les dépenses y afférentes sont imputées au Fonds général. Les coûts d'appui indirects désignent les dépenses effectuées à l'appui de l'exécution de projets mais qui n'ont pas directement trait à leur mise en oeuvre.



NOTE 6
COÛTS D'APPUI INDIRECTS
POUR L'EXERCICE BIENNAL CLOS LE 31 DÉCEMBRE 1999
(en millions de dollars)

	Dépenses pour l'exercice 1998-99	Exercice précédent 1996-97
Coûts des services administratifs et d'appui aux programmes	230,8	226,2
Comptes spéciaux et autres comptes du Fonds général	17,1	2,7
Total des coûts d'appui indirects	247,9	228,9

Les dépenses d'administration et d'appui aux programmes ne comprennent pas un gain de change de 2,7 millions de dollars au titre des salaires du personnel du siège (1996-97, 100 000 dollars).

NOTE 6.1
COÛTS DES SERVICES ADMINISTRATIFS ET D'APPUI AUX PROGRAMMES
POUR L'EXERCICE BIENNAL CLOS LE 31 DÉCEMBRE 1999
(en millions de dollars)

	Dépenses pour l'exercice 1998-99	Exercice précédent 1996-97
Siège		
Dépenses de personnel	80,8	84,8
Autres coûts	47,2	40,3
TOTAL	128,0	125,1
Dépenses obligatoires		
Vérification externe des comptes	0,5	0,5
Contributions aux autres organismes des Nations Unies	1,8	1,5
TOTAL	2,3	2,0
Bureaux de pays		
Dépenses de personnel	74,2	76,4
Dépenses locales de fonctionnement	26,3	22,7
TOTAL	100,5	99,1
Total des coûts des services administratifs et d'appui aux programmes	230,8	226,2



NOTE 7
DÉPÔTS À VUE ET À TERME
(en millions de dollars)

	Solde au 31 décembre 1999	Solde au 31 December 1997
Avoirs en banque et encaisse au siège		
Par l'intermédiaire de la FAO	-	735,5
Directs	800,1	32,1
Avoirs en banque et encaisse dans les bureaux de pays		
En monnaies convertibles	20,3	12,4
En monnaies non convertibles	8,4	1,6
Total	828,8	781,6

L'intégralité des fonds et de l'encaisse du PAM est gérée au niveau central et imputée au Fonds général pour des raisons d'économie d'échelle. Ces avoirs en banque et encaisse sont répartis entre les comptes de chaque fonds. Le solde comprend les liquidités placées à terme pour couvrir les engagements au titre de l'assurance maladie après cessation de service. A compter de janvier 1999, le PAM a repris les tâches de trésorerie exécutées par la FAO, et tous les comptes bancaires, à l'exception de quatre comptes relatifs aux états de paie, sont maintenant gérés directement par le PAM.

NOTE 8
PLACEMENTS DÉTENUS PAR LA FAO
(en millions de dollars)

	Solde au 31 décembre 1999
Versements dus à la cessation de service	18,5
Plan d'indemnisation/plan de réserve	0,8
Total	19,3

Les montants ci-dessus représentent la valeur comptable des placements détenus par la FAO pour le compte du PAM au 31 décembre 1999. Ces fonds, qui sont placés et gérés par la FAO, sont destinés à couvrir les engagements correspondant aux versements dus à la cessation de service et au plan d'indemnisation administré par la FAO. Lors des exercices précédents, lesdits fonds étaient reflétés dans une note des états financiers. Depuis l'exercice biennal 1998-99, ils apparaissent dans les comptes du PAM comme placements détenus par la FAO et représentent le pendant de montants dus au PAM dans les comptes de la FAO.



NOTE 9
AUTRES COMPTES DÉBITEURS
(en millions de dollars)

	Solde au 31 décembre 1999	Solde au 31 décembre 1997
Avances consenties au personnel	12,0	6,6
Surestaries à recouvrer auprès des gouvernements bénéficiaires et des fournisseurs	3,4	1,9
Comptes débiteurs des bureaux de pays	6,9	4,8
Loyer et rénovation des locaux du siège, à recouvrer auprès du Gouvernement italien	13,7	10,0
Intérêts échus	4,6	12,6
Autres organismes des Nations Unies	1,6	6,6
Autres comptes débiteurs	4,9	2,3
Total	47,1	44,8

NOTE 10
ENGAGEMENTS NON RÉGLÉS AU 31 DÉCEMBRE 1999
(en millions de dollars)

Catégorie d'activités	Multilatéral	Multilatéral à emploi spécifique	Avant 1996	Bilatéral	Total	Solde au 31 décembre 1997
Développement, relèvement, planification préalable aux catastrophes	28,4	7,0	1,2	-	36,6	38,1
Opérations d'urgence	4,9	85,6	0,8	-	91,3	80,4
Interventions prolongées de secours	20,7	14,5	0,1	-	35,3	23,5
Opérations spéciales	-	9,9	0,3	-	10,2	4,1
Fonds général	27,1	-	-	-	27,1	18,8
Fonds d'affectation spéciale	-	-	-	11,6	11,6	12,3
Total	81,1	117,0	2,4	11,6	212,1	177,2



NOTE 11
COMPTES CRÉANCIERS
(en millions de dollars)

	Solde au 31 décembre 1999	Solde au 31 décembre 1997
Autres organismes des Nations Unies	29,4	2,8
Primes de célérité à compenser par surestaries	1,2	1,3
Remboursements au titre de l'assurance payables aux donateurs et en attente	23,0	12,6
Autres comptes créanciers	23,3	8,6
Total	76,9	25,3

Les primes nettes de célérité sont à payer aux pays bénéficiaires.



NOTE 12
PROVISIONS AU 31 DÉCEMBRE 1999
(en millions de dollars)

Catégorie d'activités	Multilatéral	Multilatéral à emploi spécifique	Avant 1996	Bilatéral	Total	Solde au 31 décembre 1997
Développement, relèvement, planification préalable aux catastrophes	8,8	4,0	0,5	-	13,3	14,1
Opérations d'urgence	6,2	79,3	0,6	-	86,1	50,7
Interventions prolongées de secours	14,5	23,6	-	-	38,1	30,8
Opérations spéciales	-	-	-	-	-	-
Fonds général	-	-	-	-	-	-
Fonds d'affectation spéciale	-	-	-	2,7	2,7	6,3
Total	29,5	106,9	1,1	2,7	140,2	101,9

NOTE 13
VIREMENTS ENTRE ACTIVITÉS
(en millions de dollars)

	Développement, relèvement et planification préalable aux catastrophes	Opérations d'urgence	Fonds général				
			Coûts des services administratifs et d'appui aux programmes	Autres comptes du Fonds général	FMIP	Compte vol Kosovo	Montant net des virements du Fonds général
Virements d'autres comptes du Fonds général pour des projets au Sénégal, au Mozambique, au Rwanda et en Jamaïque	9,0	-		(9,0)			(9,0)
Correction de virements effectués lors de l'exercice biennal précédent	(1,5)	1,5		-			-
Virement d'autres comptes du Fonds général au FMIP	-	-		(16,3)	16,3		-
Virement d'autres comptes du Fonds général au compte spécial vol Kosovo	-	-		(0,4)	-	0,4	-
Virement d'autres comptes du Fonds général pour couvrir les dépenses AAP	-	-	8,3	(8,3)			-
Montant net des virements	7,5	1,5	8,3	(34,0)	16,3	0,4	(9,0)



NOTE 14: REPROGRAMMATION OU REMBOURSEMENT DES SOLDES INUTILISES DES FONDS

77. Pendant l'exercice 1998-99, il a été entrepris un examen des soldes des fonds non utilisés au titre du guichet de financement Avant 1996 pour les opérations d'urgence, les interventions prolongées de secours et les opérations spéciales. En accord avec les donateurs intéressés, les soldes inutilisés ont été soit reprogrammés, soit remboursés.

NOTE 15: FONDS CENTRAL AUTORENOUVELABLE D'URGENCE (CERF)

78. Le Fonds central autorenewable d'urgence du Département des affaires humanitaires (CERF - DAH) a été institué par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies en application de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale du 19 décembre 1991. En 1993, le PAM a utilisé ce fonds pour mettre en route l'opération d'urgence au Tadjikistan en attendant de trouver des donateurs. Comme il n'a pas été trouvé de donateurs pour couvrir le prêt du CERF, l'Organisation des Nations Unies a accepté de passer par pertes et profits le solde de 2,5 millions de dollars pendant l'exercice biennal en cours.

NOTE 16: RESERVE OPERATIONNELLE

79. Aux termes de l'article 10.5 du Règlement financier, il doit être conservé une Réserve opérationnelle afin d'assurer la continuité des opérations en cas de pénuries temporaires de ressources.
80. Un montant de 13,5 millions de dollars a été prélevé sur la Réserve opérationnelle pour couvrir les dépenses afférentes aux projets de développement réalisés au titre du guichet de financement Avant 1996. Au 31 décembre 1999 et au 31 décembre 1997, la Réserve opérationnelle se montait à 43,5 et 57 millions de dollars respectivement.

NOTE 17: IMMOBILISATIONS—BATIMENTS ET MATERIEL, MOBILIER ET VEHICULES

81. Le coût historique des bâtiments, du matériel, du mobilier et des véhicules au 31 décembre 1999 était de 114,4 millions de dollars, selon les informations reçues de 78 pays. Ce montant est imputé aux dépenses et comptabilisé pour la valeur comptable de un dollar.
82. Durant l'exercice biennal 1998-99, un montant total de 6,5 millions de dollars a été rayé de l'inventaire, principalement parce que les avoirs correspondants ont été transférés au pays bénéficiaire, ou bien sont devenus irréparables ou vétustes.



NOTE 18: OBLIGATIONS LIEES AU PERSONNEL

83. Les fonctionnaires de certaines catégories ont droit à diverses prestations à la cessation de service. La mesure dans laquelle ces engagements sont comptabilisés est expliquée aux paragraphes 36 à 42.

Plan pour les versements à la cessation de service et Fonds de réserve pour le plan d'indemnisation

84. Les engagements afférents aux versements dus à la cessation de service des agents des services généraux du Programme sont pleinement couverts par des fonds mis en réserve et placés dans le Plan pour les versements à la cessation de service géré par la FAO. Le montant des fonds ainsi mis en réserve était de 12,6 millions de dollars au 31 décembre 1999.

85. D'autres fonds ont été mis en réserve et placés dans le Fonds de réserve pour le plan d'indemnisation de la FAO, qui a pour objet de couvrir les indemnités dues à tous les fonctionnaires, employés et personnes à leur charge en cas de décès, accident ou maladie imputable au service. Le montant des fonds ainsi mis en réserve était de 600 000 dollars au 31 décembre 1999.

86. La valeur, au prix coûtant, des avoirs acquis au moyen des fonds placés par la FAO est reflétée dans les comptes du PAM (voir la Note 8). Au 31 décembre 1999, lesdits fonds dépassaient de 6,1 millions de dollars la valeur des engagements cumulés, comme indiqué ci-après:

	Plan pour les versements à la cessation de service	Fonds de réserve pour le plan d'indemnisation	Total
(en millions de dollars)			
Valeur comptable des placements	18,5	0,8	19,3
Engagements cumulés	12,6	0,6	13,2
Excédent des placements sur les engagements	5,9	0,2	6,1

En attendant l'évaluation actuarielle des engagements, l'excédent des placements sur les engagements cumulés est reflétée sous la rubrique des obligations relatives au personnel. La FAO doit entreprendre en l'an 2000 une évaluation actuarielle des engagements cumulés au 31 décembre 1999.

Plan d'assurance maladie après la cessation de service

87. Sur la base de l'étude actuarielle réalisée par la FAO des engagements au titre de l'assurance maladie des fonctionnaires après la cessation de service, la part des engagements revenant au PAM était de 44,8 millions de dollars au 31 décembre 1997. Lors des exercices précédents, les dépenses afférentes à ces engagements comptabilisées comme dépenses au moment de leur décaissement, et les engagements cumulés n'apparaissaient pas dans les comptes. En octobre 1999, le Conseil d'administration a décidé de couvrir les engagements cumulés—de 44,8 millions de dollars au 31 décembre 1997—au moyen du solde non affecté du Fonds général et d'imputer les dépenses afférentes à l'assurance



maladie des fonctionnaires après la cessation de service pour 1998 et les années suivantes au budget de l'exercice biennal du PAM. Le montant des engagements cumulés au 31 décembre 1997 était de 44,8 millions de dollars, et les fonds mis en réserve à cette fin sont placés directement par le PAM. La FAO doit entreprendre en l'an 2000 une évaluation actuarielle de ces engagements au 31 décembre 1999.

Engagements divers

88. Les indemnités dues à la cessation de service sont essentiellement les indemnités de rapatriement, le remboursement des frais de voyage et de déménagement, les indemnités de licenciement, les indemnités dues en cas de décès et les montants dus au titre des jours de congé annuel accumulés. Les engagements correspondants ne sont pas couverts, mais le PAM peut, en l'absence de compressions significatives d'effectifs, couvrir les engagements statutaires correspondants sur une longue période.
89. Le montant estimatif des engagements du PAM au titre des jours de congé annuel accumulés était de 5,5 millions de dollars au 31 décembre 1999. Ces engagements ne sont pas reflétés dans les comptes.
90. Les fonctionnaires du PAM sont affiliés à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, gérée par le Comité mixte de la Caisse. Des évaluations actuarielles sont entreprises tous les deux ans pour déterminer si les avoirs actuels et les avoirs estimatifs futurs de la Caisse seront suffisants pour permettre à celle-ci de faire face à ses engagements actuels et futurs sur la base de différentes séries d'hypothèses concernant l'évolution économique et démographique prévisible. Les hypothèses économiques utilisées pour l'évaluation au 31 décembre 1997 sont identiques à celles utilisées lors de la précédente évaluation au 31 décembre 1995, sous réserve qu'il a été supposé une croissance nulle concernant le nombre futur de participants. Le résultat de l'évaluation ordinaire de 1997 a été un excédent actuariel de 0,36 pour cent de la rémunération considérée aux fins de la pension, contre un déficit actuariel de 1,46 pour cent au 31 décembre 1995.

NOTE 19: ENGAGEMENTS IMPUTABLES A DES EXERCICES PRECEDENTS ET PROVISIONS

91. Comme prévu par l'article 9.9 du Règlement financier concernant les dépenses d'administration et d'appui aux programmes, les engagements non réglés à la fin de la période de 12 mois suivant la fin de l'exercice biennal sont comptabilisés comme économies au titre du Fonds général (4,4 millions de dollars).
92. L'annulation d'engagements imputables à des exercices précédents et les provisions constituées pour la réalisation de projets en cours relevant d'autres catégories d'activités se sont traduites par une réduction des dépenses imputables à l'état des recettes et des dépenses de l'exercice biennal en cours. Le montant total de ces engagements et les provisions pour l'exercice biennal 1998-99 a été de 75,8 millions de dollars, comme suit:

	Millions de dollars
Développement, relèvement et préparation en prévision de catastrophes	14,2
Opérations d'urgence	43,4



Interventions prolongées de secours	16,4
Opérations spéciales	1,8
Total	75,8

NOTE 20: PROGRAMME D'AMELIORATION DE LA GESTION FINANCIERE (FMIP)

93. En mai 1999, le Conseil d'administration a décidé de convertir en subvention le montant initial de 10 millions de dollars qu'il avait approuvé en octobre 1997 à titre d'avance du Fonds général. Le Conseil a également décidé que le solde non financé, à concurrence d'un plafond total de 37 millions de dollars, serait couvert au moyen d'une nouvelle subvention du Fonds général. Pendant l'exercice biennal qui s'est achevé le 31 décembre 1999, il a été prélevé au total 16,3 millions de dollars sur le Fonds général, déduction faite d'un montant de un million de dollars au titre des intérêts perçus correspondant à la période 1996-99.

NOTE 21: COMPTE SPECIAL—ACCIDENT D'AVION AU KOSOVO

94. Pour faire face aux conséquences de l'accident de l'avion affrété par le PAM (vol KSV 3275) qui s'est écrasé à Pristina le 12 novembre 1999, dans lequel tous les passagers et membres de l'équipage ont trouvé la mort, le Directeur exécutif a immédiatement établi, conformément à l'article 5.1 du Règlement financier, un compte spécial pour faire face aux conséquences de l'accident et couvrir les dépenses correspondantes.

95. Le montant total des dépenses enregistrées jusqu'au 31 décembre 1999 a atteint 400 000 dollars, y compris les frais de voyage des fonctionnaires et des consultants du PAM, les dépenses afférentes aux funérailles des victimes et au rapatriement des corps, aux cérémonies et à l'hébergement des proches parents des victimes, la petite caisse destinée à la couverture des faux frais et d'autres postes comme conseils et communications.

96. Par la suite, le PAM a, le 10 mars 2000, reçu confirmation du fait que la Presidenza del Consiglio de l'Italie lui rembourserait un montant approximatif de 210 millions de lire italiennes (soit l'équivalent d'environ 100 000 dollars) au titre des dépenses encourues dans le contexte du compte spécial établi pour faire face aux suites de l'accident.

NOTE 22: FONDS MONETISES DETENUS A TITRE FIDUCIAIRE

97. Les fonds monétisés représentent le produit de la vente de denrées livrées au gouvernement bénéficiaire et doivent être dépensés pour la réalisation des projets. Les montants correspondants reflètent le solde de trésorerie en fin d'exercice et ne comprennent pas les comptes débiteurs ou créanciers afférents aux fonds gérés. Les modalités de gestion desdits fonds sont les suivantes:

- a) Le gouvernement bénéficiaire a la propriété des fonds produits par la vente des denrées après livraison en un point convenu. En principe, par conséquent, lesdits fonds doivent être détenus et contrôlés par le gouvernement bénéficiaire.



- b) Toutefois, lorsque les intérêts du projet du PAM l'exigent (par exemple si les fonds risquent d'être utilisés à des fins autres que celles envisagées dans l'accord de projet ou d'être utilisés trop lentement, ou bien à la demande du gouvernement bénéficiaire), les comptes bancaires correspondants sont ouverts au nom du PAM, administrés conformément au Règlement financier et aux Règles de gestion financière de celui-ci et comptabilisés comme engagements au titre de "fonds fiduciaires". Le montant des fonds monétisés détenus à titre fiduciaire au 31 décembre 1999 était de 10,4 millions de dollars.
- c) Ces fonds monétisés, qu'ils soient détenus et contrôlés par le gouvernement bénéficiaire ou administrés par le PAM, sont vérifiés chaque année par des auditeurs externes locaux sélectionnés et désignés par l'équipe chargée de la direction du projet dont il s'agit. Ils sont également vérifiés par des vérificateurs internes des comptes et le Commissaire aux comptes du PAM dans le cadre de leur programme normal d'audit.



Paris, 25 juillet 2000

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint les états financiers du Programme alimentaire mondial pour l'exercice 1998-99 accompagnés de mon opinion et de mon rapport détaillé sur les comptes et la gestion de l'organisation au cours de cet exercice.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

(Signé)

Pierre JOXE
Premier Président
de la Cour des comptes
de la République française
Commissaire aux comptes

Son Excellence
Monsieur Mohammad Saeed Nouri-Naeni
Président du Conseil d'administration
du Programme alimentaire mondial
Rome
Italie



**RAPPORT DU COMMISSAIRE AUX COMPTES SUR LES ÉTATS FINANCIERS
DU PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL POUR L'EXERCICE ALLANT
DU 1ER JANVIER 1998 AU 31 DÉCEMBRE 1999**

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>
Introduction	1
Portée de la vérification	2-5
Examen de questions de gestion	6-7
Recommandations précédentes	8
<u>RÉSUMÉ</u>	9-43
Questions financières	9-31
Questions de gestion	32-41
Questions diverses	42-43
<u>RAPPORT DÉTAILLÉ</u>	44-199
Questions financières	44-149
Présentation des états financiers	44-52
Aperçu général des activités du PAM pendant l'exercice biennal	53-57
Excédents, réserves et soldes des fonds	58
Reprogrammation et remboursement des soldes inutilisés des fonds	59-60
Virements entre catégories d'activités	61
Prélèvements sur les réserves (Réserve opérationnelle)	62
Contributions	63-77
Dépenses	78-92
Dépenses des bureaux de pays	93-103
Dépenses d'administration et d'appui aux programmes (AAP)	104-111
Gestion des liquidités	112-114
Politique de gestion des placements	115-119
Comptes bancaires	120-122
Fonds monétisés détenus à titre fiduciaire	123-124
Intérêts perçus sur les fonds d'affectation spéciale et comptes spéciaux	125-126
Comptes débiteurs et comptes créanciers	127-144
Obligations relatives au personnel	145-149
Questions de gestion	150-159
Politique de décentralisation	150
Création et modification des pôles régionaux	151
Mission des bureaux régionaux	152-154



Carence constatées dans l'exécution de certaines tâches spécifiques	155
Financement des bureaux régionaux	156
Décentralisation des bureaux régionaux	157
Suite donnée à la politique de décentralisation	158
Evaluation des résultats de la politique de décentralisation	159
Gestion des ressources humaines	160-174
Politique d'administration du personnel: contexte juridique et contraintes	160-163
Contrôle du budget et du tableau d'effectifs	164-167
Création de postes et recrutement	168-169
Affectations temporaires	170-173
Agents occasionnels	174
Programme d'amélioration de la gestion financière	175-199
Contexte et portée de l'audit	175-176
Mise en oeuvre des trois systèmes d'appui stratégique	177-182
Mise en oeuvre des cinq systèmes stratégiques d'exploitation	183-188
Mise en oeuvre combinée des systèmes SIMSS et OASIS 1	189-191
Etat d'avancement de l'introduction des systèmes	192-193
Coût et financement du FMIP	194-196
Conclusion générale	197-199
Gestion du Bureau du Directeur exécutif	200-204
Questions diverses	201-203
Mesures adoptées à la suite de rapport précédents	201-203
Remerciements	204



RAPPORT DU COMMISSAIRE AUX COMPTES SUR LES ETATS FINANCIERS DU PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL POUR L'EXERCICE ALLANT DU 1ER JANVIER 1998 AU 31 DECEMBRE 1999

Introduction

1. Mes collaborateurs ont vérifié les états financiers du Programme alimentaire mondial (PAM) pour l'exercice allant du 1er janvier 1998 au 31 décembre 1999 présentés par le Directeur exécutif conformément aux articles 12.4 et 13.1 à 13.3 du Règlement financier du PAM¹.

Portée de la vérification

2. La portée de la vérification a été déterminée conformément à l'article XIV du Règlement financier du PAM ainsi qu'au Mandat additionnel régissant la vérification extérieure des comptes figurant en annexe audit Règlement.
3. La vérification a été réalisée conformément aux normes communes de vérification du Groupe des vérificateurs extérieurs 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 préparée et réalisée de manière à pouvoir donner l'assurance que les états financiers reflètent fidèlement la situation de l'Organisation et que les opérations ont été menées conformément aux autorisations données par les organes directeurs. Le Directeur exécutif est responsable de la préparation de ces états financiers, et il m'incombe d'exprimer une opinion à ce sujet.
4. La vérification a comporté un examen par sondage des pièces justificatives à l'appui des informations fournies dans les états financiers. Elle a également porté sur les principes comptables appliqués, sur la conformité des opérations avec les autorisations données par les organes directeurs et sur la présentation générale des états financiers. Conformément au paragraphe 6 c) du Mandat additionnel régissant la vérification extérieure des comptes, mes collaborateurs ont, le 25 avril 2000, sollicité des informations concernant les cas de fraude ou présomption de fraude dont le PAM avait connaissance. Le 6 juillet 2000, ils ont reçu une réponse énumérant neuf cas considérés comme fraudes ou présomptions de fraude conformément aux critères et aux pratiques appliqués par les autres organismes des Nations Unies, le plus important de ces trop-perçus ou malversations atteignant 58 000 dollars. En ce qui concerne les engagements aléatoires, le Secrétariat a informé mes collaborateurs qu'à la date du présent rapport, certaines des familles des victimes de l'accident de l'appareil affrété au Kosovo ont présenté contre toutes les parties des réclamations représentant au total 25 millions de dollars.
5. A la suite de cette vérification, j'ai été en mesure d'émettre à propos des états financiers l'opinion reproduite à page XXX.

Examen de questions de gestion

6. Outre la vérification des comptes, mes collaborateurs ont procédé à un certain nombre d'examens comme prévu par l'article 14.4 du Règlement financier du Programme. En

¹ Sauf indication contraire, toute mention du Règlement financier désigne celui qui est entré en vigueur le 1er janvier 1998 après avoir été approuvé en 1997 par l'Assemblée générale des Nations Unies et la Conférence de la FAO.



1998-99, cet examen de questions de gestion a porté sur la mise en oeuvre de la politique de décentralisation définie dans la Circulaire No 97/08 du Directeur exécutif et sur les différents volets de la politique de gestion des ressources humaines. L'examen a porté en outre sur l'exécution du Programme d'amélioration de la gestion financière (FMIP) adopté en 1996 ainsi que sur la gestion du Bureau du Directeur exécutif (OED). Les conclusions de cet examen sont reproduites dans le présent rapport.

7. En 1998-99 et au cours des quatre premiers mois de l'an 2000, mes collaborateurs se sont rendus dans 17 pays d'Amérique latine, d'Afrique et d'Asie, où ils ont procédé à une vérification de la gestion et des comptes des bureaux extérieurs du PAM, y compris des bureaux régionaux ainsi que de projets sélectionnés. Leurs observations et recommandations ont fait l'objet d'un rapport distinct au Directeur exécutif à l'issue de leur visite. Elles ont été reproduites, lorsqu'il y a lieu, dans le présent rapport. Toutefois, j'ai constaté que, par suite de retards excessifs (dépassant un an dans certains cas), mes collaborateurs ont achevé leurs visites sur le terrain pour l'an 2000 et formulé les observations correspondantes sans avoir reçu de réponse à certaines de leurs lettres de gestion de 1999.

Recommandations précédentes

8. Le présent rapport contient également des observations touchant les mesures adoptées comme suite aux recommandations formulées dans des rapports précédents dans tous les cas où ces questions demeurent suffisamment importantes pour être portées à l'attention du Conseil d'administration. Les observations relatives à ces questions sont soit reproduites dans la section correspondante, soit regroupées à la fin du présent rapport dans une section distincte, où sont analysées et évaluées les mesures adoptées pour donner suite aux recommandations formulées.

RESUME

QUESTIONS FINANCIÈRES

Présentation des états financiers

9. Comme l'exercice précédent, le PAM a préparé les états financiers de l'exercice 1998-99 conformément au modèle de financement adopté par le Comité des politiques et des programmes d'aide alimentaire (CPA) en novembre 1995. Une transparence accrue a été introduite dans la comptabilisation des opérations de l'exercice grâce à l'adjonction de nouvelles rubriques aux États I, II et III pour l'exercice biennal clos le 31 décembre 1999. Les notes auraient cependant dû être plus détaillées. [par. 44 à 51]

Aperçu des activités du PAM pendant l'exercice biennal

10. Parallèlement à l'augmentation marquée des livraisons d'aide alimentaire dans le monde entier, dont le volume en tonnes s'est accru de 55 pour cent par rapport à l'exercice biennal 1996-97, les activités du PAM ont reflété une augmentation de 31,7 pour cent pendant l'exercice 1998-99. Généralement parlant, cette évolution s'est traduite principalement par un accroissement de la part représentée par les opérations d'urgence dans les différentes catégories d'activités, des contributions multilatérales à emploi spécifique par rapport au total des contributions et des contributions en espèces par rapport au total des contributions reçues. [par. 53 à 56]



Aperçu de la situation financière du PAM

11. Pendant l'exercice biennal, les réserves du Programme se sont contractées de 126,7 millions de dollars pour tomber de 518,2 à 391,5 millions de dollars, comme indiqué à la dernière ligne des Etats I et II (Réserves et soldes des fonds en fin d'exercice). Cela s'explique en partie par une importante opération de reprogrammation et de refinancement entreprise pendant l'exercice. Bien qu'elle ne soit pas inédite, cette opération a été menée à une échelle bien plus vaste pendant l'exercice biennal 1998-99, et elle a rehaussé la transparence des états financiers. L'opération sera poursuivie au cours du prochain exercice biennal. [par. 57 et 58]

Reprogrammation et remboursement des soldes inutilisés des fonds

12. Il a été procédé pendant l'exercice biennal à une révision d'ensemble des soldes des contributions Avant 1996 dont les donateurs n'avaient pas demandé le remboursement. Cette opération de nettoyage a débouché sur la reprogrammation ou le remboursement d'un montant total de 50,5 millions de dollars de contributions apparaissant dans les états financiers de 1998-99. Toutefois, il reste 118 millions de dollars à apurer, dont 90 millions de dollars provenant de donateurs non identifiés. Eu égard à l'importance de ce chiffre et aux questions délicates que soulève la reprogrammation de ces fonds, il s'agit d'une question qui devra être débattue par le Conseil d'administration et qui appelle une décision de sa part. En réponse aux questions posées par mes collaborateurs, le Secrétariat a déclaré que le Directeur exécutif formulerait une recommandation au Conseil d'administration sur l'utilisation qui devra être faite desdits fonds après qu'une analyse approfondie de tous les projets et de toutes les contributions des donateurs aurait été achevée. J'appuie cette décision. [par. 59 et 60]

Virements entre activités et prélèvements sur les réserves

13. Les états financiers (Etat I et Notes 13 et 16) font apparaître plusieurs virements. Premièrement, neuf millions de dollars ont été virés du Fonds général à des activités de développement. Deuxièmement, à l'intérieur du Fonds général, 16,3 millions de dollars ont été virés des réserves au Compte spécial du FMIP, et 8,3 millions de dollars ont également été virés pour couvrir le déficit du budget des services d'administration et d'appui aux programmes (AAP). Troisièmement, 13,5 millions de dollars ont été virés de la Réserve opérationnelle pour couvrir les dépenses afférentes à des projets de développement Avant 1996. Je considère que ce virement équivaut à une réduction du niveau autorisé de la Réserve opérationnelle, qui exige en conséquence une décision du Conseil d'administration. Le Secrétariat est d'avis que le Directeur exécutif est habilité à utiliser la Réserve opérationnelle, mais une approbation du Conseil d'administration est nécessaire lorsque la Réserve est utilisée et non reconstituée par suite du non-recouvrement d'une contribution confirmée. Je recommande que le Règlement financier soit revu étant donné qu'il ne prévoit pas ce type de situation. [par. 61 et 62]

Contributions

14. A la suite de la mise en oeuvre des nouvelles politiques de dotation en ressources et de financement à long terme, il a été introduit fin 1997 une procédure qui a simplifié les méthodes d'évaluation des contributions en nature. L'audit a cependant fait apparaître un cas important qui met en relief la nécessité de définir avec plus de précision la facture d'un donateur et d'appliquer plus rigoureusement la procédure introduite par le PAM. Je recommande que cette procédure soit revue et que son efficacité soit renforcée. [par. 63 à 66]



15. Les contributions à recevoir ont été surestimées dans le Grand Livre et ajustées à la baisse dans les états financiers de 1996-97 pour refléter plus fidèlement la situation. Il a été réalisé pendant l'exercice 1998-99 une révision de toutes les annonces de contributions antérieures à 1996, à la suite de laquelle leur montant à recouvrer au 31 décembre 1999 a été ramené de 62 millions à 4,8 millions de dollars. La répartition par ancienneté des contributions à recevoir en fin d'exercice a ainsi été plus conforme à la situation réelle. Toutefois, pour éviter que des annonces de contributions anciennes ne recommencent à s'accumuler, je recommande que le Secrétariat publie sans tarder une politique interne qui devrait définir clairement les responsabilités en matière de gestion des contributions, imposer des relations de travail efficaces grâce à la convocation périodique du Groupe de travail interdivisions qui existe déjà et à des rapports périodiques sur les difficultés rencontrées et les décisions adoptées. [par. 68 à 70]
16. Les contributions en espèces des gouvernements aux dépenses locales effectivement recouvrées ont continué de diminuer et sont restées nettement inférieures aux montants demandés par le Secrétariat. Le montant non réglé de ces contributions au 31 décembre 1999 s'établissait à 41 millions de dollars. Je recommande que le nouvel accord de base soit finalisé et appliqué sans tarder pour que l'article 4.7 du Règlement financier puisse être pleinement appliqué en accord avec les gouvernements bénéficiaires à moins qu'une dérogation expresse ne soit accordée par le Conseil d'administration. Je recommande en outre qu'il soit 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 contributions de contrepartie des gouvernements aux dépenses locales et les méthodes d'évaluation à appliquer pour déterminer les montants à recouvrer. [par. 73 à 77]

Dépenses

17. En comparaison de l'exercice biennal précédent, l'Etat I fait apparaître des dépenses assez stables au titre des produits alimentaires et une augmentation marquée des dépenses encourues au titre du transport maritime et aérien, du transport terrestre et intérieur, de l'entreposage et de la manutention (TIEM). Les différents facteurs qui expliquent cette augmentation sont exposés aux paragraphes 80 et 81.
18. Contrairement à ma recommandation précédente et à l'assurance du Secrétariat selon laquelle celle-ci serait appliquée, aucune modification n'a été apportée aux procédures comptables pour établir une claire distinction entre les engagements non réglés et les provisions et éliminer ainsi la nécessité de procéder à des ajustements manuels à la clôture des comptes. Mes collaborateurs ont relevé que le processus d'apurement périodique des anciens engagements s'était amélioré mais ont constaté que les chiffres signalés dans les états financiers sous-estimaient sans doute le montant effectif des engagements valides non réglés au titre du TIEM en fin d'exercice. Le Secrétariat a assuré mes collaborateurs que, dans le nouveau système, les informations relatives au montant à inclure dans les provisions seraient générées par des moyens électroniques, ce qui permettrait de faire en sorte que le niveau effectif des engagements non réglés au titre du TIEM ne soit pas sous-estimé. [par. 83 à 86]
19. Bien qu'il ne soit pas encore reflété dans les comptes, comme je l'ai recommandé dans mon rapport précédent, le montant des engagements annulés apparaît désormais dans la Note 19 des états financiers. Toutefois, le fait que le montant des dépenses de l'exercice biennal ne comprenne pas le montant des engagements annulés, qui peut varier beaucoup d'un exercice biennal à l'autre, déforme la présentation des dépenses effectives. De plus, des comparaisons directes avec les chiffres de l'exercice biennal précédent, qui seraient utiles, sont impossibles. Pour ces raisons, je réitère ma recommandation précédente tendant



à ce qu'il soit institué une méthode plus transparente de comptabilisation des engagements annulés. [par. 87 à 89]

20. Comme pendant l'exercice biennal 1996-97, l'application du concept des coûts d'appui directs (CAD) pendant l'exercice 1998-99 conduit à reclasser en fin d'exercice une proportion substantielle des dépenses afférentes aux projets des CAD dans la catégorie des autres coûts opérationnels. Au cours de leur examen, mes collaborateurs ont constaté que les bases de cette reclassification étaient différentes et plus claires, mais l'absence de directives écrites persiste. En outre, certaines dépenses précédemment imputées au budget AAP ont été transférées dans la catégorie des CAD. J'ai cependant pris note du fait qu'une directive du 21 mars 2000 a défini les principes à suivre pour l'exercice biennal 2000-01. [par. 90 à 92]
21. Les dépenses encourues au niveau des bureaux de pays se sont montées à 580 millions de dollars en 1998-99. Pendant l'exercice biennal, des modifications fondamentales ont été apportées aux procédures de comptabilisation des opérations sur le terrain dans le cadre plus général de la politique de décentralisation. A la fin de l'exercice biennal précédent, le programme d'accès direct au Système d'information du PAM (WIS) sur le terrain et d'entrée directe des opérations dans le système WIS était déjà en place dans un bureau régional. En 1998 et 1999, il a été étendu à cinq autres bureaux régionaux et à deux bureaux de pays indépendants, représentant ensemble 35 bureaux de pays, dont les opérations n'étaient plus entrées dans le WIS au siège. Mes collaborateurs ont constaté que, selon cette nouvelle politique, 71 pour cent des comptes d'avances temporaires de 1999 et 33 pour cent des bordereaux interservices (BIS) de 1999 ont été traités sur le terrain. [par. 93 à 96]
22. Lors des examens auxquels ils ont procédé sur le terrain et au siège, mes collaborateurs se sont attachés à déterminer comment ces transformations avaient été introduites. Ils ont constaté qu'il n'existait pas d'instructions détaillées concernant la décentralisation du traitement des dépenses des bureaux de pays, que les procédures de suivi et de contrôle étaient appliquées tardivement, qu'il n'existait pas d'outils de gestion adéquats pour suivre l'application de la nouvelle politique et que les effectifs du service responsable de la mise en oeuvre de la réforme avaient été réduits. Eu égard à ces carences et à leur impact sur les comptes, je recommande que des mesures appropriées soient adoptées sans tarder pour renforcer le contrôle par le siège des opérations sur le terrain. [par. 97 à 103]

Dépenses d'administration et d'appui aux programmes (AAP)

23. Comme les principes qui sous-tendent les politiques de financement à long terme adoptées en 1995 n'étaient pas encore pleinement appliqués pendant l'exercice biennal 1998-99, il a été difficile, pendant l'ensemble de l'exercice, de déterminer la totalité des dépenses AAP encourues par le PAM ainsi que les modalités selon lesquelles ces dépenses ont été couvertes. Pour ce qui est des dépenses financées au titre du budget AAP, les visites sur le terrain ont fait apparaître que la ligne de démarcation entre les dépenses AAP et les CAD n'était pas claire, pas plus qu'elle ne reposait sur une série cohérente de directives. La création de bureaux régionaux initialement financés au titre des CAD n'a fait qu'aggraver la confusion. En outre, les instructions données aux bureaux de pays en ce qui concerne la clôture des comptes ont conduit à réduire le montant des engagements non réglés imputés au budget AAP en 1998-99. [par. 104 à 107]
24. Comme indiqué en détail dans le tableau figurant au paragraphe 108, le montant des dépenses prévues au budget AAP pour l'exercice biennal 1998-99, qui était initialement de 205 millions de dollars, a été révisé à la hausse et porté à 225,6 millions de dollars. En définitive, le déficit des recettes par rapport aux dépenses pour les opérations de l'exercice



biennal a représenté 12,7 millions de dollars contre 43,7 millions de dollars de l'exercice précédent. Toutefois, mes collaborateurs ont constaté que le transfert de certaines dépenses des coûts d'appui indirects (CAI) aux CAD, l'utilisation de CAD pour financer des bureaux régionaux, le report d'engagements non réglés en fin d'exercice et la réimputation de certaines dépenses du FMIP au budget AAP sont autant d'éléments qu'il faut prendre en considération pour pouvoir faire des comparaisons entre les deux exercices biennaux. [par. 108 à 111]

Gestion des liquidités et des placements et comptes du siège

25. L'encaisse et les dépôts détenus par le PAM sont demeurés substantiels: ils atteignaient 828,8 millions de dollars au 31 décembre 1999, soit l'équivalent de 11 mois de dépenses courantes. En ce qui concerne la gestion des liquidités, un changement fondamental est à signaler: le PAM a repris à la FAO la gestion de sa trésorerie à compter du 1er janvier 1999. Ce changement important n'est pas allé de pair avec la publication en temps opportun d'instructions et de documents adéquats. Je tiens à insister sur le fait qu'il est urgent pour le Programme de disposer des instruments nécessaires à une gestion moderne et efficace de la trésorerie sur la base de l'étude des opérations de trésorerie entreprise en janvier 2000. Je recommande en outre que le Secrétariat arrête sans tarder les procédures écrites applicables à la gestion des placements et renforce ses structures pour assurer une supervision et un contrôle adéquats des gestionnaires externes ainsi que des comptes bancaires. [par. 112 à 120]

Comptes bancaires des fonds extérieurs et fonds monétisés détenus à titre fiduciaire

26. Les difficultés que suscite le rapprochement des comptes bancaires des bureaux de pays et les défaillances qui caractérisent le contrôle exercé au siège sur ces comptes appellent de la part du Secrétariat l'adoption de mesures énergiques tendant à renforcer la discipline financière à cet égard. J'ai pris note de l'introduction en juin 2000 d'une base de données qui constituera un outil de contrôle efficace. Je recommande par ailleurs qu'une attention accrue soit accordée à la gestion des fonds monétisés détenus à titre fiduciaire étant donné qu'il n'y a pas eu de vérifications locales périodiques et que le montant des sommes détenues dans ces comptes dans quelques pays dépasse de beaucoup les besoins opérationnels. [par. 121 à 124]

Intérêts

27. Les intérêts perçus par le PAM pendant l'exercice biennal se sont montés à 80,1 millions de dollars, soit près de 10 pour cent de plus que l'exercice précédent. Sur ce chiffre, 6,9 millions de dollars ont été redistribués entre les fonds d'affectation spéciale, comme indiqué dans la Note 3.6, et 2,8 millions de dollars ont été virés aux deux comptes spéciaux: le compte concernant le FMIP (un million de dollars) et le compte d'auto-assurance (1,8 million de dollars), comme indiqué dans la Note 3.5. [par. 125 et 126]

Comptes créanciers et débiteurs

28. Les comptes créanciers et débiteurs se montaient respectivement à 47,1 millions et 76,9 millions de dollars au 31 décembre 1999. Les comptes créanciers ont augmenté de cinq pour cent par rapport à l'exercice biennal 1996-97. Pendant la même période, les comptes débiteurs ont plus que triplé (passant de 25,3 millions à 76,9 millions de dollars) pour des raisons imputables pour la plupart aux difficultés qui se sont produites en 1999



dans le système d'information utilisé par les autres organismes des Nations Unies qui fournissent des services au PAM. De ce fait, le processus de rapprochement des comptes avec le PNUD et la FAO n'était pas achevé à la date du présent rapport. Les écarts n'étaient cependant pas assez importants pour que j'assortisse mon opinion d'une réserve. Le processus de rapprochement des comptes devrait néanmoins être poursuivi jusqu'à ce que tous les écarts soient élucidés. Dans le cas de la FAO, l'audit a également fait apparaître la nécessité de concilier les comptes créanciers et les états de paie étant donné que les données sont générées par deux systèmes différents. [par. 127 à 134]

29. Par ailleurs, l'audit a montré que les comptes débiteurs et créanciers n'étaient pas tous contrôlés périodiquement. A maintes occasions, les examens réalisés par mes collaborateurs ont révélé que les comptes auraient dû être compensés et ajustés avant leur clôture et reflétés dans les états financiers. J'ai relevé qu'à la demande de mes collaborateurs, certains ajustements avaient été valablement apportés aux comptes à vérifier. En outre, l'accumulation de comptes d'attente est un motif de préoccupation.
30. Je tiens à insister sur la nécessité absolue d'apurer toutes les entrées provisoires ou incertaines avant que les données ne soient entrées dans le nouveau système. Cette observation vaut tout particulièrement pour les avances personnelles aux fonctionnaires, les montants à recevoir du gouvernement du pays hôte, les dépenses afférentes à la préparation des projets, les primes de célérité et les surestaries, les comptes d'assurance et les indemnités payées par les compagnies d'assurance qui doivent être versées aux donateurs. [par. 135 à 144]

Obligations relatives au personnel

31. La FAO gère pour le compte du PAM deux plans d'indemnités du personnel: le Plan pour les versements dus à la cessation de service aux agents de la catégorie des services généraux et le Fonds de réserve pour le plan d'indemnisation en cas de décès, d'invalidité ou de maladie imputable au service. Pour l'exercice biennal 1998-99, le PAM a reflété dans l'Etat II les avoirs et engagements correspondant à ces deux plans d'indemnités. Toutefois, contrairement à la recommandation que j'ai formulée dans mon rapport sur les comptes de la FAO de l'exercice 1996-97, l'Etat II et la Note 18 font apparaître comme engagement un montant qui comprend en fait l'excédent des avoirs sur les engagements effectifs. Le Secrétariat a expliqué qu'il était à son avis prudent de laisser l'excédent des placements inchangé en attendant de connaître les résultats d'une étude actuarielle plus récente. Je recommande que le PAM ajuste ses livres dès qu'il disposera des informations nécessaires et que le Conseil d'administration prenne une décision sur la redistribution, le cas échéant, de l'excédent des placements. [par. 145 à 149]

QUESTIONS DE GESTION

Politique de décentralisation

32. En mai 1997, le Conseil d'administration a approuvé la décision du Directeur exécutif de mettre en oeuvre une réforme dont les principaux objectifs étaient de "*décentraliser la prise de décisions pour la rapprocher autant que possible des opérations sur le terrain ainsi que de simplifier, de rationaliser et d'accélérer les décisions relatives aux opérations d'urgence*". D'une manière générale, je considère que la réforme, bien qu'elle ne soit pas achevée, est venue à point nommé et a été lancée comme il convient et que ses résultats ont été globalement positifs, à ce stade, pour ce qui est de l'appui apporté aux opérations. Mon avis est cependant qu'il reste encore beaucoup à faire dans les domaines de l'administration, des finances et du suivi. [par. 150]



33. Premièrement, je recommande que la décision concernant la définition ou la modification du ressort d'un pôle régional soit préparée sur la base d'une procédure clairement définie et soit dans tous les cas officialisée par une circulaire du Directeur exécutif. Deuxièmement, toutes les tâches accomplies par les directeurs des pôles régionaux devraient être décrites dans des instructions détaillées et toute modification apportée aux règles de base devrait être documentée. Troisièmement, je recommande que le Secrétariat accorde une attention particulière au suivi de la formation du personnel et aux examens du TTEM. Quatrièmement, il ne faut, à mon sens, ne négliger aucun effort pour établir une correspondance aussi étroite que possible entre les postes et leurs sources de financement dans les bureaux régionaux. Cinquièmement, il faudrait définir clairement la politique applicable à la situation et aux responsabilités des bureaux régionaux. Sixièmement, je recommande que la direction du siège s'intéresse de plus près au contrôle, au suivi et à l'application de la réforme, et je pense que le moment est venu d'évaluer l'efficacité par rapport à ses coûts du processus de décentralisation. Par ailleurs, je recommande que les résultats de l'examen du processus de décentralisation entrepris par le cabinet dont le PAM a retenu les services à la fin de 1999 soient portés à l'attention du Conseil d'administration dès qu'ils seront connus. [par. 151 à 159]

Gestion des ressources humaines

34. Le personnel du cadre organique du PAM et les agents des services généraux en poste au siège sont régis par le règlement du personnel de la FAO, tandis que c'est le règlement du personnel du PNUD qui s'applique aux agents recrutés sur le plan local. Le manque d'autonomie du PAM pour ce qui est de la possibilité de créer des instruments contractuels mieux adaptés à ses exigences propres constitue une sérieuse contrainte depuis plusieurs années. La nature même des ressources du PAM et le nombre croissant des opérations d'urgence qu'il doit entreprendre exigent plus de souplesse que celle qu'offre le manuel de la FAO. A la suite des différentes tentatives qui ont été faites depuis 15 ans pour introduire des contrats mieux adaptés à la situation du PAM, ce dernier emploie à l'heure actuelle des fonctionnaires qui s'acquittent des mêmes attributions sur la base d'arrangements juridiques différents. Un nouveau contrat de durée indéfinie a été approuvé par le Conseil de la FAO en novembre 1999 avec pour but de simplifier et d'unifier progressivement la gestion du personnel du cadre organique recruté sur le plan international. En outre, le PAM a mis au point de nouveaux types d'engagement pour les agents recrutés localement sur le terrain. Toutefois, il ressort des visites réalisées lors de l'audit que l'introduction de ces instruments ne progresse que lentement. [par. 160 à 163]

35. Le montant total des dépenses de personnel a atteint 267,7 millions de dollars pour l'exercice biennal 1998-99, dont 147,7 millions de dollars financés au titre du budget AAP. En fait, les dépenses de personnel pourraient également être financées au titre des CAD et même des coûts opérationnels comme dans le cas des agents occasionnels ou de différentes autres sources, comme les subventions spéciales et les intérêts produits par les contributions bilatérales. Il n'existait pas de ligne de démarcation précise ou définie entre les deux premières catégories. Il ressort des examens réalisés dans les bureaux régionaux et de pays, dont les résultats ont été communiqués dans des lettres de gestion adressées au Directeur exécutif, qu'il était difficile pour le PAM d'avoir constamment une vue d'ensemble exacte et à jour de la situation sur le terrain. L'examen réalisé au siège n'a fait que confirmer ces difficultés. [par. 164 à 167]

36. La procédure suivie pour la création de postes varie selon le type de financement, des pouvoirs accrus étant délégués aux directeurs de programmes pour les postes financés au titre des CAD. En outre, les missions d'audit ont souvent constaté que les tableaux d'effectifs utilisés pour le contrôle des postes au siège ne correspondaient pas à la situation



sur le terrain. Malgré l'utilisation d'instruments comme les définitions d'emplois génériques et les fichiers de recrutement du personnel du cadre organique, le processus à suivre pour pourvoir les postes vacants demeurerait lent, alors même que, selon le Secrétariat, il soutenait favorablement la comparaison avec celui d'autres organismes des Nations Unies. [par. 168 et 169]

37. L'examen a fait apparaître qu'il n'existait aucun fondement juridique pour les incitations offertes par le PAM dans le cadre des procédures des "postes parallèles" et des "congés de récupération". Je recommande que ces procédures soient reflétées dans le manuel de la FAO pour tenir compte de l'existence de ces situations spécifiques. Je recommande en outre que des directives soient publiées en ce qui concerne les affectations temporaires et le recrutement d'agents occasionnels. [par. 170 à 174]

Programme d'amélioration de la gestion financière

38. 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 long, moyen et court terme visant à améliorer la gestion financière dans son ensemble tant au siège que dans les bureaux de pays. Des progrès majeurs ont été accomplis dans la mise en oeuvre du FMIP. Les observations que j'ai formulées dans mon rapport précédent touchant le respect des décisions et des textes statutaires et le financement ont été prises en compte. Le FMIP a été dûment établi sous forme de compte spécial et son financement, jusqu'à concurrence du plafond révisé de 37 millions de dollars, a été assuré. [par. 193 à 195] Toutefois, comme prévu dans mon précédent rapport, le délai initialement fixé pour la mise en place des trois systèmes d'appui s'est avéré impossible à respecter.
39. L'audit a porté principalement sur les huit systèmes stratégiques, qui constituent les principaux éléments du FMIP et représentent les deux tiers environ du coût total. Ces systèmes constitueront ensemble le nouveau système d'information du PAM. De nombreux changements ont été apportés pendant l'exercice biennal 1998–99 au plan initial touchant les systèmes stratégiques devant constituer le FMIP. Initialement retenu exclusivement pour les systèmes de gestion des achats, des finances et des ressources humaines, le programme SAP R/3 devrait, à terme, être utilisé aussi pour les voyages et les états de paie et couvrir la plupart des exigences des cinq systèmes d'exploitation. Comme le PAM a déjà retenu les services de la société IBM, tous les autres arrangements contractuels intervenus après la sélection initiale du système SAP d'IBM l'ont été sans appel à la concurrence, et IBM a été la seule société à soumissionner. Le PAM a considéré que cette approche était la plus intéressante du point de vue pratique ainsi que pour des considérations de coût et de rapidité. Par suite de l'élargissement de la portée des systèmes, la valeur totale du contrat avec IBM a presque doublé (18 millions de dollars contre un montant initial de 9,8 millions de dollars pour le premier contrat signé). [par. 175 à 191]
40. A la date du présent rapport, seul le système de suivi des produits (COMPAS) peut être considéré comme pleinement opérationnel. La date de mise en service du système SAP, initialement fixée à janvier 2000, a depuis lors été repoussée quatre fois. [voir les paragraphes 178 et 188 à 190] Etant donné le travail qui reste à accomplir, la dernière date butoir provisoirement fixée, qui est le 2 octobre 2000, ne peut pas être considérée comme réaliste. [par. 192 et 193]

Gestion du Bureau du Directeur exécutif

41. Mes collaborateurs ont passé en revue les aspects organisationnels, budgétaires, financiers et contractuels du Bureau du Directeur exécutif. L'audit a fait apparaître que les



règles du PAM étaient respectées. Je recommande que, dans un souci de simplicité, de transparence et de logique, toutes les activités du Bureau du Directeur exécutif soient financées exclusivement au moyen du budget AAP, comme expliqué au paragraphe 200.

QUESTIONS DIVERSES

Mesures adoptées à la suite des rapports précédents

Achats

42. Je dois réitérer ma recommandation précédente tendant à ce que le PAM procède à des vérifications soigneuses pour s'assurer que le fournisseur et la personne payée constituent une seule et même personne morale, l'audit ayant fait apparaître que des vérifications appropriées n'étaient pas toujours opérées. [par. 201]

Renforcement de la discipline en ce qui concerne l'information financière, la comptabilité et les procédures

43. Deux nouveaux manuels, qui seront utiles, ont été publiés pendant l'exercice biennal. Toutefois, le Manuel des finances, qui a été publié en septembre 1994 et qui n'a pas été mis à jour depuis lors malgré la révision du Règlement financier et des Règles de gestion financière, n'a pas pu être vraiment utilisé pendant l'exercice biennal 1998-99. Un projet de version révisée, sous réserve de l'achèvement du module SAP, a été communiqué à mes collaborateurs lors de l'élaboration du présent rapport. Ce travail est louable. Cependant, j'ai relevé qu'il n'est arrivé que trop souvent que le Secrétariat formule des objections à mes recommandations précédentes touchant les mesures adoptées pour remédier aux faiblesses des procédures actuelles, invoquant la mise en oeuvre imminente du nouveau module financier SAP. [par. 202 et 203]

RAPPORT DETAILLE

QUESTIONS FINANCIÈRES

Présentation des états financiers

44. Les états financiers de 1998-99 sont présentés conformément aux principes et au modèle de financement adoptés par le Comité des politiques et des programmes d'aide alimentaire (CPA) en novembre 1995. Les opérations réalisées en 1998-99 qui sont reflétées dans les États I et II sont ventilées par catégorie d'activité, tandis que les Notes 3.1 à 3.6 exposent en détail comment chaque catégorie d'activité a été financée, par guichet. Les opérations réalisées pendant l'exercice biennal précédent ont été présentées de la même façon et il n'y a eu aucun changement dans les politiques comptables appliquées à cet égard.
45. Comme je l'avais déjà mentionné dans mon rapport précédent, l'une des conséquences de la nouvelle présentation des opérations du PAM est que les réserves et les soldes des fonds figurant en bas des États I et II ont un caractère "fonctionnel" et ne rendent pas compte de leur propriété. Ces soldes comprennent des fonds à la disposition du PAM (c'est-à-dire des contributions "multilatérales"), des fonds dont l'utilisation est exclusivement dictée par les donateurs et des fonds correspondant à différentes situations intermédiaires. De même, la répartition des liquidités entre les différentes catégories d'activités qui apparaît dans l'État II ne reflète pas leur propriété non plus. Les liquidités ont été réparties, comme poste



résiduel, entre les différentes catégories d'activités. L'actuel système comptable du PAM ne permet pas vraiment de reconstruire les soldes de liquidités projet par projet.

46. En outre, mes collaborateurs ont relevé le déficit des recettes par rapport aux dépenses imputables aux opérations bilatérales réalisées pendant l'exercice biennal (22,2 millions de dollars). Cette situation, qui s'est déjà produite lors de l'exercice biennal précédent, résulte de l'application d'une politique comptable selon laquelle les contributions et les opérations bilatérales sont comptabilisées directement comme recettes lorsqu'elles sont reçues, même si les dépenses correspondantes ne sont pas encourues pendant le même exercice. Une telle présentation risque fort de donner l'impression que les activités réalisées par le PAM au titre des fonds d'affectation spéciale sont déficitaires, et devrait être revue.

Introduction de nouvelles rubriques

47. La présentation des états financiers diffère de celle de l'exercice biennal précédent en ce sens que de nouvelles rubriques ont été ajoutées aux trois états. J'approuve ces changements, qui présentent de manière plus transparente les opérations et la situation du PAM mais je crois que des observations et des éclaircissements plus détaillés s'imposent dans les notes.
48. Dans l'Etat I, il a été ajouté à la fin trois rubriques qui ont un impact sur l'évolution du niveau des réserves et des soldes des fonds entre le début et la fin de l'exercice. Deux d'entre elles reflètent la reprogrammation et le remboursement des soldes inutilisés des fonds. Il est dit dans la Note 14 que l'introduction de ces deux nouvelles rubriques résulte d'une révision des soldes inutilisés des fonds qui a été entreprise pour le guichet de financement Avant 1996 pour les opérations d'urgence, les interventions prolongées de secours et les opérations spéciales. Je crois néanmoins que le Secrétariat aurait dû commenter plus en détail l'origine de la situation actuelle, son impact sur les comptes et les décisions à prendre touchant les résultats de cette reprogrammation. La troisième rubrique a trait aux "provisions pour engagements cumulés au titre de l'assurance maladie après la cessation de service", conformément à la décision qu'a prise le Conseil d'administration le 18 octobre 1999 de couvrir ces engagements cumulés. [par. 148]
49. Dans l'Etat II, les deux premières rubriques reflètent la situation du Programme en ce qui concerne les obligations relatives au personnel régi par le règlement du personnel de la FAO. D'une part, les placements détenus par la FAO pour le compte du PAM pour couvrir les versements dus à la cessation de service et le Fonds de réserve pour les indemnités dues en cas de décès, d'accident ou de maladie imputable au service auxquelles peuvent prétendre les fonctionnaires du PAM remplissant les conditions requises sont maintenant reflétées à l'actif. De l'autre, du côté du passif, la rubrique "obligations relatives au personnel" fait apparaître des engagements globaux découlant de ces deux régimes d'indemnités ainsi que du Plan d'assurance maladie après la cessation de service, comme indiqué en détail dans la Note 18. Toutefois, l'excédent des placements par rapport aux engagements cumulés apparaît également du côté du passif du bilan des deux plans administrés par la FAO. Cette présentation ne correspond pas à la situation réelle étant donné que l'excédent des placements appartient au PAM dans son ensemble. La troisième rubrique introduite du côté du passif dans l'Etat II indique le montant des fonds monétisés détenus à titre fiduciaire, comme expliqué dans la Note 22.

Changements de présentation des Notes

50. La présentation des fonds d'affectation spéciale (Note 3.5 des états financiers) contient une nouvelle catégorie d'activités appelée "Ponts aériens—Opération Survie Soudan". Les opérations concernant ce fonds d'affectation spéciale font l'objet plus loin d'autres



observations. La Note 3.6 reflète également les opérations du Compte spécial établi par le Secrétariat après l'accident du vol affrété au Kosovo. La Note 21 contient des informations détaillées sur les opérations réalisées au titre de ce compte spécial.

Utilisation de chiffres arrondis dans les états financiers

51. Mes collaborateurs ont relevé pendant leur examen que la procédure qui a été appliquée pour arrondir les chiffres a conduit à donner dans l'Etat I et dans les Notes 3.1 à 3.6 des chiffres détaillés qui peuvent présenter une différence de plus ou moins 200 000 dollars par rapport aux chiffres effectifs figurant dans les documents rendant compte des opérations proprement dites. Néanmoins, ce problème n'a pas affecté le montant total déclaré par le Secrétariat au Conseil d'administration.

Etats financiers intérimaires

52. Lorsqu'ils ont examiné les comptes intérimaires pour l'année qui s'est achevée le 31 décembre 1998, mes collaborateurs ont constaté qu'ils ne contenaient pas une série complète de notes. Certes, il n'est pas stipulé dans le Règlement financier que les comptes intérimaires doivent être officiellement certifiés ni qu'ils doivent être soumis au Conseil d'administration. Toutefois, conformément aux dispositions du Manuel des finances, le Secrétariat est convenu qu'il serait bon de préparer des comptes annuels présentés de la même façon que les états financiers de l'exercice biennal. J'appuie la décision prise par le Secrétariat de préparer à l'avenir les comptes intérimaires de manière à les accompagner des notes et informations appropriées.

Aperçu général des activités du PAM pendant l'exercice biennal

53. En 1998-99, le volume total de l'aide alimentaire livrée dans le monde a considérablement augmenté. Selon le Rapport sur les flux d'aide alimentaire établi au moyen du système d'information Interfais du PAM, le volume total de l'aide a augmenté de 12,2 pour cent en 1998 par rapport à 1997 puis du chiffre remarquable de 75,1 pour cent en 1999 par rapport à 1998, comme résumé dans le tableau ci-dessous. Cette situation diffère du tout au tout de celle enregistrée pendant les deux exercices biennaux précédents, périodes pendant lesquelles les livraisons ont diminué de plus de 55 pour cent entre 1992-93 (32,59 millions de tonnes) et 1996-97 (14,62 millions de tonnes). L'aide alimentaire du PAM a augmenté elle aussi, mais pas dans les mêmes proportions que le total.

	1996	1997	1998	1999	1996-97	1998-99
Aide globale en millions de tonnes	7,25	7,38	8,28	14,50	14,63	22,78
Pourcentage d'augmentation		+ 1,8%	+ 12,2%	+ 75,1%		+ 55,7%
Aide du PAM en millions de tonnes	2,19	2,57	2,85	3,42	4,76	6,27
Pourcentage d'augmentation		+ 17,4%	+ 10,9%	+ 20%		+ 31,7%

54. Les contributions en produits et en espèces au PAM sont passées de 2 520 millions de dollars pendant l'exercice précédent à 2 780 millions de dollars pour l'exercice biennal 1998-99, soit une progression de 10 pour cent. Contrairement à l'exercice biennal 1996-97, la part des contributions en produits, y compris les "contributions en espèces au lieu de



produits", a diminué en termes aussi bien absolus que relatifs: 1 390 millions de dollars en 1998-99 contre 1 440 millions de dollars en 1996-97 (-3,5 pour cent). La part des "autres contributions" en espèces a augmenté nettement: 1 390 millions de dollars en 1998-99 contre 1 080 millions de dollars en 1996-97 (+28,9 pour cent).

55. La faible variation du total des contributions en produits a reflété à la fois une contraction de plus de 20 pour cent des activités de développement comme des interventions prolongées de secours (IPS) et une augmentation du même ordre de grandeur des opérations d'urgence. S'agissant des contributions en espèces, l'augmentation a été de 10 pour cent en moyenne pour les activités de développement et les IPS et de près de 40 pour cent pour les opérations d'urgence. Les contributions en espèces aux fonds d'affectation spéciale ont été près de deux fois et demie plus élevées que pendant l'exercice précédent.
56. Les contributions multilatérales, par opposition aux contributions affectées à des programmes et des projets spécifiques, ont représenté un peu plus du quart du total des contributions au PAM (un tiers en 1996-97), comme le montre le tableau suivant.

(En millions de dollars)	Montant	Pourcentage
Contributions multilatérales	721,0	25,9
Contributions multilatérales à emploi spécifique	1 963,5	70,6
Contributions bilatérales	72,1	2,6
Contributions bilatérales Avant 1996	24,3	0,9
Total	2 780,9	100,0

Aperçu général de la situation financière du PAM

57. Les chiffres figurant dans l'Etat II, à l'exclusion des contributions à recevoir et des contributions non encore reçues, reflètent globalement une augmentation du passif (+195,5 millions de dollars) supérieure à l'augmentation de l'actif (+68,8 millions de dollars), ce qui a contribué à une importante variation négative des réserves et des soldes des fonds (-126,7 millions de dollars). Pour mieux saisir la situation, il ne faut cependant pas perdre de vue ce qui suit:
- Premièrement, l'augmentation nette des comptes créanciers compense l'augmentation des liquidités. Une proportion significative des comptes créanciers en fin d'exercice correspond à des montants dus à la FAO et au PNUD. Le refinancement de montants importants d'indemnités dues aux donateurs au titre de l'assurance devrait également réduire le niveau des liquidités étant donné qu'il existe un arriéré qui devrait être payé en 2000-01.
 - Deuxièmement, la vaste opération de reprogrammation et de refinancement des soldes inutilisés des fonds (50,5 millions de dollars) qui a été réalisée débouchera à terme, une fois que les fonds seront utilisés, sur une réduction du niveau des liquidités et par conséquent des intérêts perçus. Le PAM a accumulé depuis sa création des excédents de liquidités payés par les donateurs par rapport aux coûts effectifs des projets qu'il a gérés. Le reste de ces soldes non utilisés disparaîtra progressivement. Il est probable que le ratio entre les réserves apparemment non liées et le total de l'actif continuera de diminuer nettement au cours des années à venir.



(En millions de dollars)	1994-95	1996-97	1998-99
1) Soldes des fonds	284,9	461,2	348,9
2) Actif	1 789	1 492	1 929
3) = ratio 1)/2) (en pourcentage)	15,9	30,9	18,1
4) A l'exclusion des contributions à recevoir	644,4	826,4	896,1
5) = ratio 1)/4) (en pourcentage)	44,2	55,8	38,9

- Troisièmement, l'augmentation de 73,2 millions de dollars des engagements non réglés et des provisions (+26 pour cent) a en fait été moindre que l'expansion reflétée dans l'Etat II en général (+29 pour cent).
- Quatrièmement, les engagements cumulés au titre de l'assurance maladie après la cessation de service (44,8 millions de dollars) qui ont été couverts pendant l'exercice biennal 1998-99 ne sont pas imputables à cet exercice. La provision constituée fait correspondre les états financiers et les engagements actuariels que le PAM aurait dû financer en tout état de cause au cours des exercices biennaux à venir. A partir de 1998-99, les nouveaux engagements sont couverts. Le montant de cette provision demeurera inchangée, à moins que le niveau d'activités du PAM ne change soudainement. En fait, les décaissements effectués en 1998-99 au titre d'engagements passés ont été presque égaux au montant des engagements cumulés qui a été mis en réserve pendant l'exercice biennal. Cela étant, les éléments d'actif que représente cette provision continueront de produire des intérêts substantiels.

Excédents, réserves et soldes des fonds

58. L'Etat I fait apparaître un déficit consolidé des recettes par rapport aux dépenses qui reflète les résultats des opérations de l'exercice biennal, eu égard à l'annulation d'engagements imputables à l'exercice précédent et à la constitution de provisions qui se sont traduites par une réduction des dépenses, comme expliqué dans la Note 19 et dans les observations figurant plus loin sous la rubrique des dépenses. Le déficit de 35,8 millions de dollars, contre un excédent de 223 millions de dollars pendant l'exercice précédent, a continué de réduire le niveau des réserves et des soldes des fonds du Programme. En outre, comme indiqué ci-dessus, les trois nouvelles rubriques introduites à la fin de l'Etat I ont influé sur le niveau des réserves et expliquent la réduction de celles-ci, qui sont tombées de 518,2 millions à 391,5 millions de dollars au 31 décembre 1999.

Reprogrammation et remboursement des soldes inutilisés des fonds

59. L'introduction de cette nouvelle rubrique à la fin de l'Etat I résulte d'une révision d'ensemble de contributions accumulées depuis longtemps pour lesquelles des donateurs ont reçu des rapports finals mais dont ils n'ont pas réclamé le solde. J'approuve cette opération de nettoyage, indispensable pour toutes les contributions versées avant l'adoption du nouveau modèle de financement (contributions Avant 1996). Bien que les donateurs soient familiarisés avec le concept de reprogrammation ou de remboursement des soldes inutilisés des fonds déjà appliqué par le passé, je crois qu'une opération d'une telle envergure et pouvant avoir un impact aussi substantiel sur le financement du Programme mérite plus d'explications que celles qui sont fournies dans la Note 14:



- Premièrement, il convient de noter que les chiffres figurant dans les états financiers de 1998-99 (48,2 millions de dollars à reprogrammer et 2,3 millions de dollars à rembourser) ne représentent que la première étape de l'ensemble du processus. Certaines contributions non dépensées, d'un montant de 28 millions de dollars, dont les donateurs sont identifiés, n'ont pas encore été reprogrammées ou remboursées, conformément aux décisions des donateurs. En outre, il reste à apurer un montant supplémentaire de 90 millions de dollars au titre de contributions Avant 1996 dont les donateurs n'ont pas pu être identifiés.
 - Deuxièmement, le montant de 48,2 millions de dollars à reprogrammer avait été revu et déjà approuvé après que les donateurs eurent convenu de la nouvelle utilisation qui serait faite de leurs contributions non dépensées. Les réserves et les soldes des fonds ont été réduits en conséquence et le montant en question a été comptabilisé comme recettes de l'exercice biennal 1998-99.
 - Troisièmement, il n'est pas encore possible d'évaluer l'impact réel qu'aura l'opération de reprogrammation sur le niveau des réserves et des soldes des fonds. Toutefois, cette reprogrammation débouchera à terme sur une diminution des réserves lorsque les dépenses financées au moyen des contributions reprogrammées seront encourues.
60. Je pense qu'une telle situation soulève plusieurs questions importantes qui doivent être discutées et décidées par le Conseil d'administration. L'utilisation de ces réserves provenant de contributions d'origine inconnue est une question qui devrait être tranchée par les Etats Membres. Il convient de noter en outre qu'en réduisant progressivement le montant des liquidités constituant les réserves, la reprogrammation des contributions aura automatiquement un impact sur les recettes provenant des intérêts, qui représentent actuellement une source de financement substantielle pour le Fonds général et pour le budget AAP.

Virements entre catégories d'activités

61. Tous les virements entre catégories d'activités et les virements opérés à l'intérieur du Fonds général sont indiqués à la Note 13. Un virement d'un montant net de neuf millions de dollars a été opéré du Fonds général aux activités de développement. Cette opération résulte d'une précédente décision du Directeur exécutif de financer les activités de développement au moyen du surcroît de contributions en espèces versées au Fonds général. Un virement de 1,5 million de dollars opéré des activités de développement au profit des opérations d'urgence a pour but de corriger une erreur précédente. Le principal virement à l'intérieur du Fonds général, qui a pour but de couvrir le déficit des recettes du budget AAP, est commenté dans les sections pertinentes du présent rapport. Les dépenses déjà encourues au titre du Compte spécial établi après l'accident du vol affrété au Kosovo (400 000 dollars) ont également été financées au moyen d'un virement des autres comptes du Fonds général. Il y a également eu un virement de 16,3 millions de dollars au Compte spécial du FMIP.

Prélèvements sur les réserves (Réserve opérationnelle)

62. Un montant de 13,5 millions de dollars a été prélevé sur la Réserve opérationnelle pour couvrir les dépenses afférentes à des projets de développement relevant de la catégorie Avant 1996. De ce fait, le niveau de la Réserve opérationnelle est tombé de 57 millions à 43,5 millions de dollars, comme indiqué dans l'Etat II. Toutefois, je ne peux pas souscrire aux explications données dans la Note 16 pour justifier cette utilisation de la Réserve opérationnelle. En fait, ce virement a été décidé après l'annulation d'annonces de contributions ayant motivé le virement à la Réserve opérationnelle de l'excédent supposé



des recettes sur les dépenses reflété dans les comptes de 1996-97 (voir la Note 3.1 des états financiers de cet exercice). Les règles du PAM qui régissent la gestion de la Réserve opérationnelle (article 10.5 du Règlement financier et décision 1997/EB.A/7) permettent au Secrétariat d'utiliser cette réserve "pour garantir la continuité des opérations en cas de déficit temporaire des ressources", à condition que "des contributions fermes aient été annoncées, en attendant que celles-ci soient reçues". Je suis d'avis que le virement qui a été opéré ne répondait pas à ces conditions juridiques étant donné qu'il tendait à couvrir non pas un déficit temporaire des ressources mais un déficit permanent. Il s'est par conséquent traduit par une réduction du niveau autorisé de la Réserve opérationnelle, ce qui exige une décision du Conseil d'administration. Le Secrétariat considère que le Directeur exécutif est habilité à utiliser la Réserve opérationnelle, mais une approbation du Conseil d'administration est requise lorsque la réserve est utilisée et n'est pas reconstituée lorsqu'une contribution confirmée n'est pas recouvrée. A la date du présent rapport, mes collaborateurs avaient reçu l'assurance qu'une telle demande d'approbation serait soumise au Conseil d'administration à sa session d'octobre 2000. Je recommande en outre que le Règlement financier soit revu étant donné qu'il ne prévoit pas ce type de situation.

Contributions

Contributions en produits

63. Le PAM reçoit des contributions en produits et des contributions en espèces. S'agissant de l'évaluation des contributions en nature, j'ai indiqué dans mon rapport précédent qu'il avait été introduit à la fin de 1997 une nouvelle procédure qui devait entrer en vigueur en 1998. Cette nouvelle procédure, fondée sur une méthode d'évaluation uniforme et un système simplifié de calcul des prix et de comptabilité, a été mise en oeuvre pendant l'exercice biennal et représente une amélioration par rapport aux pratiques antérieures. Elle a été introduite par le Secrétariat en novembre 1997 dans le contexte de l'application de l'article XIII.6 du Règlement général (Détermination de la valeur des promesses de contributions en produits et des services) et de la Règle de gestion financière 104.4. Selon cette procédure, lorsqu'une contribution annoncée est confirmée (puis lorsque le produit est expédié), la contribution annoncée (puis la réception des produits) est comptabilisée au prix donateur lorsqu'une facture a été établie et au prix pratiqué sur le marché mondial dans tous les autres cas. Toutefois, dans le cas d'un important donateur qui n'envoie pas de facture pour ses contributions aux opérations d'urgence, les produits sont évalués au prix estimatif calculé sur la base du document contractuel établi lorsque la contribution est annoncée. Cette pratique, que je conteste, se traduit inévitablement par des écarts entre les estimations et la situation effective. Ces écarts sont habituellement modestes. Toutefois, lorsqu'ils ont passé en revue les contributions au moyen de techniques de sondage, mes collaborateurs ont découvert que, dans un cas important, la méthode d'évaluation et son application par le PAM avaient entraîné une différence substantielle entre les estimations et la valeur effective des contributions.
64. Dans ce cas particulier, une partie de la contribution était composée de légumineuses, notion générique qui englobe une large gamme de produits différents, et la contribution avait été évaluée sur la base d'un prix estimatif composite de 613 dollars la tonne. Les produits effectivement expédiés (différents types de légumineuses meilleur marché, comme lentilles et pois) ont néanmoins été évalués sur la même base. De ce fait, le chiffre comptabilisé par le PAM a représenté plus du double de la valeur effective des produits.
65. L'argument selon lequel le document contractuel initial pouvait être considéré comme une facture du donateur est à mon avis d'autant plus contestable que les produits livrés n'étaient aucunement spécifiés, contrairement aux dispositions de la Règle de gestion



financière 104.4. En outre, l'écart était tel (il avait été comptabilisé un montant de 9,1 millions de dollars alors que la valeur effective des produits n'était que de 4,3 millions de dollars) que mes collaborateurs ont jugé nécessaire, lors de l'audit, de demander au donateur de confirmer l'évaluation faite par le PAM. Le donateur a répondu que "les estimations de financement figurant dans les documents initiaux ne sont pas révisées de manière à refléter les coûts effectifs car cela représente un travail supplémentaire", et que "le fait que des produits différents ont été expédiés peut fort bien avoir entraîné une économie dépassant 50 pour cent du coût des produits (légumineuses) par rapport à celui prévu dans les estimations initiales".

66. Après qu'il a été demandé à nouveau au PAM confirmation—qui n'a pas été reçue—que le donateur connaissait le montant comptabilisé et n'avait pas contesté ce chiffre, il a été recommandé que les états financiers soient ajustés. Je crois que la confirmation du donateur était d'autant plus importante que les coûts d'appui encourus par lui sont normalement fondés sur les coûts opérationnels, y compris le prix des produits. Toutefois, le Secrétariat n'a pas suivi la recommandation de mes collaborateurs, considérant que la méthode d'évaluation appliquée en l'occurrence était conforme à celle qui était suivie pour toutes les contributions versées par ce donateur pour des opérations d'urgence. Ce cas est suffisamment important pour remettre en question la procédure suivie, et je fais par conséquent les recommandations suivantes:

- Premièrement, je crois que des éclaircissements s'imposent concernant la nature des documents considérés comme une facture d'un donateur. Une estimation, spécialement lorsque les produits ne sont pas spécifiés, ne devrait pas être considérée comme une facture.
- Deuxièmement, je recommande que le PAM élabore et introduise une procédure plus détaillée comportant notamment des contrôles plus efficaces pour éviter que de telles anomalies se renouvellent et que ladite procédure prévoie la possibilité de corriger les comptes pour qu'ils reflètent les coûts effectifs.

Contributions en espèces au lieu de produits

67. Les dépenses sous forme de produits sont comptabilisées à la valeur des recettes en produits correspondantes. De ce fait, les recettes et les dépenses afférentes aux produits devraient toujours être égales. Cependant, les recettes en produits comprennent des "contributions en espèces au lieu de produits". Conformément à la politique comptable du PAM, les contributions en espèces sont comptabilisées comme recettes lorsqu'elles sont reçues. Tant qu'elles ne sont pas dépensées pour acheter les produits, elles représentent un excédent des recettes en produits par rapport aux dépenses correspondantes. A la fin de 1999, cet excédent se montait à 34,5 millions de dollars.

Contributions à recevoir

68. Les contributions à recevoir, qui sont des contributions en espèces et en nature annoncées par des donateurs mais pas encore reçues, ont augmenté de 55 pour cent pour passer de 665,7 millions de dollars à la fin de l'exercice biennal 1996-97 à 1 032,9 millions de dollars au 31 décembre 1999. Dans mon rapport précédent, j'ai indiqué que l'examen final auquel avaient procédé mes collaborateurs avait conduit à ajuster à la baisse le montant des contributions à recevoir au titre d'annonces antérieures à 1996. A la suite de ce ajustement global des états financiers de 1996-97, il a été réalisé pendant l'ensemble de l'exercice 1998-99 un examen de toutes les contributions annoncées avant 1996, ce qui a conduit à les ramener de 162 millions de dollars, chiffre extrait des systèmes financiers, à un montant de 4,8 millions de dollars demeurant à recevoir au 31 décembre 1999. Mes



collaborateurs ont été informés que ce dernier chiffre serait passé par pertes et profits après que les deux donateurs ayant annoncé la majeure partie de ces contributions auraient confirmé leur annulation. Je recommande que ce processus de nettoyage soit mené à bien avant que les données soient entrées dans le nouveau système d'information financière.

69. D'une manière générale, l'état actuel d'ancienneté des contributions à recevoir en fin d'exercice (5,67 pour cent du reste des contributions annoncées en 1996-97 mais encore à recevoir, 23,65 pour cent des contributions annoncées en 1998 et 70,20 pour cent des contributions annoncées en 1999) paraît mieux correspondre à la situation effective du Programme. Pour éviter que des contributions non valables ne recommencent à s'accumuler, j'ai recommandé dans mon rapport précédent de définir clairement les responsabilités des différents services administratifs chargés de l'enregistrement des annonces de contributions de l'allocation des ressources et du suivi de la valeur des contributions annoncées restant à recevoir. J'ai également recommandé que le processus de gestion des annonces de contributions soit revu en profondeur et rationalisé.
70. S'agissant de la gestion des contributions, la mise en oeuvre depuis le début de 1999 d'un nouveau système d'information, le Système de mobilisation de ressources (SMR), marque incontestablement un progrès. Toutefois, il subsistait certaines difficultés et questions en suspens en fin d'exercice (voir le paragraphe 185). De plus, les responsabilités de chacun des trois services qui participent au processus de gestion des contributions n'ont jamais été définies clairement par écrit. Les examens auxquels mes collaborateurs ont procédé entre mai 1999 et la mission finale d'audit ont montré que l'établissement de relations de travail étroites et efficaces entre les trois services intéressés n'avancait que très lentement. Indépendamment de l'opération de nettoyage des contributions Avant 1996, rien n'a été fait pour définir et appliquer les procédures détaillées dans ce domaine. De saines pratiques de gestion, comme une analyse de l'ancienneté des contributions à recevoir et des ajustements et amortissements correspondants à effectuer au titre des contributions à recevoir, n'ont pas été appliquées systématiquement. Il faut que la situation en ce qui concerne les demandes de fonds aux donateurs et que les relations de travail entre les services responsables de la Trésorerie et des ressources soient clairement définies. Je recommande que le Secrétariat publie sans tarder une directive interne pour définir avec précision les responsabilités en matière de gestion des contributions et imposer des relations de travail efficaces au moyen des réunions périodiques du Groupe de travail interdivisions qui existe déjà et de rapports périodiques sur les difficultés rencontrées et les décisions adoptées.

Application de la politique de recouvrement intégral des coûts

71. En novembre 1995, le CPA a adopté un nouveau modèle de financement fondé sur l'application du principe du recouvrement intégral des coûts à toutes les catégories d'activités entreprises par le PAM. Ce modèle a été revu à deux occasions. La dernière révision a été examinée par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire de 1999. A cette occasion, le Conseil a approuvé le rapport du Groupe de travail formel sur l'examen des politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM et a approuvé également les relations qui y étaient formulées. Le Conseil d'administration a relevé que le principe de recouvrement intégral des coûts sur les contributions versées au PAM par chaque donateur continuait de revêtir une importance fondamentale pour les politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM. En outre, un changement majeur résultant de la décision adoptée en 1999 a été l'application d'un seul et même taux pour les coûts d'appui indirects prévus sur les contributions, quelle que soit la catégorie d'activité, en vue du financement des dépenses AAP. Cette mesure est entrée en vigueur le 1er janvier 2000.



72. Mes collaborateurs ont noté que le principe de recouvrement intégral des coûts est respecté dans le cas de la plupart des contributions, ce qui peut être vérifié lorsque les contributions annoncées sont versées. Toutefois, ils n'ont pas pu obtenir par écrit d'explication claire concernant la méthode suivie par le PAM pour le contrôle d'application du principe du recouvrement intégral des coûts dans le cas d'un important donateur. Dans ce cas particulier, les coûts d'appui ne sont pas comptabilisés contribution par contribution mais sont payés sous forme d'un montant global par différents mécanismes. Je crois qu'un processus aussi particulier devrait faire l'objet d'une procédure détaillée qui permette au PAM d'indiquer clairement comment il contrôle dans ce cas particulier l'application du principe du recouvrement intégral des coûts. Je recommande qu'une telle procédure soit introduite sans tarder.

Contributions en espèces des gouvernements aux dépenses locales

73. En 1998-99, il a été reçu au titre des contributions en espèces des gouvernements aux dépenses locales un montant de 2,4 millions de dollars, soit une diminution de plus de 30 pour cent par rapport aux 3,4 millions de dollars encaissés pendant l'exercice biennal précédent. En 1998 et en 1999, les services du siège se sont efforcés de donner aux bureaux de pays des indications et des informations plus claires touchant les contributions à recouvrer des gouvernements des pays hôtes. En outre, mes collaborateurs ont noté que les mécanismes de suivi avaient été améliorés et que le PAM avait désormais une idée plus claire de la situation en ce qui concerne les contributions non acquittées par chaque pays. Les données budgétaires et les comptes sont maintenant rapprochés périodiquement.
74. Cependant, la réduction du montant des contributions en espèces des gouvernements aux dépenses locales reçues pendant l'exercice biennal et le résultat des examens réalisés sur le terrain et au siège par mes collaborateurs montrent clairement que l'on n'a pas vraiment progressé sur la voie d'une gestion efficace et efficiente de l'ensemble de cette question. S'agissant des demandes non réglées et des montants à recouvrer des gouvernements, les visites sur le terrain ont souvent fait apparaître que le siège et les bureaux de pays étaient d'avis très différents. En fait, comme je l'ai déjà dit dans mes rapports précédents, les aspects juridiques et financiers de cette question sont indissociablement liés.
75. 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"*. De nombreuses années d'expérience ont montré très clairement que ce principe ne pourra être respecté que si l'accord de base conclu avec les pays bénéficiaires comporte des dispositions spécifiques créant une obligation juridiquement contraignante de payer. L'audit a montré que la situation décrite il y a deux ans n'avait guère changé. Les accords conclus avec les pays ont été révisés, et les demandes de versement de contributions en espèces des gouvernements aux dépenses locales continuaient de n'avoir aucune force juridique. En outre, aucune demande de dérogation n'a été soumise au Conseil d'administration, et la décision de solliciter ou de ne pas solliciter le versement de contributions en espèces des gouvernements aux dépenses locales a été prise par le Secrétariat sur une base discrétionnaire, sans référence à des procédures et à des critères clairement définis.
76. Mes collaborateurs ont relevé que, du fait de l'attention insuffisante qui est accordée à cette question depuis longtemps, 41 millions des 57 millions de dollars que le Secrétariat avait demandé aux pays bénéficiaires de verser pendant la période qui s'est écoulée entre 1987 et 1999 n'avaient toujours pas été réglés au 31 décembre 1999. Pendant la période 1994-99, le taux annuel de recouvrement des contributions demandées a varié d'un minimum de 20 pour cent en 1997 à un maximum de 36 pour cent en 1994. A la date du



présent rapport, le Secrétariat a fait savoir qu'il procédait à la dernière mise au point d'un accord qui serait négocié et signé avec tous les pays où le PAM est représenté.

77. Compte tenu de ce qui précède, je recommande que l'accord de base soit arrêté et appliqué sans tarder de sorte que le Règlement financier soit pleinement respecté et que des accords adéquats soient conclus avec les gouvernements bénéficiaires, à moins que le Conseil d'administration n'ait accordé des dérogations expresses. Les contributions dues en vertu de ces obligations juridiques devraient alors être comptabilisées comme comptes débiteurs. Je recommande en outre que des règles de gestion financière et des instructions appropriées soient publiées pour compléter l'article 4.7 du Règlement financier pour que le PAM dispose de procédures et de critères clairs concernant l'applicabilité des contributions en espèces des gouvernements aux dépenses locales et les méthodes d'évaluation à suivre pour déterminer les montants à recouvrer.

Dépenses

78. Comme expliqué dans le résumés des principales politiques comptables (Note 2.E.16), les dépenses comprennent les décaissements, les engagements non réglés à l'égard de tiers et une provision pour décaissements futurs représentant une estimation des dépenses restant à couvrir au titre du transport interne, de l'entreposage et de la manutention (TIEM) des produits expédiés pendant l'exercice biennal.

Dépenses afférentes aux produits

79. Le montant global des dépenses afférentes aux produits a légèrement diminué—de 1,2 pour cent—en 1998-99 pour tomber à 1 357,2 millions de dollars. Cette diminution a été due à deux tendances inverses. Premièrement, les dépenses afférentes aux contributions reçues en nature ont augmenté de 11,3 pour cent pour atteindre 905,3 millions de dollars. D'un autre côté, le montant des achats de produits effectués au moyen des contributions en espèces au lieu de produits a été inférieur de 19,4 pour cent à son niveau de 1996-97 pour tomber à 451,5 millions de dollars. A la fin de l'exercice biennal, le montant correspondant aux achats de produits non encore payés (engagements non réglés), qui était de 27,2 millions de dollars, avait baissé de 42,9 millions de dollars par rapport à la fin de 1997. Cela signifie que le montant effectivement décaissé pour les achats de produits alimentaires—494,4 millions de dollars—n'a été inférieur que de 8,1 pour cent aux 538,3 millions de dollars décaissés en 1996-97.

Transport maritime

80. En 1998 et en 1999, le fret payé par le PAM a représenté 395 millions de dollars pour le transport d'environ 5,7 millions de tonnes de produits, soit nettement plus que pendant l'exercice biennal précédent (220,8 millions de dollars et quatre millions de tonnes de produits transportés). Indépendamment de l'augmentation du tonnage de produits transportés, l'élévation des dépenses a été due au pourcentage accru d'expéditions effectuées par des compagnies régulières (19,2 pour cent du volume expédié contre 14,8 pour cent en 1996-97), à l'accroissement du volume expédié par des navires battant le pavillon d'un très important donateur et au prix du transport en soute. Le taux de fret moyen pour chaque tonne de produits expédiés a par conséquent été supérieur de 13,6 pour cent à son niveau de 1996-97. Cette augmentation du volume des produits transportés s'est également traduite par un accroissement du nombre de contrats de transport non réglés. La valeur des contrats conclus en 1998-99 mais restant à régler à la fin de 1999 était de 70,6 millions de dollars, soit 54,2 millions de dollars de plus que les 16,4 millions de dollars enregistrés à la fin de 1997.



Transport aérien, transport terrestre et TIEM

81. Les dépenses de transport, y compris celles imputables au nouveau fonds d'affectation spéciale pour l'Opération Survie Soudan, se sont montées à 522,9 millions de dollars, soit 84 pour cent de plus qu'en 1996-97. Toutefois, comme expliqué aux paragraphes 87 à 89, la différence, étant donné les politiques comptables appliquées par le PAM, n'est pas vraiment significative. L'accroissement des engagements non réglés en 1998-99 par rapport à ceux de l'exercice précédent (55,9 millions contre -37,9 millions de dollars) est imputable à l'accroissement du volume des activités.

Autres coûts opérationnels

82. Cette catégorie de dépenses comprend tous les coûts opérationnels, sauf les dépenses afférentes aux produits, au transport ou à l'entreposage. Les deux tiers de ces dépenses sont encourues dans le cadre d'opérations spéciales ou de fonds d'affectation spéciale. Elles se sont montées à 125 millions de dollars pendant l'exercice biennal, soit un niveau très semblable à celui de l'exercice précédent. Les dépenses comprennent la part des dépenses afférentes aux opérations spéciales qui ont été reclassées manuellement dans la catégorie des coûts opérationnels. [voir coûts d'appui directs, par. 91]

Engagements non réglés

83. Les engagements non réglés au 31 décembre 1999 se montaient à 212,1 millions de dollars, soit près de 20 pour cent de plus qu'à la fin de l'exercice précédent. Pour la plupart, ces engagements non réglés concernaient des achats de produits (27,2 millions de dollars), le transport terrestre et le transport maritime (99,7 millions de dollars), le TIEM (21,6 millions de dollars) et les voyages (11,2 millions de dollars).

Provisions pour décaissements futurs

84. Les provisions pour décaissements futurs au titre du TIEM se montaient à 140,2 millions de dollars au 31 décembre 1999, contre 101,9 millions de dollars au 31 décembre 1997. Comme l'exercice précédent, la différenciation des montants à payer au titre du TIEM et leur comptabilisation comme engagements non réglés (21,6 millions de dollars) ou provisions (140,2 millions de dollars) n'a pas été fondée sur les états comptables mais plutôt sur un examen général de l'état de ces comptes en clôture d'exercice.
85. Dans mon rapport sur les comptes de 1996-97, j'avais recommandé que la procédure de comptabilisation des dépenses de TIEM soit modifiée pour établir une distinction claire, dans le Grand Livre, entre les engagements non réglés et les provisions, ce qui rendrait inutile des ajustements manuels, qui sont moins exacts. En dépit des assurances données à l'époque par le Secrétariat, selon lesquelles ces modifications seraient introduites pendant l'exercice biennal 1998-99, rien n'a été fait pour appliquer cette procédure comptable au Grand Livre. Mes collaborateurs ont été informés à l'automne 1998, très peu après que le Secrétariat eut pris cet engagement, que comme le nouveau système d'information financière devait être introduit prochainement, il avait été jugé peu rentable de modifier le système précédent. Toutefois, pour faciliter la révision des engagements non réglés et des provisions eu égard aux montants imputés au TIEM dans les états financiers, mes collaborateurs se sont entendus sur les principes suivants:
- Premièrement, les demandes d'engagements établies avant le 1er janvier 1999 seraient soigneusement analysées pour établir une distinction entre les annulations, les provisions et les engagements non réglés.



- Deuxièmement, pour les demandes d'engagements établies après le 1er janvier 1999, il serait seulement fait une distinction entre engagements et provisions, sans remettre en question la validité des provisions afférentes au TIEM.
86. Mes collaborateurs n'ont pas douté de la justesse des montants globaux comptabilisés comme provisions et engagements non réglés reflétés dans les états financiers. Toutefois, les chiffres signalés par les bureaux de pays et les différences inexplicables qu'ils révèlent portent à conclure que les principes comptables appliqués ne sont pas les mêmes. De ce fait, le chiffre susmentionné de 21,6 millions de dollars risque de sous-estimer le montant global de tous les engagements non réglés valables (c'est-à-dire reposant sur une obligation juridique du PAM). Les provisions, en revanche, risquent fort d'être surestimées. En outre, il y a lieu de noter que les montants globaux correspondant aux décaissements futurs sont plus élevés que les besoins effectifs du Programme. Les calculs ayant servi de base à la constitution de ces provisions ont souvent surestimé le coût effectif du TIEM.

Annulation d'engagements non réglés

87. Selon la méthode comptable implicitement retenue par le PAM, les dépenses de l'exercice biennal sont reflétées dans les états financiers déduction faite du montant des engagements non réglés annulés, ce qui revient à dire que l'annulation d'engagements d'exercices précédents réduit les dépenses signalées pour l'exercice en cours. Comme le montant des engagements non réglés annulés peut beaucoup varier d'un exercice à l'autre, cela risque d'affecter l'exactitude du montant des dépenses figurant dans les états financiers de l'exercice biennal. Cela a peut-être été le cas pour les dépenses opérationnelles relatives au transport aérien, au transport terrestre et au transport interne, à l'entreposage et à la manutention des produits. Ces dépenses se sont montées à 522,7 millions de dollars en 1998-99, c'est-à-dire beaucoup plus que les 284,1 millions de dollars de 1996-97. Toutefois, il n'a pas été possible de déterminer directement dans quelle mesure l'augmentation est réellement imputable à l'accroissement des activités opérationnelles étant donné que le PAM ne savait toujours pas quel était le montant des engagements annulés pendant l'exercice biennal précédent.
88. Dans mon rapport précédent (voir les paragraphes 48 et 49), j'ai recommandé que le PAM analyse la possibilité d'appliquer une méthode plus transparente de comptabilisation des engagements annulés et les avantages que cela aurait. Le Secrétariat n'a pas suivi ma recommandation tendant à ce que "*les engagements annulés à l'expiration d'un délai raisonnable (par exemple un an) ... soient portés au crédit des donateurs*". Néanmoins, ce montant apparaît maintenant dans la Note 19 des états financiers. Les engagements annulés et les provisions pour des projets en cours se sont montés à 75,8 millions de dollars. Ce souci d'éclaircissement est louable, mais je persiste à penser que ces annulations devraient figurer dans les états financiers proprement dits et pas seulement dans les notes.
89. Enfin, je tiens à insister sur le fait que le processus de règlement d'engagements pris de longue date doit être un processus continu, que des rappels doivent être adressés régulièrement et que le siège doit procéder à des contrôles fréquents. Mes collaborateurs ont pris note des efforts déployés par le Secrétariat pour donner des instructions claires aux bureaux extérieurs touchant les principes à appliquer en la matière. Néanmoins, ils ont constaté lors de leurs missions sur le terrain que ce processus restait déficient à plusieurs égards. Ils ont également relevé que le processus de mise à jour et de suivi des matrices de TTEM comportait des points faibles en dépit des instructions que le siège avait données aux bureaux de pays concernant les révisions de taux. Je recommande qu'une attention plus soutenue soit accordée à cette question étant donné que des estimations inexactes du TTEM non seulement peuvent nuire à l'exécution des projets et à l'appui des donateurs



mais aussi avoir un impact négatif sur les comptes et être une source de difficultés lorsque ceux-ci doivent être rectifiés.

Coûts d'appui directs

90. La catégorie des coûts d'appui directs (CAD) a été introduite pendant l'exercice biennal 1996-97 comme suite à l'application du principe de recouvrement intégral des coûts. Le taux qui doit être prélevé est spécifié dans le budget de chaque projet. Les montants recouverts font partie de la contribution du donateur. En fait, les méthodes de recouvrement des CAD et d'imputation des dépenses correspondantes n'ont pas été appliquées de façon cohérente pendant l'exercice biennal 1996-97, de sorte qu'une comparaison des dépenses de 1996-97 et de celles de 1998-99 n'a guère de sens. Les dépenses de 1998-99 financées au moyen du recouvrement des CAD se sont montées à 269,5 millions de dollars. Comme en 1996-97, ce montant n'apparaît pas directement dans les chiffres du Grand Livre.
91. Premièrement, une partie des dépenses afférentes aux opérations spéciales (37,5 millions sur 67,5 millions de dollars) ont été reclassées manuellement dans la catégorie des autres coûts opérationnels. En 1996-97, toutes les dépenses afférentes aux opérations spéciales ont été reclassées dans la catégorie des autres coûts opérationnels, et j'ai, dans mon rapport, critiqué le fait que ce reclassement n'ait pas été documenté comme il convient. Pour l'exercice biennal 1998-99, le reclassement a été opéré sur la base de critères différents. Selon la documentation communiquée à mes collaborateurs, le Secrétariat a décidé de ne reclasser dans la catégorie des autres coûts opérationnels que les dépenses directement liées à l'exécution d'opérations, comme le coût d'achat de matériel de levage lourd ou d'outillage. Mes collaborateurs ont néanmoins constaté que les principes qui ont inspiré ce traitement comptable n'étaient pas documentés et que certaines erreurs avaient été commises dans le tri des dépenses. Ils ont relevé cependant qu'une directive datée du 21 mars 2000 contenait certaines indications pour l'exercice biennal 2000-01.
92. Deuxièmement, pour ce qui est du transfert des dépenses précédemment imputées au budget AAP dans la catégorie des CAD, les états financiers ne reflètent que les transferts manuels relatifs aux fonds d'affectation spéciale (800 000 dollars). Cette question est examinée plus en détail au paragraphe 108 ci-dessous.

Dépenses des bureaux de pays

93. Une proportion substantielle (près de 30 pour cent) des dépenses du PAM est engagée au niveau des bureaux de pays. Pendant l'exercice biennal, ces dépenses se sont montées à quelque 580 millions de dollars, soit 16 pour cent de plus que l'exercice précédent (500 millions de dollars). Sur ce chiffre, 420 millions de dollars ont été décaissés par le biais des comptes d'avances temporaires gérés par les directeurs de pays (ou directeurs de pôles régionaux) et 160 millions de dollars par les représentants locaux du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), qui en obtient le remboursement du PAM par le système des bordereaux interservices (BIS). Il y a lieu de relever, en ce qui concerne l'utilisation qui est faite de ces deux systèmes pour le règlement des opérations sur le terrain, que l'on constate une nette tendance à une utilisation accrue du système des comptes d'avances temporaires plutôt que des BIS. Des éléments comme le coût du système de BIS facturé par le PNUD, la plus grande souplesse qu'offre le système des comptes d'avances temporaires pour les bureaux de pays, spécialement dans le cas des opérations d'urgence, et l'amélioration des services bancaires dans des pays où ils n'existaient pas dans le passé expliquent sans doute l'évolution progressive enregistrée pendant l'exercice biennal. Ainsi, si l'on fait abstraction des comptes de monétisation et de



petite caisse, le nombre de comptes en banque reflétés dans les livres du PAM est passé de 80 à 159.

94. Toutefois, contrairement à la réduction substantielle qui a été enregistrée à la fin de l'exercice biennal précédent, le total de l'encaisse des bureaux de pays a considérablement augmenté et a atteint 28,7 millions de dollars contre 14 millions de dollars à la fin de 1997. Cela a été dû en partie à une augmentation de 9,1 millions de dollars des fonds monétisés détenus à titre fiduciaire, pour les raisons expliquées plus haut. En outre, l'une des missions d'audit qui s'est rendue sur le terrain en 1999 a fait apparaître qu'en dépit des nouvelles procédures instituées pour la reconstitution des comptes bancaires des bureaux de pays, les recettes locales n'étaient pas toujours prises en compte dans les demandes de reconstitution adressées au siège. Enfin, compte tenu des problèmes liés à la compatibilité 2000, quelques bureaux de pays se sont organisés de manière à disposer en fin d'exercice de liquidités plus abondantes que cela n'aurait autrement été le cas.
95. Des modifications fondamentales ont été apportées pendant l'exercice biennal aux procédures de comptabilisation des opérations sur le terrain dans le cadre plus général de la politique de décentralisation. A la fin de l'exercice biennal précédent, un mécanisme d'accès et d'entrée directe des données dans le Système d'information du PAM (WIS) était déjà en place dans un bureau régional. En 1998 et 1999, ce mécanisme a été étendu à cinq autres bureaux régionaux et deux bureaux de pays indépendants, soit en tout 35 bureaux de pays dont les opérations (qu'il s'agisse des comptes d'avances temporaires ou des BIS) ne sont plus entrées dans le système WIS au siège. Mes collaborateurs ont constaté qu'en 1999, 71 pour cent des opérations sur comptes d'avances temporaires et 33 pour cent des opérations faisant l'objet de BIS avaient été traitées sur le terrain.
96. Comme la politique de décentralisation supposait un transfert des responsabilités en ce qui concerne la comptabilisation des opérations sur le terrain aux fonctionnaires régionaux des finances et de l'administration, j'ai formulé dans mon rapport précédent plusieurs recommandations tendant à ce que ce transfert soit soigneusement préparé. Entre autres mesures essentielles, j'ai indiqué que le PAM devrait publier des instructions financières et comptables applicables au niveau de l'ensemble de l'Organisation pour assurer un traitement standard des opérations, définir les mesures à appliquer pour contrôler les opérations sur le terrain et mettre en place un service central solide pour introduire cette réforme et donner les indications nécessaires au personnel sur le terrain.
97. Les examens auxquels mes collaborateurs ont procédé sur le terrain comme au siège ont porté principalement sur ces aspects afin de déterminer la suite donnée à ces recommandations et l'application dans la pratique des mesures que le programme avait dit avoir appliquées jusqu'en juillet 1999 dans le rapport intérimaire présenté au Conseil d'administration (WFP/EB.3/99/3-B) à sa troisième session ordinaire, en octobre 1999. Ces examens ont fait apparaître de sérieuses faiblesses dans le mécanisme de contrôle interne du processus de décentralisation de la comptabilité par le siège et un manque de discipline financière, comme je l'avais déjà relevé dans mon rapport précédent. Ces constatations ont été communiquées en détail, séparément, au Secrétariat du PAM. Elles sont résumées ci-après.
98. Premièrement, il a été noté que, contrairement à mes recommandations, le siège n'avait pas publié d'instructions détaillées concernant la décentralisation du traitement comptable des opérations des bureaux de pays. Ces insuffisances ont été constatées en particulier en ce qui concerne la programmation de l'accès au WIS, le rôle et les attributions des bureaux régionaux (définition des responsabilités et procédures) et les directives opérationnelles. Seuls trois brèves directives, publiées en 1998, exposaient en termes généraux le cadre de délégation des responsabilités et le contrôle qui continuerait d'être exercé par le siège. A la



fin de l'exercice biennal, les indications à suivre pour le traitement des opérations étaient encore à l'état de projet et le Guide comptable des bureaux de pays publié en août 1998 ne contenait aucune indication spécifique à ce propos. Certes, des stages de formation d'une durée de deux semaines en moyenne ont été organisés dans chaque bureau décentralisé, mais ces stages ne peuvent pas se substituer à des directives adéquates et précises.

99. Deuxièmement, le manque d'indications et de contrôles est d'autant plus préoccupant que les procédures de suivi et de vérification qui étaient censées être appliquées au siège l'ont été tardivement et de manière limitée et n'ont donc eu aucun effet sur les écritures comptables que reflètent les comptes de 1998-99. De plus, les informations figurant dans le rapport intérimaire susmentionné ne correspondaient pas aux faits constatés lors de l'audit. Des mesures n'ont réellement été prises dans ce domaine que lorsque mes collaborateurs ont commencé à mettre en doute la véracité des mesures signalées dans le rapport intérimaire. En fait, avant octobre 1999, une seule demande de pièces justificatives avait été adressée à un bureau régional.
100. Troisièmement, il n'avait été mis au point aucun outil de gestion adéquat pour évaluer, surveiller et suivre l'impact global de l'actuelle politique. A titre d'exemple de ces carences, l'on peut mentionner le fait que les chiffres évoqués ci-dessus concernant le montant et le pourcentage des dépenses traitées sur le terrain n'étaient pas aisément disponibles et n'étaient connus, et encore que de manière incomplète, que du service du siège responsable des opérations sur le terrain.
101. Quatrièmement, les effectifs du service central responsable de la mise en oeuvre de la réforme ont été ramenés de 11 à sept postes entre décembre 1998 et décembre 1999, alors qu'il faut au contraire mettre en place un service central solide pour introduire cette réforme et donner des indications au personnel sur le terrain, comme recommandé dans mon rapport précédent.
102. L'audit a montré que ces carences et leur impact sur l'exactitude et la justesse des comptes de l'exercice biennal avaient eu, entre autres, les conséquences suivantes:
- Un mois d'opérations imputées par BIS à un bureau de pays n'avaient pas été rentrées dans les systèmes financiers.
 - Les soldes des comptes d'attente des bureaux de pays avaient considérablement augmenté, passant de 2,6 millions de dollars à la fin de 1997 à 3,6 millions de dollars en clôture d'exercice (après être tombés à 1,5 million de dollars au 31 décembre 1998). A la date du présent rapport, les comptes n'avaient encore été apurés que dans une mesure très limitée et le siège n'avait pas pu donner à mes collaborateurs d'explications claires et satisfaisantes touchant le régime et la nature des postes en attente.
 - Il a été constaté un manque de discipline touchant le rapprochement des comptes des bureaux de pays et des relevés bancaires correspondants.
 - Il était difficile pour le siège de savoir exactement quelle était la situation des comptes bancaires des bureaux de pays, comme cela est expliqué en détail ci-dessous dans le paragraphe consacré à ces comptes bancaires.
 - Les intérêts produits en 1999 par un des comptes bancaires sélectionné dans l'échantillon vérifié n'avaient pas été comptabilisés comme recettes pendant l'exercice biennal 1998-99, comme cela aurait dû être le cas.
103. Bien que ces erreurs ou carences n'aient pas été suffisamment importantes pour que j'assortisse d'une réserve mon opinion touchant les comptes correspondants, elles soulèvent à mon avis des doutes sérieux concernant le mécanisme de contrôle interne et confirment que, comme je l'ai dit, le siège n'a pas accordé assez d'attention au processus de



décentralisation de la comptabilité. Cela étant, je recommande énergiquement que les mesures ci-après soient appliquées sans tarder pour améliorer l'organisation et les méthodes de contrôle du traitement des opérations des bureaux de pays, mesures qui sont d'ailleurs à conseiller quel que soit le système d'information financière utilisé:

- Le service du siège chargé du contrôle de la comptabilité des bureaux de pays devrait être renforcé comme il convient.
- Le contrôle exercé par ce service sur le traitement décentralisé des opérations devrait être un processus continu s'étendant sur l'ensemble de l'exercice biennal de sorte que le siège puisse procéder efficacement et au moment opportun à une évaluation globale de la situation, en tirer les enseignements qui s'imposent et les communiquer aux bureaux décentralisés.
- Les bureaux régionaux devraient être tenus de présenter des rapports mensuels détaillés sur les procédures de traitement et de contrôle appliquées au niveau des pôles régionaux de sorte que le siège puisse suivre la situation dans la pratique et prendre des mesures correctives si besoin est.

Dépenses d'administration et d'appui aux programmes (AAP)

104. Les principes énoncés dans les politiques de financement à long terme adoptées en 1995, selon lesquelles les dépenses AAP doivent, conformément au principe de recouvrement intégral des coûts, être couvertes au moyen des contributions en espèces des gouvernements aux dépenses locales et des CAI prélevés sur les contributions aux dépenses opérationnelles à des taux prédéterminés approuvés par le Conseil d'administration, n'étaient pas encore appliqués pendant l'exercice biennal 1998-99. En fait, les contributions en espèces des gouvernements aux dépenses locales et les recouvrements au titre des CAI n'ont pas intégralement couvert les dépenses AAP. Le recouvrement de l'intégralité des dépenses AAP encourues par le PAM ainsi que le financement de ces dépenses sont demeurés un problème compliqué pendant l'exercice biennal du fait de l'absence de politiques complètes sur ce point. Il s'agit là d'une question que j'ai déjà relevée dans mon rapport précédent. Il y a lieu de noter aussi que la création de pôles régionaux pendant l'exercice biennal a encore aggravé la complexité de la situation, pour ne pas dire la confusion, comme indiqué ci-dessous (voir également le paragraphe 156).

Comptabilisation des dépenses AAP

105. Lors des visites qu'ils ont effectuées sur le terrain pendant l'exercice biennal, mes collaborateurs ont relevé que 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, ont été financés uniquement au moyen des montants recouverts au titre des CAD et ce n'est que plus tard qu'ils ont également reçu des allocations de crédits au titre du budget AAP. L'une des principales opérations d'urgence, et l'une des plus longues, n'a jamais reçu d'allocations de crédits à ce titre, bien qu'elle ait été gérée dès le début par un bureau de pays comportant une pleine dotation en effectifs.
106. Les missions sur le terrain ont fait apparaître également que, lorsqu'ils ont examiné les engagements non réglés qui devaient être imputés en clôture d'exercice aux allocations de crédit et au titre du budget AAP, les bureaux de pays n'ont pas suivi les procédures par les normes comptables du PAM. Dans certains cas, le bureau de pays a déclaré comme dépenses imputables à un engagement non réglé des dépenses qui, en réalité, n'avaient pas juridiquement fait l'objet d'un engagement avant la fin de l'année. En outre, mes collaborateurs ont observé que les instructions données par le Secrétariat sous-entendaient



que des limites étaient imposées aux montants qui pouvaient être imputés à une allocation de crédit au titre du budget AAP sans tenir aucunement compte de la validité des engagements de dépenses. L'impact global de ces pratiques sur les états financiers et sur le rapport sur l'exécution du budget AAP, bien qu'évident, n'a pas pu être calculé, mes collaborateurs n'ayant pu observer qu'un échantillon réduit. Je tiens cependant à recommander qu'il soit appliqué à l'avenir une méthode plus rigoureuse d'examen et d'imputation des engagements non réglés au budget AAP en fin d'exercice.

107. Comme je l'ai déjà indiqué, la rubrique "ponts aériens, transport terrestre et transport intérieur, entreposage et manutention", dans l'Etat I, comprend un nouveau fonds d'affectation spéciale créé par le Secrétariat en 1999 pour l'Opération Survie Soudan auquel sont imputées les dépenses encourues lors des services de transport aérien assurés pour le compte d'organisations non gouvernementales. Les services fournis par le PAM sont payés par anticipation (20 millions de dollars de recettes pour l'exercice biennal) et une contribution aux CAI est prélevée sur le montant payé. Pendant l'exercice 1998-99, le niveau des opérations a représenté 20,5 millions de dollars. Mes collaborateurs ont relevé que le montant prélevé au titre des CAI, de 1,1 million de dollars, n'avait pas été viré au budget AAP dans les comptes présentés pour vérification. Ils n'ont pu confirmer le bien-fondé du chiffre du Secrétariat qu'après que les comptes eurent été ajustés et que les montants en question rattachés comme il convient au Fonds général.

Exécution du budget AAP

108. Le montant recalculé des crédits de 203,6 millions de dollars ouverts au titre du budget AAP de 1998-99 comportait 4,5 millions de dollars qui devaient être économisés pendant l'exercice et 7,4 millions de dollars qui devaient être virés des CAI aux CAD. Les contributions supplémentaires qu'un important donateur a versées au PAM ont permis au Directeur exécutif de relever à trois reprises le montant des crédits ouverts conformément aux pouvoirs qui lui sont délégués: de 12 millions de dollars pour 1998, de 10 millions de dollars pour 1999 et de 5,2 millions de dollars en clôture d'exercice. Les chiffres approuvés, recalculés, révisés et effectifs du budget AAP sont indiqués ci-dessous:



Budget AAP	1998-99			
	Chiffres approuvés	Chiffres recalculés	Chiffres révisés en octobre 1999	Chiffres effectifs
(en millions de dollars)				
Recettes				
Contributions en espèces des gouvernements aux dépenses locales	3,0	2,0	2,0	2,4
CAI	188,0	188,0	194,0	215,7
Recettes accessoires	14,0	13,6	29,6	
Total	205,0	203,6	225,6	218,1
Dépenses				
Bureaux de pays	99,4	99,4	101,0	100,5
Siège	35,5	31,1	32,6	
Gestion et administration	79,5	79,5	90,0	130,7
Dépenses obligatoires	2,5	2,5	2,0	2,3
Economies	(11,9)	(11,9)		
Economies de change				(2,7)
Total	205,0	203,6	225,6	230,8

109. Comme indiqué dans la Note 6, les dépenses d'administration autres que celles relevant des dépenses AAP ont été financées, à concurrence de 17,1 millions de dollars, au titre des coûts d'appui afférents aux comptes spéciaux et autres comptes du Fonds général. Parmi ces comptes spéciaux, il convient de citer le compte du FMIP, le compte d'auto-assurance et le compte de l'accident du vol affrété au Kosovo. Les autres comptes du Fonds général ont couvert le reste du déficit des recettes par rapport aux dépenses du budget AAP (8,3 millions de dollars) et ont servi à financer le FMIP (16,3 millions de dollars) et les dépenses afférentes aux conséquences de l'accident du vol affrété au Kosovo (400 000 dollars).
110. Le montant final du déficit des recettes par rapport aux dépenses du budget AAP de l'exercice biennal se chiffre à 12,7 millions de dollars. Il est couvert par les économies réalisées du fait de l'annulation d'engagements imputables à des exercices précédents (4,4 millions de dollars) et par un virement du Fonds général (8,3 millions de dollars). En 1996-97, le déficit des recettes par rapport aux dépenses du budget AAP s'est monté à 43,7 millions de dollars. Pour comparer les chiffres des deux exercices biennaux, il faut tenir compte des éléments ci-après, qui ont réduit les dépenses AAP:
- Premièrement, sur les 7,4 millions de dollars qui ont été virés des dépenses AAP aux CAD, l'audit a fait apparaître, comme indiqué ci-dessus, qu'il avait été apporté des ajustements manuels aux comptes des fonds d'affectation spéciale d'une valeur globale de 800 000 dollars. Il y a lieu de relever que la latitude existante pour ce qui est d'affecter des dépenses au budget AAP ou aux CAD aurait pu permettre au PAM de réaliser les objectifs fixés en matière d'économies. Cette information devrait être indiquée dans le rapport sur l'exécution du budget.
 - Deuxièmement, comme indiqué ci-dessus, des CAD ont été utilisés pour financer les activités de plusieurs bureaux régionaux ou de pays.



- Troisièmement, comme indiqué ci-dessus, la révision des engagements non réglés en fin d'exercice, spécialement sur le terrain, a montré par ailleurs que le niveau des dépenses AAP avait été réduit en imposant à chaque bureau de pays un plafond au montant des engagements non réglés et en reportant d'autres dépenses sur l'exercice biennal suivant.
- Quatrièmement, mes collaborateurs ont noté qu'à la fin de 1999, il avait été reversé 2,2 millions de dollars de dépenses du FMIP au budget AAP. Ces dépenses, composées exclusivement de traitements du personnel et d'honoraires de consultants, ont été décrites par le PAM comme l'application des observations formulées dans mes rapports précédents touchant l'imputation irrégulière au FMIP de dépenses administratives récurrentes.

111. J'ai pris note du fait que les nouvelles politiques de dotation en ressources et de financement à long terme comprennent un important reclassement des coûts d'appui. Depuis le 1er janvier 2000, il existe de nouvelles directives décrivant les activités qui doivent être financées au titre des CAI et des CAD et celles qui relèvent de la catégorie des autres coûts opérationnels directs.

Gestion des liquidités

112. L'encaisse et les dépôts ont continué d'augmenter pendant l'exercice biennal, comme indiqué dans le tableau ci-dessous. Ces dépôts ont produit 80,1 millions de dollars d'intérêts (73,8 millions de dollars en 1996-97), dont 70,4 millions de dollars ont été imputés au Fonds général et 6,9 millions de dollars aux fonds d'affectation spéciale.

	1995	1997	1999
	(en millions de dollars au 31 décembre)		
Encaisse et dépôts	616,9	781,6	828,9
dont détenus pour le compte de donateurs bilatéraux	145,8	109,4	88,3

113. La situation des liquidités du PAM peut être estimée en termes de décaissements. Les décaissements en espèces (dépenses effectives, y compris au titre des fonds d'affectation spéciale) en 1998-99 se sont montés à 1 810 millions de dollars, de sorte que les avoirs liquides ont représenté environ 11 mois de dépenses courantes. Eu égard à l'importance de ces liquidités et au fait qu'elles ont été détenues dans des comptes bancaires gérés par le Service de la Trésorerie de la FAO, j'ai recommandé dans mon rapport précédent que le PAM assume plus d'initiative et de responsabilité dans la gestion de ses liquidités et de ses placements à court terme. Un changement fondamental est intervenu pendant l'exercice biennal en ce qui concerne la gestion des liquidités. Comme mentionné dans la Note 7, le PAM a, à compter de janvier 1999, repris à la FAO la gestion des liquidités afférentes à tous les comptes du siège. Le Service de la Trésorerie du PAM gère désormais directement tous les comptes bancaires. Cependant, cet important changement ne s'est pas accompagné de la publication en temps opportun d'instructions et de documents adéquats.

- Premièrement, le rapprochement conjoint, indispensable, des livres de la FAO et du PAM et des états bancaires, qui aurait dû être fait lors du transfert, n'était même pas achevé à la fin de l'exercice biennal du fait que la FAO avait tardé à soumettre les documents pertinents au PAM.



- Deuxièmement, en mai 2000, il n'avait pas été encore publié de directives ou de procédures écrites concernant les fonctions et les procédures du Service de la Trésorerie, notamment en ce qui concerne la gestion des liquidités. Un projet de Manuel de la Trésorerie a été publié le 24 mai 2000, c'est-à-dire 16 mois après le transfert de ces responsabilités au PAM. L'élaboration de ce manuel n'a commencé qu'en janvier 2000.
 - Troisièmement, il convient de noter que l'instruction concernant les "recettes provenant d'intérêts produits par des fonds gérés par la FAO, ajustements de changes, commissions bancaires et honoraires pour services consultatifs" n'avait pas encore été mise à jour à la date d'élaboration du présent rapport.
114. Etant donné ce qui précède et les autres faits évoqués ci-dessous dans le contexte des comptes bancaires et de la gestion des placements, je dois réitérer énergiquement mes recommandations précédentes et insister sur le fait qu'il importe que le PAM publie d'urgence les instruments nécessaires pour gérer les fonctions de trésorerie de façon moderne et efficace. Ces instructions devront être fondées en particulier sur l'étude des opérations de la Trésorerie entreprise en janvier 2000 et sur les propositions formulées par la suite par les consultants touchant le renforcement des systèmes de sécurité et d'évaluation des systèmes de trésorerie.

Politique de gestion des placements

115. Du fait de ce transfert des responsabilités en ce qui concerne la gestion des liquidités et de la Trésorerie, qui sont passées de la FAO au PAM à compter du 1er janvier 1999, ce dernier a également assumé la responsabilité de la gestion de son propre portefeuille.
116. Mes collaborateurs ont relevé que le montant des fonds qui n'étaient pas immédiatement requis pour l'exécution de projets et qui pouvaient par conséquent être placés représentait environ 650 millions de dollars (le solde mensuel moyen en 1999 des comptes bancaires du siège a été de 795 millions de dollars). En conséquence, comme je l'avais déjà souligné dans mon rapport précédent, il convient d'élaborer des politiques de placement dynamiques mais sûres de ces ressources financières substantielles. Toutefois, comme cela a été relevé dans le contexte de la Trésorerie, la politique et les procédures nécessaires à l'exercice de cette nouvelle responsabilité n'ont pas été publiées à temps et certaines d'entre elles n'étaient toujours pas prêtes à la mi-2000, lorsque mes collaborateurs ont procédé à leur vérification finale des comptes de 1998-99.
117. Premièrement, les procédures de gestion des placements publiées en janvier 1997, qui se sont trouvées dépassées lorsque le Directeur exécutif a publié une circulaire sur les nouvelles politiques applicables en septembre 1999, n'avaient toujours pas été remplacées par de nouvelles procédures et, comme indiqué ci-dessus, le Manuel de la Trésorerie était encore à l'étape de projet à la mi-2000.
118. Deuxièmement, un groupe d'examen interne des placements a souligné en mars 1999 que le PAM aurait recours à compter du 1er juillet 1999 à des "gestionnaires externes des placements". Cinq gestionnaires ont été nommés, mais en février 2000 seulement. Le processus de sélection et de gestion des gestionnaires, y compris la mise au concours et l'élaboration des contrats, s'est étendu de juillet 1999 à janvier 2000. Jusqu'à leur nomination, il a fallu trouver une solution temporaire. A mesure que les dépôts internes sont arrivés à échéance, les fonds ont été virés à un fonds global de placements à court terme géré par le gardien de ces avoirs. Bien que les intérêts produits par ces ressources en 1999 semblent proches des conditions offertes à l'époque par les autres banques, je suis d'avis que le montant des placements détenus par le PAM aurait mérité de retenir



immédiatement une attention plus soutenue dès que leur gestion avait été transférée par la FAO.

119. Troisièmement, depuis leur nomination, chacun des cinq gestionnaires a reçu 120 millions de dollars à administrer conformément aux procédures indiquées dans l'accord de gestion des placements, les avoirs correspondants demeurant en la possession de leur gardien. La sous-traitance de la gestion des placements à des agents spécialisés est conforme à une politique dynamique des placements. Je recommande que le PAM arrête sans tarder les procédures et critères applicables à la gestion des placements et renforce leur structure de manière à assurer un contrôle et une supervision efficaces des gestionnaires externes et des comptes bancaires.

Comptes bancaires

Comptes bancaires du siège

120. En fin d'exercice, le siège avait 26 comptes bancaires dans neuf banques différentes, dont deux contenaient près de 90 pour cent des 800 millions de dollars de liquidités détenues par le siège. Mes collaborateurs ont relevé que, contrairement à la règle du Manuel des finances qui veut que les relevés bancaires soient rapprochés des livres de caisse chaque mois, il n'en a été effectué aucun en 1999 pour les comptes bancaires du siège après que le PAM a repris à la FAO les fonctions de Trésorerie. Toutefois, les comptes bancaires ont été rapprochés à la fin de l'exercice biennal. Je recommande que les règles régissant le rapprochement des comptes bancaires soient rigoureusement respectées étant donné que cela est essentiel si l'on veut pouvoir surveiller l'exactitude des écritures comptables et sauvegarder les avoirs du PAM.

Comptes bancaires des bureaux extérieurs

121. Lors de la vérification interne des comptes à laquelle mes collaborateurs ont procédé en ce qui concerne le rapprochement des relevés bancaires et le Grand Livre ainsi que le processus de "circularisation", il est apparu plusieurs écarts qui n'avaient toujours pas été pleinement expliqués lors de l'élaboration du présent rapport. En outre, les visites sur le terrain et l'audit réalisé au siège ont montré que le contrôle exercé par le PAM sur les fonds détenus dans des banques locales était beaucoup trop lâche, ce qui était préoccupant. Comme lors de l'exercice biennal 1996-97, mes collaborateurs ont relevé qu'il était difficile pour le siège du PAM de suivre de près l'ouverture et la clôture des comptes bancaires des bureaux extérieurs. Certains bureaux de pays, par exemple, géraient des comptes bancaires qui n'avaient pas été enregistrés par le siège. A la suite d'observations semblables formulées lors de l'exercice biennal précédent, il a été déclaré en décembre 1997 que le service chargé de la comptabilité des bureaux extérieurs "élaborerait une base de données afin de bien contrôler les comptes bancaires des bureaux de pays". Cet instrument, introduit en octobre 1999, n'est devenu pleinement opérationnel qu'en juin 2000.
122. A la date de l'élaboration du présent rapport, le rapprochement d'ensemble des soldes de clôture des comptes bancaires au 31 décembre 1999, tels que reflétés dans les relevés bancaires et dans le Grand Livre, faisait encore apparaître un certain nombre d'écarts, à concurrence d'un montant légèrement inférieur à 500 000 dollars. Je tiens à réitérer ma recommandation précédente tendant à ce que les règles régissant l'ouverture et la clôture des comptes bancaires du PAM et la répartition des responsabilités en ce qui concerne l'ouverture de chaque compte bancaire au siège et sur le terrain soient rigoureusement respectées.



Fonds monétisés détenus à titre fiduciaire

123. L'encaisse et les dépôts à terme décrits dans l'Etat II comprennent des avoirs appartenant aux pays bénéficiaires ayant procédé à des opérations de monétisation. Le montant des engagements correspondants est indiqué dans le même état. Ces engagements n'y figurent que lorsque les deux conditions ci-après sont réunies: un accord de fonds d'affectation spéciale a été signé avec le pays bénéficiaire, et le PAM est le gestionnaire exclusif des comptes en question. Les autres avoirs liés à ces fonds d'affectation spéciale, comme les liquidités disponibles placées dans des obligations à terme ou des comptes d'épargne, le produit de ventes à recevoir ainsi que d'autres engagements, n'apparaissent pas dans les états financiers du PAM. J'approuve la divulgation de ces nouveaux éléments. Mes collaborateurs n'ont cependant pu confirmer l'exactitude des engagements reflétés dans l'Etat II qu'après qu'un important écart (dû au regroupement d'un compte de monétisation et d'un compte d'avance temporaire) a pu être ajusté sur la base des avoirs correspondants.
124. Selon le Règlement du PAM lui-même, ces fonds doivent faire l'objet d'une vérification périodique par des cabinets locaux. Or, l'examen a fait apparaître qu'il n'avait pas été procédé à des vérifications locales périodiques et que le montant global des avoirs liquides, des liquidités et des placements de disponibilités dépassait de beaucoup, dans certains pays, les besoins opérationnels. Je recommande par conséquent qu'une attention plus suivie soit accordée à la gestion des fonds monétisés détenus à titre fiduciaire.

Intérêts perçus sur les fonds d'affectation spéciale et comptes spéciaux

125. Comme indiqué au paragraphe 112, les intérêts perçus par le PAM pendant l'exercice biennal se sont montés à 80,1 millions de dollars, soit près de 10 pour cent de plus que l'exercice biennal précédent. Sur ce produit global des placements, un montant de 6,9 millions de dollars a été réparti entre les fonds d'affectation spéciale comme indiqué dans la Note 3.6 et 2,8 millions de dollars ont été virés aux deux comptes spéciaux concernant le FMIP (un million de dollars) et le Compte d'auto-assurance (1,8 million de dollars), comme indiqué dans la Note 3.5. Ces virements ont représenté la somme de tous les intérêts perçus sur les fonds affectés à ces comptes depuis leur création.
126. Pendant l'exercice biennal, mes collaborateurs ont constaté que des déductions avaient été opérées avant que les recettes provenant des intérêts aient été affectées aux fonds d'affectation spéciale et ont souligné la nécessité de revoir les principes régissant le calcul des intérêts à redistribuer. Le fondement juridique de ces déductions est contestable étant donné que le Règlement financier ou les Règles de gestion financière ne contiennent aucune disposition à cet effet. Je recommande par conséquent que la pratique consistant à déduire une partie des intérêts produits par les ressources des fonds d'affectation spéciale avant qu'ils soient imputés à ces derniers soit incorporée au Règlement financier.

Comptes débiteurs et comptes créanciers

127. Les comptes débiteurs et comptes créanciers se montaient respectivement à 47,9 millions et 76,9 millions de dollars au 31 décembre 1999. Les comptes débiteurs ont augmenté de près de cinq pour cent par rapport à l'exercice biennal 1996-97. Pendant la même période, les comptes créanciers ont plus que triplé (passant de 25,3 millions à 76,9 millions de dollars), pour des raisons imputables principalement aux difficultés qu'ont suscitées en 1999 les systèmes d'information financière utilisés par les autres organismes des Nations Unies qui fournissent des services au PAM. En outre, cette augmentation marquée est due aussi, comme indiqué ci-dessous, à l'accumulation dans le Grand Livre d'indemnités versées par les compagnies d'assurance mais devant être portées au crédit des donateurs.



128. L'examen des comptes correspondants a montré que les opérations entrées dans le système financier n'étaient pas contrôlées régulièrement et que des procédures comptables plus rigoureuses doivent être appliquées pendant tout l'exercice biennal. L'audit a fait apparaître aussi qu'à maintes occasions, les compensations et ajustements auraient dû être opérés avant la clôture de l'exercice et reflétés dans les états financiers. J'ai relevé que certains ajustements avaient été régulièrement apportés aux comptes soumis pour vérification à la demande de mes collaborateurs. Toutefois, l'accumulation de comptes d'attente est préoccupante, compte tenu en particulier du prochain changement du système d'information financière ainsi que de la nécessité d'apurer toutes les entrées provisoires ou incertaines avant que les données ne soient introduites dans le nouveau système. Mes observations et recommandations concernant les principales corrections à opérer et décisions à prendre sont exposées en détail dans les paragraphes suivants.

Situation à l'égard de la FAO

129. A la fin de l'exercice biennal, le PAM devait à la FAO, selon ses livres, un montant net de 11,45 millions de dollars, chiffre qui, en comparaison des comptes encore non vérifiés de la FAO, reflète un écart de 100 000 dollars qui demeurait inexplicé à la date d'établissement du présent rapport. L'examen auquel ont procédé mes collaborateurs a permis d'établir que cet écart inexplicé n'était pas suffisamment important pour que mon opinion doive être assortie d'une réserve. Je tiens cependant à souligner qu'aucune des deux organisations n'a accordé assez d'attention aux conséquences comptables et financières des deux changements majeurs qui ont affecté leurs relations pendant l'exercice biennal 1998-99.
130. Comme indiqué au paragraphe 113, le PAM a repris à compter du 1er janvier 1999 les fonctions de Trésorerie dont s'acquittait la FAO pour les comptes bancaires du siège. Les documents pertinents n'ayant été présentés que tardivement par la FAO, c'est seulement pendant le second semestre de 1999 que le PAM a pu procéder aux écritures correspondantes dans ses livres. Simultanément, certaines des opérations bancaires sont demeurées irrégulièrement inscrites dans les comptes interorganisations, ce qui a obscurci les écritures et rendu difficile le rapprochement des comptes entre les deux organisations. De ce fait, le PAM a réglé toutes les factures de la FAO sans en contester le bien-fondé et n'a découvert que récemment qu'il lui avait été facturé un montant de 244 000 dollars comme si la FAO continuait d'assurer la gestion de ses liquidités. A la date du présent rapport, le PAM n'avait pas officiellement réclamé cette somme à la FAO.
131. A la fin mai 1999, la FAO a mis en place son nouveau système d'information financière sous Oracle. Cependant, les états de paie de son personnel et de celui du PAM ont continué d'être traités par l'ancien système Finsys et il a été établi avec Oracle une interface pour procéder aux paiements et aux écritures comptables correspondantes. La FAO a continué de payer le personnel du PAM sur son propre compte bancaire, constitué, en partie, par les avances faites par le PAM. La FAO établissait des factures pour obtenir un remboursement intégral des paiements effectués et recevoir du PAM les commissions convenues pour les services fournis. Ces factures, fondées sur les états comptables Oracle, ont été dûment payées par le PAM. Ce dernier a cependant continué à comptabiliser les dépenses correspondant aux états de paie sur la base des données Finsys. Ce n'est que récemment que les deux organisations se sont rendues compte que les deux séries d'entrées ne correspondaient pas: la différence entre les deux séries d'écritures représentant 120 000 dollars pour la période allant de juin à décembre 1999, les chiffres d'Oracle étant supérieurs à ceux de Finsys. A la date d'établissement du présent rapport, cet écart n'avait toujours pas été pleinement expliqué, mais l'on suppose qu'il est imputable au fait que les deux systèmes utilisent des méthodes différentes de conversion des monnaies étrangères en



dollars des Etats-Unis, hypothèse qui était encore à l'étude. L'impact de cet écart sur les dépenses afférentes aux états de paie du PAM n'a pas été suffisamment important pour justifier une réserve. Toutefois, un ajustement devra être opéré pour les concilier avec les montants effectivement payés aux fonctionnaires et remboursés à la FAO.

132. Etant donné la situation décrite ci-dessus, je recommande ce qui suit:

- Le rapprochement qu'ont entrepris les organisations devra être poursuivi jusqu'à ce que l'écart actuel entre les comptes créanciers et débiteurs soit pleinement expliqué. Ce rapprochement devra ensuite devenir une opération de routine à accomplir chaque mois.
- Il faudrait aussi poursuivre les efforts entrepris pour expliquer la différence entre les données Finsys et les écritures Oracle pour 1999 et calculer les chiffres pour l'an 2000. Il faudra alors apporter les ajustements nécessaires aux dépenses afférentes aux états de paie du PAM. Désormais, le PAM devra également obtenir de la FAO les chiffres Oracle des états de paie, plutôt que ceux de Finsys, pour éviter tout écart à l'avenir.

Autres organismes des Nations Unies: compte courant du PNUD

133. Une partie des dépenses encourues par le PAM sur le terrain sont payées par le PNUD dans le cadre du système de BIS. Les écritures comptables reflétant la situation du PAM à l'égard du PNUD sont fondées sur plusieurs sources d'informations. Les états des comptes courants publiés chaque mois par le PNUD rendent compte des montants payés et reçus par le PNUD pour le compte du PAM. Lorsque ces états sont traités au siège du PAM, les opérations qui y sont reflétées génèrent les écritures qui en constituent le pendant au titre des différents postes du système financier sur la base des opérations signalées directement par les bureaux de pays (principalement au moyen des BIS). En outre, le PNUD demande périodiquement au siège du PAM de verser une avance représentant l'équivalent du montant estimatif des décaissements de la période suivante. Du fait de ce processus de comptabilisation parallèle, la situation du compte du PAM à l'égard du PNUD en clôture d'exercice est le solde net des paiements effectués par le PNUD après rapprochement avec les dépenses effectives signalées par les bureaux de pays et les avances ou reconstitutions de fonds versés au PNUD.

134. En 1999, le PAM n'a reçu aucun état de dépenses, ceux correspondant à l'année 1999 n'ayant été publiés qu'en février 2000. En outre, le montant demandé pour la reconstitution des comptes a été inférieur à la normale. De ce fait, la position nette du PAM à l'égard du PNUD est devenue un compte créancier de 17,2 millions de dollars, alors qu'elle s'était soldée par un compte débiteur à la fin de l'exercice précédent. Cette présentation tardive des états des comptes courants par le PNUD, les nombreux écarts à apurer et les différents postes en suspens qui restent à expliquer ont rendu extrêmement difficile toute opération de rapprochement. En fait, lors de l'examen final des comptes, mes collaborateurs doutaient de l'adéquation du rapprochement qui leur avait été présenté par le PAM. A la suite d'une demande du Secrétariat, ils ont pu obtenir du PNUD confirmation de ce que celui-ci devait recevoir 16,9 millions de dollars du PAM au 31 décembre 1999. A la date d'élaboration du présent rapport, deux vérificateurs externes des comptes du PNUD n'étaient pas encore à même de confirmer ce chiffre. Toutefois, après des demandes répétées et les autres explications données par le Secrétariat à propos des écarts constatés entre les informations communiquées par le PNUD et les écritures passées dans le Grand Livre, mes collaborateurs se sont dits satisfaits des explications données. En outre, ils ont pu établir que les écarts qui restaient inexplicables n'étaient pas suffisamment importants pour que mon opinion concernant les états financiers soit assortie d'une réserve.



Avances personnelles

135. Les avances personnelles à recouvrer des fonctionnaires sont principalement des avances accordées lors de mutations ou d'une cessation de service. En fin d'exercice, le montant de ces avances s'établissait à 1,9 million de dollars. Il s'agit néanmoins d'un chiffre net étant donné qu'un crédit de 700 000 dollars avait été imputé à ce compte. S'il avait été suivi une procédure comptable appropriée, ce compte aurait dû faire apparaître un solde de 2,6 millions de dollars, tandis que 700 000 dollars devraient avoir été reflétés dans les comptes comme montant dû aux fonctionnaires. L'argument avancé par le Secrétariat, à savoir qu'une compensation entre les comptes créanciers et débiteurs dans les états financiers est conforme à la pratique suivie lors de l'exercice biennal précédent est dépourvu de fondement, spécialement du fait que ces comptes débiteurs et créanciers ne s'appliquent pas aux mêmes fonctionnaires. En outre, la compensation n'a pas été opérée en temps utile, mes collaborateurs ayant relevé qu'en fin d'exercice, plus de 1,2 million de dollars d'avance avaient plus de trois mois d'ancienneté. Je recommande qu'une attention plus soutenue soit accordée au traitement de ces avances personnelles de sorte qu'elles ne dépassent pas trois mois. Je recommande en outre que les montants à recevoir et les montants dus au personnel ne soient plus compensés dans les états financiers.

Montants à recevoir du pays hôte

136. En fin d'exercice, les livres du PAM reflétaient un montant de 256 837 dollars à recevoir du Gouvernement italien au titre des salaires payés lors du transfert du siège de l'ancien bâtiment au nouveau siège du Parco de' Medici. Il ressort de l'audit que ce montant n'avait toujours pas été réglé lors de l'examen. Je recommande que le nécessaire soit fait sans plus tarder. J'ai pris note du fait que le Secrétariat a fait savoir que tel serait le cas.

Coûts d'élaboration des projets

137. Les coûts d'élaboration des projets à soumettre au Conseil d'administration sont imputés à un compte débiteur qui est apuré lorsque le projet est approuvé ou rejeté. Les coûts d'élaboration sont alors comptabilisés comme dépenses. Toutefois, ce compte n'est pas apuré périodiquement, comme je l'avais déjà relevé dans mon rapport concernant les comptes de 1994-95. Le solde au 31 décembre 1999 s'établissait à 279 949 dollars, ce qui s'est traduit par une surestimation de l'actif et une sous-estimation des dépenses. De plus, les coûts d'élaboration des projets sont comptabilisés comme comptes débiteurs alors que les contributions correspondantes ont déjà été versées par les donateurs, avec le risque que le projet soit clos et le budget dépensé avant l'apurement du compte débiteur. Je tiens à réitérer la recommandation que j'ai faite en 1996 tendant à ce que ce compte soit contrôlé et apuré régulièrement.

Entrepôt de Pise

138. Lorsque des produits du PAM sont stockés dans l'entrepôt de Pise, un montant correspondant est comptabilisé comme compte débiteur en attendant sa réimputation au projet à réaliser sur le terrain. Les comptes présentés pour vérification faisaient apparaître un solde créditeur de 873 060,95 dollars concernant des produits (biscuits et huile) correspondant à des contributions remontant parfois à 1994. L'examen a montré que ces produits ne pouvaient plus être considérés comme des comptes débiteurs en fin d'exercice étant donné qu'ils avaient déjà été alloués et ne se trouvaient plus dans l'entrepôt. Les écritures comptables requises ont été effectuées pour refléter la situation réelle et apurer le compte débiteur. Mes collaborateurs se sont dits satisfaits de ces ajustements.



Compte d'attente

139. Lors de la vérification des comptes, l'on a constaté l'existence d'un compte d'attente représentant en clôture d'exercice un solde de 1,06 million de dollars, concernant des frais de télécommunications encourus pendant l'exercice biennal. Le Secrétariat a expliqué qu'il n'avait pas été possible de procéder aux imputations appropriées étant donné la réception tardive des factures, qui devaient être analysées pour que les dépenses puissent être imputées à des projets spécifiques dans le cadre des CAD. Mes collaborateurs ont pu souscrire aux comptes après que le solde du compte d'attente a été ajusté et que les dépenses correspondantes ont été imputées aux comptes des projets appropriés.

Primes de célérité et surestaries

140. Les comptes relatifs aux primes de célérité et aux surestaries sont évalués tous les trois mois par le Comité des produits, du transport et de l'assurance. Selon le Manuel relatif aux transports et à la logistique [paragraphe 1.2.2.6.a], tout solde de plus de 25 000 dollars à ce titre doit être payé ou recouvré. L'on a cependant constaté lors de l'audit que, dans un certain nombre de cas, les soldes dépassaient 25 000 dollars et n'avaient pas été réglés. L'on a constaté en outre que les comptes relatifs aux primes de célérité et aux surestaries n'avaient cessé de s'accumuler et représentaient un montant important (3,4 millions de dollars pour les surestaries et 1,2 million de dollars pour les primes de célérité au 31 décembre 1999). Les comptes faisaient encore apparaître des opérations remontant à plus de cinq ans. Je recommande que les primes soient payées et les surestaries recouvrées ou passées par pertes et profits sur décision du Directeur exécutif, conformément à la présente règle, sans plus tarder.

Comptes d'assurance

141. En ce qui concerne les comptes d'assurance relevant de la rubrique "autres comptes débiteurs" des états financiers, la procédure comptable appliquée jusqu'en 1994, avant que n'entre en vigueur la politique d'auto-assurance, s'était traduite par une situation confuse dans la mesure où les écritures n'étaient plus étayées par une documentation adéquate. Les réclamations, indemnités ou passations par pertes et profits étaient imputées à des comptes différents. Certains comptes ne reflétaient que des débits et d'autres que des crédits. Bien que ce traitement comptable puisse avoir été justifié, la plupart des opérations ne pouvaient jamais être apurées étant donné que cela n'aurait été possible qu'au moyen d'un rapprochement périodique des opérations liées aux mêmes sinistres. Bien que réduit, le solde débiteur de 547 037,66 dollars figurant dans les états financiers de 1998-99 résulte de la compensation d'importants débits et crédits du Grand Livre.
142. Comme il n'avait pas été effectué de rapprochement pendant de nombreuses années, toutes les tentatives de rapprochement faites récemment, spécialement pour la période qui s'est écoulée entre 1989 et 1994, se sont avérées vaines étant donné qu'il a été impossible de retrouver les pièces justificatives correspondantes. Par conséquent, l'excédent global de 510 011,89 dollars reflétant le solde net de tous ces comptes devrait être passé par pertes et profits. Pour la période postérieure à 1994, l'opération de rapprochement se poursuivait encore à la date d'élaboration du présent rapport. Aucun effort ne devrait être négligé pour l'achever sans tarder, étant donné en particulier le changement prochain de système d'information financière, pour préparer la passation requise par pertes et profits.

Indemnités d'assurance à payer aux donateurs

143. En ce qui concerne les indemnités versées par les compagnies d'assurance, mes collaborateurs ont relevé qu'un montant important du compte d'attente n'avait pas été apuré



(1,6 million de dollars). Il aurait fallu faire plus rapidement le nécessaire soit pour imputer ce montant au crédit des comptes appropriés des donateurs, soit pour soumettre la question au Conseil d'administration. En outre, les réclamations concernant les contributions bilatérales (8,9 millions de dollars) étaient importantes et remontaient parfois à plus de 10 ans. Ces fonds auraient dû être portés au crédit des donateurs il y a longtemps. Le montant des réclamations concernant des contributions multilatérales à emploi spécifique ou des contributions Avant 1996 était encore plus substantiel (12,9 millions de dollars), et ces fonds pourraient être réaffectés au Compte d'intervention immédiate après en avoir dûment informé les donateurs. Il faut d'urgence apurer tous ces comptes et soumettre des rapports à ce sujet aux donateurs et au Conseil d'administration, et je recommande que des mesures efficaces soient prises sans tarder à cette fin. Je crois savoir que le Secrétariat a l'intention de formuler une proposition au Conseil d'administration à sa session d'octobre 2000 concernant le sort à réserver à ces fonds.

Provisions pour couverture de dépenses non encore remboursées par le pays hôte

144. A la demande de mes collaborateurs, le PAM a comptabilisé un montant de 3,4 millions de dollars, à la fin du dernier exercice, comme montant à recevoir du Gouvernement italien pour le réaménagement de l'ancien siège, Via Cristoforo Colombo. Néanmoins, comme, à l'époque, le Secrétariat doutait de pouvoir recouvrer ce montant, il a décidé d'inscrire un montant correspondant comme compte créancier au cas où il ne serait pas remboursé par le Gouvernement italien. Depuis lors, le PAM a reçu du Gouvernement italien des informations selon lesquelles les conditions nécessaires au remboursement de cette somme sont maintenant remplies. L'application d'un traitement comptable différent à ce montant et aux autres sommes dont le PAM a demandé le remboursement au Gouvernement italien (10,3 millions de dollars) ne se justifiait plus en clôture d'exercice. Toutefois, le Secrétariat a jugé prudent de conserver ce montant à la fois comme compte débiteur et comme compte créancier. Je recommande que le Secrétariat continue de faire le nécessaire pour recouvrer le montant en question du pays hôte.

Obligations relatives au personnel

145. Les fonctionnaires du PAM peuvent prétendre à différentes indemnités, selon leur statut contractuel. Le droit à certaines de ces prestations est acquis pendant les années de service et les indemnités sont versées aux fonctionnaires soit lorsque leurs contrats prennent fin, soit lors de leur départ à la retraite. Dans le cas des contrats de la FAO, les principales prestations sont les suivantes:
- indemnités de cessation de service pour les agents des services généraux à Rome et indemnités en cas de cessation de service par suite de décès, d'invalidité ou de maladie;
 - assurance maladie après la cessation de service;
 - autres régimes de prestations, décrits de manière satisfaisante dans la Note 18.

Indemnités versées à la cessation de service des agents des services généraux à Rome et indemnités en cas de cessation de service par suite de décès, d'invalidité ou de maladie

146. Pour des raisons historiques, la FAO gère les deux régimes de prestations susmentionnées non seulement pour ses propres fonctionnaires mais aussi pour le compte du PAM. Conformément à des arrangements implicites entre les deux organisations, la



FAO recouvrait les cotisations, payait les indemnités dues et rendait compte des engagements et des placements effectués dans le cadre de ces deux régimes pour les deux organisations. En 1996-97, lorsque la FAO a commencé à refléter dans les comptes les engagements cumulés à ces deux titres sur une base actuarielle, il est apparu que le montant des placements effectués pour couvrir les engagements cumulés était supérieur à ces derniers. La FAO a alors décidé de virer l'excédent des placements sur les engagements à l'état des recettes pour la part de ces deux régimes lui revenant. Si, dans le cas de la FAO, les engagements apparaissaient à leur valeur actuarielle, ils étaient reflétés, dans le cas du PAM, comme étant la somme de leur valeur actuarielle plus la part des placements et du revenu des placements revenant au PAM. Dans mon rapport à la Conférence de la FAO, j'ai recommandé que la part revenant au PAM des engagements actuariels soit reflétée dans les comptes conformément à la politique déclarée de la FAO et qu'un accord intervienne avec le PAM en vue d'appliquer cette politique.

147. Cette recommandation reste d'autant plus pertinente que le PAM a décidé de refléter les engagements correspondant aux deux régimes susmentionnés dans ses propres comptes de l'exercice biennal 1998-99. Une nouvelle rubrique de l'état de l'actif et du passif reflète l'actif la valeur des placements détenus par la FAO pour le compte du PAM, et son pendant au passif apparaît sous la rubrique des obligations relatives au personnel. Toutefois, ma recommandation n'a pas été suivie, et les chiffres reflétés aussi bien dans l'Etat II que dans la Note 18 comprennent un engagement dont la seule raison d'être est de couvrir le montant cumulé des placements et des intérêts produits par ces derniers. Pour justifier la façon dont ces chiffres sont comptabilisés, le Secrétariat a expliqué à mes collaborateurs qu'il jugeait prudent de laisser tel quel l'excédent des placements en attendant de connaître les résultats d'une étude actuarielle plus récente, la dernière remontant à 1997. Je n'en persiste pas moins à croire que, dès que les résultats de l'étude actuarielle que la FAO a fait exécuter pendant le premier semestre de 2000 seront disponibles, le PAM devrait aligner le montant des engagements sur la valeur actuarielle cumulée. Après quoi le Conseil d'administration devrait prendre une décision sur la façon dont l'excédent des placements devrait être utilisé.

Plan d'assurance maladie après la cessation de service

148. A partir de l'exercice biennal 1998-99, les états financiers comporteront un poste pour le Plan d'assurance maladie après la cessation de service, comme approuvé par le Conseil en octobre 1999. Cette provision a été financée au moyen d'un virement au Fonds général de l'excédent du PAM. La rubrique de l'Etat I où est reflétée cette provision fait apparaître le montant exact des engagements évalués lors d'une étude actuarielle réalisée pendant le premier trimestre de 1998 comme étant la part revenant au PAM de l'ensemble des engagements imputables à la FAO et aux autres organismes participants. Les engagements cumulés pour l'exercice biennal 1998-99 ont été imputés à l'Etat I conformément à la décision prise par le Conseil d'administration.

Prestations auxquelles peuvent prétendre les fonctionnaires titulaires de contrats du PNUD

149. Comme le rapport actuariel du PNUD n'établit pas de différenciation selon le statut des fonctionnaires participants, le Secrétariat n'a pas pu faire savoir à mes collaborateurs à quel montant se chiffraient les engagements cumulés concernant les fonctionnaires recrutés sur le plan local conformément au règlement du personnel du PNUD. Il se peut par conséquent que la Note 18 des états financiers ne reflète pas intégralement le montant des engagements relatifs au personnel. Je recommande que ces engagements soient évalués et reflétés comme il convient dans les états financiers des exercices à venir.



QUESTIONS DE GESTION

Politique de décentralisation

150. En mai 1997, lorsqu'il a approuvé le document WFP/EB.A/97/5-B, intitulé "Réformes et mesures de revitalisation adoptées par le Programme alimentaire mondial", le Conseil d'administration a approuvé tout particulièrement la décision prise par le Directeur exécutif de mettre en oeuvre une réforme interne visant à décentraliser les pouvoirs au profit du terrain (restructuration). Les principaux objectifs de ce processus de décentralisation étaient de "*décentraliser la prise de décisions pour la rapprocher autant que possible des opérations sur le terrain ainsi que de simplifier, de rationaliser et d'accélérer les décisions touchant les opérations d'urgence*". Mes collaborateurs ont procédé à un examen de la politique de décentralisation et, dans ce contexte, ont notamment évalué la mise en oeuvre des réformes et ont visité tous les bureaux ou pôles régionaux, sauf un visité par le Service de la vérification interne des comptes.

Création et modification des pôles régionaux

151. Le Directeur exécutif a défini les modalités de décentralisation de la gestion du PAM au profit d'une région dans une directive intitulée "L'initiative de restructuration". Cette directive prévoyait en particulier la création de neuf "pôles" qui coordonneraient les activités des différents bureaux de pays relevant de leur ressort. Depuis lors, il n'a pas été suivi de procédure bien définie ou uniforme touchant la création des nouveaux pôles ou la modification de leur ressort initial. Mes collaborateurs ont noté que les documents présentés au Conseil d'administration n'étaient pas toujours à jour pour ce qui était de la situation effective des pôles régionaux. Certains pôles existaient *de facto* avant que le processus de décentralisation n'officialise cette nouvelle structure et, le plus souvent, les dimensions et l'organisation des pôles régionaux ont été conçus comme il convient. Toutefois, dans un cas particulier, une mission d'audit réalisée par mes collaborateurs a fait apparaître que la stratégie suivie pour créer ce pôle régional avait été trop hâtive et peu rentable. Indépendamment de consultations officieuses, il n'y a pas eu de processus formel d'adoption de décisions fondé sur des études préliminaires. Je recommande qu'à l'avenir, la décision de créer un pôle régional ou de modifier son ressort soit prise sur la base d'une procédure clairement définie comportant notamment de solides justifications et officialisée par une circulaire du Directeur exécutif.

Mission des bureaux régionaux

152. La mission des bureaux régionaux est exposée, pour l'essentiel, dans la circulaire intitulée "Mise en oeuvre de la restructuration", en termes généraux, et n'est indiquée en détail que dans certains domaines (comme celui des ressources humaines) dans une instruction spécifique. Cependant, pour d'autres attributions (planification des programmes), il n'a jusqu'à présent été publié aucune instruction définissant la mission et le rôle des bureaux régionaux. En matière de transport, nombre de responsabilités ont été transférées directement aux bureaux de pays sans l'intervention des bureaux régionaux et, comme le siège a conservé certaines compétences à cet égard, mes collaborateurs ont constaté lors de leur examen qu'il était difficile pour les bureaux régionaux de définir la place leur revenant entre les bureaux de pays et le siège. J'ai cependant pris note de l'observation du Secrétariat selon laquelle les bureaux régionaux auront très certainement un rôle à jouer dans les secteurs comme le transport terrestre et la sous-traitance, questions qui ont jusqu'à présent relevé des pouvoirs délégués.



153. En outre, les missions d'audit sur le terrain réalisées en 1999 ont fait apparaître qu'à l'époque, les attributions confiées à certains bureaux régionaux et les tâches que ces derniers accomplissaient en fait ne correspondaient pas toujours. L'on en a trouvé des exemples dans plusieurs pôles régionaux. Pour ce qui est de l'organisation de chaque bureau régional, il faut prendre en compte de multiples facteurs, comme la situation locale. Toutefois, la structure et la mission des bureaux régionaux varient de l'un à l'autre pour des raisons davantage liées à des décisions individuelles et à des exigences immédiates qu'à une stratégie réfléchie et dûment préparée. Il n'est arrivé que trop souvent que les missions d'audit sur le terrain constatent que les bureaux régionaux agissaient sans que leur mission soit définie avec précision et sans que le siège assure un contrôle adéquat et donne des indications appropriées. En outre, lorsque les responsabilités sont effectivement définies, toute modification ou adaptation devrait être organisée et confirmée par des instructions écrites claires. En ce qui concerne la planification et la gestion des programmes, mes collaborateurs ont observé que, dans le cas des deux principaux bureaux régionaux basés au siège (OAE et OSA), et les coordonnateurs de programmes se trouvant à Rome, les bureaux de pays et de région ont préféré encore s'en remettre au siège pour l'élaboration des documents de programmation (programmes de pays, schémas de stratégie de pays et descriptifs de projets).
154. Je recommande que le Secrétariat institue une politique clairement définie pour arrêter les différentes responsabilités des bureaux de pays, des bureaux régionaux et du siège. Je recommande en outre que toutes les attributions confiées aux directeurs des pôles régionaux soient clairement définies et décrites dans des instructions détaillées et que le siège publie des instructions écrites dans tous les cas où il y a lieu de s'écarter des procédures établies.

Carences constatées dans l'exécution de certaines tâches spécifiques

155. Lors des visites sur le terrain, l'on a constaté que la décentralisation de certaines attributions se heurtait à des problèmes et n'était pas gérée de manière efficace et efficiente, comme indiqué ci-après:
- En ce qui concerne la formation du personnel, les bureaux régionaux sont chargés d'allouer les crédits disponibles à cette fin pour la région et de surveiller la façon dont ils sont utilisés. Les examens ont fait apparaître que ces bureaux avaient peine à organiser des programmes de formation et à réutiliser les crédits qui leur avaient été alloués. Dans certains cas, il n'y avait pas eu d'évaluation après la réalisation des programmes de formation.
 - S'agissant du TTEM, les bureaux de pays devaient procéder à des examens avec l'aide des bureaux régionaux. Souvent, ces examens ont été retardés étant donné la nécessité de mettre en place des nouvelles structures à cette fin. Cela est d'autant plus préoccupant que les examens des activités de TTEM sont indispensables si l'on veut instituer un système permettant de comptabiliser avec plus d'exactitude les dépenses effectives. A plusieurs occasions, mes collaborateurs ont rappelé au Secrétariat que l'exactitude et l'adéquation, pour une large part, des contributions en espèces attendues des donateurs dépendaient de la qualité de ces examens.

Je recommande par conséquent que le Secrétariat s'attache tout particulièrement à suivre ces questions de près et, plus spécifiquement, que le service compétent du siège établisse une évaluation d'ensemble de la situation en ce qui concerne les examens des activités de TTEM.



Financement des bureaux régionaux

156. Pendant l'exercice biennal, les bureaux régionaux ont été financés au moyen de quatre circuits budgétaires différents, ce qui a créé des situations complexes dont la raison d'être n'est jamais aisément compréhensible: les allocations de crédits aux bureaux régionaux au titre du budget AAP; les CAD afférents aux projets régionaux; les allocations de crédits aux bureaux de pays au titre du budget AAP; et les CAD relatifs aux projets de pays. Comme indiqué ci-dessus, le financement des dépenses AAP encourues par le PAM est demeuré une question complexe (voir le paragraphe 104). En outre, la confusion entre les budgets des bureaux régionaux et des bureaux de pays, spécialement pour ce qui est des dépenses de personnel, montre clairement à quel point il est difficile de séparer leurs activités. La plupart des fonctionnaires des bureaux régionaux s'acquittent également de certaines activités pour les bureaux de pays et leurs services, dans le cas de certains d'entre eux, sont payés au moyen du budget des bureaux de pays (budget AAP ou même CAD). Cette situation, bien que compréhensible dans des cas spécifiques, ne facilite pas une répartition claire des responsabilités entre les deux types de bureaux. L'application de la décision qu'a prise le Conseil d'administration d'approuver la recommandation du Groupe de travail formel sur l'examen des politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM devrait offrir l'occasion d'éclaircir cette situation pendant l'exercice biennal 2000-01 dans la mesure où *"les CAI correspondent aux dépenses de dotation en personnel et de fonctionnement du siège et des bureaux de région du PAM"*. Cela étant, je recommande qu'aucun effort ne soit négligé pour faire correspondre aussi étroitement que possible les postes des bureaux régionaux et leurs sources de financement. Si certaines attributions doivent être partagées entre les bureaux de pays et les bureaux régionaux, cela devrait être fait au moyen d'une procédure formelle établie.

Décentralisation des bureaux régionaux

157. La décision de déplacer deux bureaux régionaux au Caire et à Managua qui a été prise en 1998 relève également de la stratégie de rapprochement du processus décisionnel des opérations sur le terrain. Après le déplacement de ces deux bureaux, il a été constaté en 1998 des difficultés touchant les relations entre le bureau, les bureaux régionaux et les bureaux de pays. La décision de transférer les deux autres bureaux (OSA et OAE) qui sont encore basé à Rome a pour l'instant été remise à une date ultérieure. Toutefois, en réponse aux observations formulées par mes collaborateurs, le Secrétariat a déclaré que la réinstallation de l'OSA et de l'OAE sera envisagée à la lumière de la situation qui prévaudra lors de l'élaboration du budget de l'exercice biennal 2002-03. Je suis d'avis que, deux ans après la décision qui a été prise de décentraliser deux bureaux, le moment est venu de faire le bilan de la situation actuelle. Je recommande 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.

Suite donnée à la politique de décentralisation

158. Lorsque le processus de décentralisation a été lancé, chaque division et chaque bureau régional s'est vu confier la responsabilité de mettre en oeuvre les éléments de la réforme l'intéressant directement. Un consultant de l'extérieur, recruté au début de 1998 pour suivre l'ensemble du processus, s'est acquitté de cette tâche pendant un an et demi. Un comité de direction a été créé à la fin de 1998 pour superviser le processus de décentralisation, mais il ne s'est réuni qu'une seule fois en 1999. Je crois qu'il aurait utilement dû se réunir plus fréquemment, nombre de questions demeurant en suspens. Les instructions publiées en 1997 avaient été rédigées en termes passablement généraux pour que les nouvelles



structures puissent trouver l'équilibre approprié après leur établissement au niveau du terrain. Une telle approche aurait dû être suivie plus étroitement. Je recommande que les structures de gestion instituées au siège contrôlent, supervisent et suivent les réformes de plus près. En avril 2000, le Secrétariat a fait savoir à mes collaborateurs, à la suite de leurs observations, que le PAM avait recruté début octobre 1999 un consultant chargé d'identifier les principaux obstacles à une mise en oeuvre efficace de la politique de décentralisation du PAM, particulièrement au niveau du Département des opérations. Cette étude devait être achevée fin juillet 2000. Je recommande que les résultats de l'étude, lorsqu'ils seront connus, soient portés à l'attention du Conseil d'administration.

Evaluation des résultats de la politique de décentralisation

159. Comme l'ont montré les visites que mes collaborateurs ont effectuées sur le terrain, les bureaux régionaux sont très tentés de ne pas se confiner dans un rôle consultatif, et certains d'entre eux ont succombé à la tentation. Une telle situation conduit inévitablement les bureaux de pays à considérer que les bureaux régionaux constituent un niveau supplémentaire dans le processus de prise de décisions et créent un obstacle administratif entre eux et le siège, un rapport hiérarchique s'établissant entre les bureaux de pays et les bureaux régionaux. Je considère que, deux ans et demi après son lancement, l'impact de cette réforme aurait dû être évalué. Je recommande par conséquent qu'une telle évaluation soit entreprise. Celle-ci devrait comporter 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.

GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Politique d'administration du personnel: contexte juridique et contraintes

160. Lorsque le Programme a été créé, ses activités étaient censées être stables. Lors de sa création, le Statut et le Règlement du personnel de la FAO semblaient être le cadre le mieux approprié pour gérer les questions relatives au personnel au siège et au personnel du cadre organique du PAM recruté sur le plan international, tandis que le personnel recruté sur le plan local était régi par le Statut et le Règlement du personnel du PNUD. Avec le temps, la nature même des activités du PAM a changé, et tel a également été le cas des modalités de son financement. Ainsi, la nature des contrats régissant les conditions d'emploi du personnel a commencé à susciter des difficultés, les fonctionnaires ayant droit à un engagement de caractère continu pour s'acquitter de tâches financées au moyen de ressources accordées pour des périodes de courte durée.

161. En outre, la politique suivie ces dernières années en matière de ressources humaines a dû être adaptée à la multiplication des opérations d'urgence. La direction a dû, presque du jour au lendemain, recruter ou envoyer sur le terrain des dizaines de fonctionnaires pour mener à bien ces opérations. La principale difficulté rencontrée à cet égard a été que, pour l'essentiel, le règlement du personnel appliqué par le PAM avait été conçu pour la FAO, dont les fonctionnaires sur le terrain ne sont pas soumis aux mêmes contraintes. Le fait que le PAM reste juridiquement tenu par le Règlement du personnel de la FAO est par conséquent un problème persistant. Le Directeur exécutif, qui est habilité à administrer les fonctionnaires du PAM, a également le pouvoir de promulguer de nouveaux chapitres du manuel ou de nouvelles dispositions du Règlement du personnel pour autant qu'ils ne soient pas contraires au Statut du personnel de la FAO. A ce jour, un seul chapitre du manuel de la FAO a été conçu exclusivement pour le PAM. Au cours des 15 dernières années, le PAM a essayé de différentes façons de recruter du personnel au moyen de



contrats qui devraient déboucher sur l'engagement de durée "indéfinie" pendant le second semestre de l'an 2000, comme approuvé par le Conseil de la FAO en novembre 1999. A terme, ce type d'engagement devrait permettre d'administrer plus facilement la gamme très diverse d'instruments contractuels qui sont actuellement utilisés. Néanmoins, tous les agents des services généraux et une proportion significative du personnel du cadre organique peuvent prétendre à un engagement continu après plusieurs années de service. Les derniers fonctionnaires du cadre organique appartenant à la catégorie du service unifié et jouissant d'une nomination continue devraient partir à la retraite en 2028, s'il n'est pas accordé de nouveaux engagements continus aux fonctionnaires appartenant à cette catégorie.

162. Dans les bureaux de pays, où les fonctionnaires locaux ont été recrutés sur la base de contrats du PNUD, ce dernier les a également revus en 1998. La gestion de ces nouveaux contrats a commencé à poser des difficultés, mes collaborateurs ayant constaté lors de leurs visites sur le terrain que les premières étapes de leur introduction n'avancent que lentement. Toutefois, comme l'indique le tableau figurant au paragraphe 166, il y avait à la fin 1999 87 engagements pour des activités de durée limitée et 1 893 contrats de louage de services. Des réformes radicales ayant été apportées à la gestion du Programme, il s'est également avéré nécessaire d'avoir recours à du personnel extérieur. Le recrutement de consultants est devenu un élément important de la politique d'administration du personnel.
163. La structure et la gestion actuelles du personnel sont très différentes de ce qu'elles étaient il y a 10 ans. Le processus de décentralisation a débouché sur la délégation de pouvoirs et d'attributions clés aux administrateurs régionaux. La délégation de pouvoirs aux directeurs de programmes, jointe à la décision de ne recruter de fonctionnaires extérieurs du cadre organique que sur la base de contrats autres que "de base", s'est traduite par une décentralisation partielle du processus de nomination des agents recrutés en dehors du Programme, même si le siège procède à un tri préalable des candidats potentiels. De ce fait, des fonctionnaires accomplissant des tâches identiques travaillent en vertu d'arrangements juridiques différents avec leur employeur. Dans le même temps, les informations nécessaires à la gestion des postes et de leurs titulaires pourraient encore être améliorées, les multiples bases de données utilisées pour gérer le personnel, les postes et les états de paie comprenant des informations faisant double emploi qui apparaissent séparément dans chaque base de données, ce qui n'a fait que multiplier les risques d'erreurs et d'écarts.

Contrôle du budget et du tableau d'effectifs

164. Les dépenses globales de personnel du PAM sont la somme de trois catégories de financement. Selon la situation, les dépenses de personnel peuvent être imputées au budget AAP, financées au titre des CAD et même couvertes au titre des coûts opérationnels (principalement pour des services occasionnels et des services de certains consultants) ou au moyen de différentes sources comme des dons spéciaux ou les intérêts produits par les contributions bilatérales. Le montant effectif des dépenses de personnel financées au moyen du budget AAP pendant l'exercice biennal 1998-99 s'est élevé à 147,7 millions de dollars, soit 64 pour cent du budget AAP. Le montant total des dépenses de personnel identifiable (à l'exclusion des travailleurs occasionnels) a représenté 267,7 millions de dollars.
165. Comme le montre le budget de l'exercice 2000-01, il n'existe pas de séparation marquée entre les dépenses de personnel financées au moyen du budget AAP et au titre des CAD, le Conseil d'administration ayant approuvé d'importants virements entre catégories dans le cadre de l'opération de reclassement des dépenses. Ces virements rendront encore plus nécessaire le contrôle des dépenses de personnel. Le budget du PAM comporte notamment pour objectif une réduction importante des dépenses d'appui qui exigera une compression



des effectifs et/ou des coûts unitaires de personnel, ce qui sera impossible si l'on ne connaît pas en détail quel est le statut juridique et quels sont les droits de chaque fonctionnaire. Les examens réalisés par mes collaborateurs, aussi bien au siège que dans de nombreux bureaux de pays, ont montré que le PAM ne dispose pas d'informations exactes et à jour sur la correspondance entre les postes et leurs titulaires. Ils ont relevé en outre que plusieurs mécanismes utilisés pour suivre la réalisation des objectifs fixés en matière de recrutement par origine géographique et par sexe pourraient être plus largement utilisés.

166. Selon les chiffres communiqués par la Division des ressources humaines, le PAM avait au 31 décembre 1999 des effectifs de quelque 6 600 agents, dont 1 358 agents occasionnels, comme indiqué dans le tableau ci-dessous. Comme les chiffres pour 1997 n'étaient pas disponibles, la situation en 1999 ne peut être comparée qu'à celle qui existait au 31 décembre 1998, date à laquelle les effectifs étaient de 6 300 agents. Comme il a fallu organiser de vastes opérations d'urgence, les effectifs moyens en 1999 ont été supérieurs au chiffre de décembre 1999.

Catégorie	Total	Contrats FAO/PAM	Contrats PNUD	Volontaires des Nations Unies
Cadre organique/administrateurs (*)	1 099	858	166	75
Services généraux	1 256	319	937	
Nominations pour des période de durée limitée	87		87	
Contrats de louage de services	1 893		1 893	
Autres contrats de courte durée	913	204	709	
Personnel sous contrat	5 248	1 381	3 792	75
Agents occasionnels (**)	1 358	1 358		
Total général	6 606	2 739	3 792	75

(*) Y compris les administrateurs auxiliaires pour les chiffres de la FAO.

(**) Moyenne par jour.

167. Le budget AAP pour 1998-99, qui comporte 1 591,5 postes, ne représente que le quart du total des effectifs du PAM et 45 pour cent environ si l'on fait abstraction des agents occasionnels. Ce chiffre doit diminuer encore à l'avenir. Le tableau d'effectifs autorisé dans le cadre du budget AAP de 2000-01 comporte 1 143 postes après le transfert d'une partie des postes financés au titre des CAD.

Création de postes et recrutement

168. Le PAM n'a pas de procédure uniforme concernant la création de postes, et les procédures appliquées varient selon la source de financement. Les postes imputés au budget AAP sont approuvés par le Conseil d'administration. Les postes financés au titre des CAD sont créés par les directeurs de programmes au siège et dans les bureaux de région et de pays en fonction des budgets approuvés des projets. Les dépenses de personnel couvertes au titre des coûts opérationnels sont financées au moyen d'autorisations de paiement. Hormis quelques cas particuliers, les possibilités de dotation en personnel de chaque service du PAM sont résumées dans les tableaux d'effectifs reflétés dans le système de contrôle des postes, qui fait apparaître les différents éléments caractéristiques de chaque poste, sa source de financement, l'identité de son titulaire, son classement et, le cas échéant, la nature et la durée du contrat. Ces tableaux sont communiqués périodiquement aux bureaux extérieurs pour pouvoir rapprocher les données tenues au siège et la situation



effective sur le terrain. Lors de la plupart de leurs visites sur le terrain, mes collaborateurs ont relevé certains écarts entre la situation réelle sur le terrain et les données conservées dans la base de données du siège. Je recommande qu'une attention plus soutenue soit accordée à ce rapprochement.

169. Pour accélérer les procédures de recrutement de candidats de l'extérieur, le Secrétariat a introduit plusieurs améliorations, comme les profils d'emplois génériques. Il y a 24 de ces profils pour le personnel du cadre organique et sept pour les agents des services généraux. Le PAM a également rétabli les fichiers de candidats pour le recrutement sur le plan international de fonctionnaires du cadre organique qui permettent aux directeurs de programmes de choisir parmi des listes de candidats qui sont établies par le siège une fois par an. Les fichiers sont revus tous les trois mois. En 1999, 68 pour cent des nouveaux fonctionnaires du cadre organique recrutés sur le plan international l'ont été grâce aux fichiers, 19 pour cent dans des catégories pour lesquelles il ne peut pas être tenu de fichiers et 13 pour cent sans recours aux fichiers ou à la suite de dérogations autorisées. Toutefois, des candidats ne peuvent être recrutés à l'extérieur qu'après la publication d'avis de vacance de poste à l'intention des candidats internes. La procédure suivie pour pourvoir les postes vacants au moyen d'un recrutement à l'extérieur a continué d'être lente, même si, selon le Secrétariat, elle l'est plus encore dans le cas d'autres organismes des Nations Unies.

Affectations temporaires

170. Mes collaborateurs ont constaté que le Secrétariat doit avoir recours à des procédures d'urgence pour réaffecter du personnel à de nouvelles opérations sur le terrain comme au Timor oriental, au Kosovo ou en Amérique latine, les procédures normales de mutation étant trop lentes pour pouvoir faire face aux exigences opérationnelles. En conséquence, des fonctionnaires ayant aux termes des dispositions applicables le droit de faire ou de ne pas faire acte de candidature à des postes vacants ont été mutés presque immédiatement du siège ou de leurs postes sur le terrain à des affectations temporaires. Cela a été le cas pour toutes les catégories de personnel, des échelons inférieurs à la direction générale. Bien que la capacité du PAM de mobiliser le personnel presque sans préavis soit louable, il faudrait à mon avis que cette opération soit régie par un minimum de directives établies.
171. Pour pouvoir procéder à des mutations massives et poursuivre les activités dans les régions où la sécurité est extrêmement compromise, le Secrétariat a également dû promulguer des dispositions ad hoc du Règlement du personnel correspondant aux invitations offertes par les autres organismes "opérant sur la ligne de front". Ces incitations n'étaient pas prévues par le Règlement du personnel de la FAO, particulièrement pour ce qu'il est convenu d'appeler les "postes parallèles" et les "congé de récupération". Les postes parallèles sont des postes créés dans un pays A, voisin du pays B où sont réalisées des opérations d'urgence ou des interventions prolongées de secours et où peuvent être mutés des fonctionnaires, quel que soit leur lieu d'affectation initial. En fait, les fonctionnaires intéressés sont affectés à l'opération d'urgence ou à l'intervention prolongée de secours du pays B et peuvent par conséquent prétendre aux traitements applicables sur le terrain dans le pays A et à une indemnité journalière de subsistance spéciale lorsqu'ils travaillent effectivement dans le pays B. Cette procédure a pour but de faire bénéficier les fonctionnaires d'une indemnité équivalant à l'indemnité de mission que les autres organismes des Nations Unies versent dans le contexte des opérations de maintien de la paix. Le Règlement du personnel de la FAO ne contient aucune disposition relative aux postes parallèles ou à l'indemnité de mission.
172. Les congés de récupération permettent au personnel de prendre des congés payés dans une ville ou un pays autres que ceux où ils sont affectés. Conformément à la disposition 302.7421 i) du Règlement du personnel de la FAO, aux termes de laquelle



L'Organisation peut verser une indemnité journalière de subsistance à un taux spécial ou réduit aux fonctionnaires dans leur affectation à des conférences ou pendant des périodes de service de longue durée ailleurs qu'à leur lieu d'affectation, il a été prévu le versement d'une indemnité journalière de subsistance à un taux spécial. A mon avis, le fondement juridique de cette indemnité est d'une validité contestable.

173. Les postes parallèles ainsi que les congés de récupération devraient être prévus par des dispositions du Règlement du personnel de la FAO censées résoudre expressément le problème visé. Je recommande que ces dispositions concernant les indemnités de mission et les congés de récupération auxquels ont droit les fonctionnaires du PAM soient introduites dans le Manuel de la FAO.

Agents occasionnels

174. Normalement, le PAM ne recrute pas directement le personnel chargé de la manutention des produits dans les entrepôts ou aux points de livraison. Toutefois, lorsqu'il n'est pas possible de sous-traiter ce genre de travaux, il doit recruter des agents occasionnels. Le Règlement du personnel du PNUD ne comportant aucune disposition à ce propos, les agents occasionnels sont administrés conformément à une disposition établie par la FAO. Toutefois, cette disposition a été promulguée pour pouvoir recruter du personnel pour des périodes de courte durée et n'accorde guère de droits à ce personnel. Mes collaborateurs ont constaté que, dans certains pays, des fonctionnaires travaillaient pour le PAM depuis très longtemps. Pour respecter cette règle de la FAO, toutefois, le PAM doit, tous les trois mois, suspendre pendant un mois les services de ce personnel. De plus, le PAM a dû, dans plusieurs cas où un agent occasionnel a été blessé ou tué, accorder un versement à titre gracieux étant donné que le Manuel de la FAO ne contient aucune disposition à ce sujet. Je recommande que le PAM établisse toute une série de directives concernant ce personnel, dont les effectifs journaliers moyens ont été de 1 279 personnes en 1998 et de 1 358 agents en 1999.

PROGRAMME D'AMÉLIORATION DE LA GESTION FINANCIÈRE

Contexte et portée de l'audit

175. Le Programme d'amélioration de la gestion financière (FMIP) constitue une des principales initiatives du PAM. Officiellement approuvé par le Directeur exécutif en février 1996, le FMIP a été conçu comme une série d'activités intégrées à court, moyen et long terme tendant à améliorer l'ensemble de la gestion financière au siège et sur le terrain. L'audit a porté principalement sur les systèmes stratégiques, qui sont les principaux produits du FMIP et qui représentent les deux tiers environ de son coût total. Ils constitueront ensemble le nouveau système d'information du PAM.
176. Les systèmes stratégiques comprenaient initialement huit projets distincts regroupés en deux catégories différentes: trois systèmes d'appui pour les achats (ProMIS), les finances (FMS) et les ressources humaines (HR), considérés comme n'étant pas propres au PAM, et les cinq systèmes d'exploitation ci-après reflétant les "activités réelles" de l'organisation:
- Système de mobilisation des ressources (RMS), visant à suivre à toutes leurs étapes les contributions des donateurs;
 - Système de planification et de gestion des projets (PPMS), en vue de gérer les projets de leur concession à leur achèvement;



- Système d'information sur la programmation et l'allocation des ressources (PARIS), en vue d'allouer les ressources nécessaires à l'exécution des projets et de suivre leur utilisation;
- Système de gestion logistique (LMS), destiné au calcul du fret et à la gestion des activités de transport, d'expédition et d'assurance;
- Système de suivi, de traitement et d'analyse des produits (COMPAS), qui doit permettre de suivre les produits de leur arrivée au port, pendant le transport terrestre et jusqu'à leur destination finale.

Mise en oeuvre des trois systèmes d'appui stratégique

177. Pour les trois systèmes d'appui stratégique, il a été décidé d'emblée de rechercher un ensemble intégré avec l'aide d'un partenaire qui fournirait le logiciel et les services de consultants nécessaires pour le configurer et l'installer. Il a été sollicité des propositions le 6 octobre 1997, à la suite de quoi les quatre propositions reçues ont été évaluées pendant le premier semestre de 1998. Le logiciel SAP R/3 devant être installé par IBM a finalement été choisi. Le marché de 9,8 millions de dollars a été conclu avec IBM le 4 septembre 1998 pour l'achat des droits d'utilisation sous licence et l'installation du logiciel pour 250 usagers opérationnels.
178. L'exécution du projet a été subdivisée en deux phases. La phase I, concernant la planification, l'analyse et la conception du système, a débouché sur un plan d'ensemble devant permettre au PAM, sur la base des spécifications fonctionnelles du système, de configurer le SAP et de l'adapter à ses besoins particuliers. La phase II devait ensuite concerner la mise au point du prototype et son installation. Le marché prévoyait en ce qui concerne le partage des coûts et des risques les arrangements ci-après. D'autre part, IBM avait la faculté de présenter un devis révisé ou de confirmer le prix prévu par le contrat à la fin de la phase I. Le PAM, pour sa part, ne paierait que la moitié des honoraires prévus pour la phase I si le devis de la phase II s'écartait de la fourchette convenue. Le projet, intitulé "Système stratégique intégré d'appui à la gestion" (SIMSS), a été officiellement lancé le 8 octobre 1998, l'intention étant que les trois éléments (ProMIS, FMS et HR) devraient être opérationnels en janvier 2000. Le projet devait être administré par un Comité directeur PAM/IBM, un groupe directeur interne, un coordonnateur du projet SIMSS et trois directeurs de projet (un pour chaque élément). Le chef de gestion du FMIP était chargé de l'ensemble des responsabilités de gestion du contrat pour le compte du PAM.

Adjonction de deux éléments pour les états de paie et les voyages

179. La sollicitation de propositions lancée le 6 octobre 1997 ne prévoyait pas de système pour les états de paie pour le motif que "la gestion des états de paie sera assurée grâce à l'établissement d'une interface avec un système existant d'intégration des états de paie d'un organisme des Nations Unies, qui sera très vraisemblablement le système de la FAO". Comme il a été décidé que la FAO continuerait d'assurer les services de gestion des états de paie, le marché concernant le système SIMSS prévoyait l'établissement d'une interface avec le système de la FAO. Pendant le dernier trimestre de 1998, toutefois, il a été déterminé que ce plan initial ne serait pas viable et qu'il serait envisagé d'autres options. Le 11 février 1999, le PAM a officiellement demandé à IBM de présenter une proposition pour la mise en place d'un système de gestion des états de paie en remplacement de l'interface avec la FAO spécifiée dans le contrat. Un avenant au contrat initial concernant le système SIMSS a officiellement été signé le 11 octobre 1999 pour la mise en place d'un système d'administration des états de paie, à un coût additionnel de 960 000 dollars, soit environ 400 000 dollars de plus que le devis initialement présenté pour l'établissement



d'une interface avec le système de la FAO. Par ailleurs, la date prévue pour la mise en service du système a dû être modifiée. Le système de gestion des états de paie ayant été ajouté tardivement, il a été décidé de n'installer en janvier 2000 que les éléments FMS et ProMIS, le système d'administration des ressources humaines et des états de paie devant être mis en place en avril 2000. Cette situation aurait pu être évitée si le PAM avait vérifié avec la FAO la validité des hypothèses sur lesquelles reposait la sollicitation de propositions. Ce n'est en effet que le 2 juin 1998 (c'est-à-dire huit mois après le lancement de la sollicitation de propositions) qu'il a été organisé une réunion pour discuter de la mise au point de l'interface envisagée et que le PAM a appris que cela ne serait pas possible.

180. Un autre avenant au contrat initialement conclu pour le système SIMSS a été signé les 5 et 8 novembre 1999 afin d'installer un module de gestion des voyages devant être intégré aux autres éléments, à un coût supplémentaire de 300 000 dollars. Initialement, le FMIP ne prévoyait pas la mise en place d'un module de voyages. Toutefois, lorsqu'il a été sollicité en 1998 des propositions concernant le système de gestion des achats, les soumissionnaires ont été invités à promulguer des propositions concernant la mise en place d'un système complet de gestion des voyages. Les devis reçus étant élevés, il a été décidé de ne pas mettre en place un tel système pour l'instant, étant entendu toutefois que le système fourni devrait au minimum comporter les spécifications limitées de gestion des voyages qu'offrirait le WIS. Le Directeur exécutif a approuvé le plan correspondant au début de 1999. Le logiciel Atlas déjà utilisé par la FAO a, dans un premier temps, été envisagé comme solution de remplacement. Etant donné, d'une part, que le système avait été mis au point par une petite société et, de l'autre, que l'UNICEF avait réussi à mettre en place un module de gestion des voyages avec un minimum d'adaptation, c'est cette dernière solution qui a été privilégiée.

Exécution du projet SIMSS

181. Le 21 avril 1999, conformément au calendrier initialement prévu par le contrat, IBM a livré le plan d'installation des éléments FMS et ProMIS et l'ensemble du plan de gestion du changement du système SIMSS, mais pas l'élément HR, du fait de l'adjonction tardive de l'élément d'administration des états de paie. Ce plan a été officiellement accepté par le PAM le 18 mai 1999. IBM, pour sa part, a confirmé le 6 août 1999 le prix initialement convenu. Le plan concernant le système combiné de gestion des ressources humaines et des états de paie a été achevé le 19 juillet 1999, comme prévu dans le contrat, et accepté par le PAM le 19 octobre 1999. L'accord de confirmation du prix n'a été signé que le 30 mars 2000. Toutefois, il était entendu d'emblée que IBM n'avait aucunement l'intention d'accroître le prix contractuel ou de réduire la portée des éléments prévus par le contrat. Le prototype des systèmes FMS et ProMIS a été livré le 25 juin 1999, c'est-à-dire 12 jours plus tôt que prévu, et accepté par le PAM le 2 août 1999. Le prototype de gestion des ressources humaines et des états de paie a été livré le 19 octobre 1999, c'est-à-dire cinq jours plus tard que prévu, et accepté par le PAM le 21 décembre 1999. Comme en témoignent les dates indiquées ci-dessus, le PAM a habituellement dépassé le délai de 10 jours prévu par le contrat pour l'acceptation des plans et prototypes. Ces retards ont cependant été dus au fait que des révisions aux documents originels ont été demandées pour parvenir à des normes acceptables de qualité et de complétude.
182. En ce qui concerne le module des voyages, IBM était censé présenter le plan comme le prototype le 14 janvier 2000. En fait, le plan n'a été livré que le 23 mai 2000 et accepté par le PAM le 1er juin 2000. A la date de l'établissement du présent rapport, le prototype livré le 19 juin 2000 était encore à l'examen et n'avait pas été accepté. Comme le retard est imputable à IBM, le PAM aurait droit aux dommages-intérêts forfaitaires prévus par l'article 8 du contrat signé les 5 et 8 novembre 1999.



Mise en oeuvre des cinq systèmes stratégiques d'exploitation

183. Initialement, il était prévu de mettre au point cinq systèmes stratégiques d'exploitation tout à fait nouveaux, l'idée étant qu'aucun système disponible dans le commerce ne correspondait aux exigences spécifiques du PAM. Les deux premiers systèmes à mettre au point étaient le système de suivi des produits (COMPAS) et le système de mobilisation des ressources (RMS).

Mise en oeuvre du système COMPAS

184. Le système COMPAS, initialement conçu par une société américaine, a été développé par une équipe locale recrutée par l'intermédiaire du Centre international de calcul (CIC) des Nations Unies. Le système pilote a été lancé début juillet 1998 au Kenya et en Ouganda. En décembre 1998, il a commencé à être mis en oeuvre à Djibouti et en Ethiopie et ensuite dans plusieurs autres pays en 1999, les objectifs initialement fixés étant dépassés. Le projet COMPAS, en tant qu'élément du FMIP, a officiellement été achevé fin décembre 1999, la seule question encore à régler étant l'interface avec le système SAP. A compter du 1er janvier 2000, la Division des transports et de la logistique s'est vu confier la responsabilité d'ensemble de l'installation du système dans d'autres bureaux extérieurs et des services d'appui aux bureaux où le système avait été installé. A la fin du premier trimestre de l'an 2000, le système était opérationnel dans 26 pays, ce qui signifie que près de 50 pour cent du volume total des produits alimentaires livrés par le PAM est maintenant géré et comptabilisé au moyen du système COMPAS.

Mise en oeuvre du système RMS

185. Le système RMS, qui fonctionne sous Lotus Notes et qui est rattaché au WIS pour certains types d'information, a été mis au point par une société italienne dont les services avaient été initialement retenus pour mettre au point les deux autres systèmes. Aux termes d'un avenant signé le 2 décembre 1997, cette entreprise s'est engagée à fournir les services supplémentaires pour le RMS et le système de suivi de l'audit interne. Bien que cette entreprise n'ait plus été tenue de mettre au point un des deux autres systèmes, le coût total du contrat n'en a pas moins plus que triplé (199 319 950 liras italiennes contre un montant initial de 57 244 850 liras). Un deuxième avenant a été signé le 7 avril 1998 en vue de d'apporter au système RMS 15 améliorations, à un coût additionnel de 32 400 000 liras. Toutes les applications devaient être installées le 30 juin 1998 au plus tard. A la suite de trois autres avenants, le délai a été reporté au 30 septembre, puis au 30 novembre, puis au 31 décembre 1998 respectivement. De ce fait, la mise au point de tous les modules a été achevée au début de 1999, et tel a également été le cas de l'interface avec le WIS. Le système RMS est utilisé au siège depuis février 1999. Cependant, comme il a été conçu comme solution partielle et provisoire en attendant la mise en place des autres éléments du nouveau système à l'échelle de l'ensemble de l'organisation, il reste encore aujourd'hui en suspens un certain nombre de questions non réglées.

Changement de stratégie pour les systèmes PARIS, LMS et PPMS

186. Pour les trois autres systèmes stratégiques (PPMS, PARIS et LMS), le choix du système SAP pour les finances, les achats et les ressources humaines a amené le PAM à revoir la situation. Après avoir évalué la fonctionnalité du système SAP à la lumière des exigences opérationnelles, le PAM est parvenu à la conclusion que ce logiciel correspondait à ses besoins et qu'il n'était pas nécessaire de mettre au point un système individualisé. Il a également été décidé à la fin de 1998 de regrouper les trois projets dans le cadre d'une



initiative commune appelée "Systèmes opérationnels et stratégiques intégrés" (OASIS) qui comporterait également certains éléments du RMS.

187. Comme le système SAP est approprié et comme IBM collaborait déjà avec le PAM au projet SIMSS, le projet OASIS n'a pas été mis au concours et seule la société IBM a été invitée à soumettre une proposition le 29 juin 1999, ce qu'elle a fait le 9 août de la même année, avec un premier devis de six millions de dollars. Comme ce montant aurait conduit à dépasser le plafond imposé au coût du FMIP de deux millions de dollars, et il a été adopté pour en réduire le coût une autre approche consistant à séparer analyse et conception, d'une part, et installation, de l'autre, et à séparer également le système OASIS 1 (nécessaire pour que le SIMSS soit pleinement opérationnel et que le système WIS puisse être mis hors service) et OASIS 2 (comprenant les autres fonctions). Invitée à présenter une proposition révisée ne portant que sur les tâches d'analyse et de conception, la société IBM a présenté une proposition le 1er septembre 1999 pour le système OASIS 1. Une lettre d'intention a été établie le 3 septembre 1999 pour confirmer l'acceptation de la proposition pour une somme forfaitaire de 668 000 dollars et pour pouvoir immédiatement commencer le projet et ainsi le synchroniser avec le projet SIMSS. Il était dit en outre dans cette lettre que l'accord formel contenant le programme de travail et les spécifications détaillées serait signé le 18 octobre 1999 au plus tard. Pour l'analyse et la conception du système OASIS 2, la proposition finale de la société IBM, datée du 11 octobre 1999, prévoyait un coût de 720 000 dollars. Ainsi, il a été décidé d'approuver la conclusion avec IBM d'un contrat portant sur les travaux d'analyse et de conception des systèmes OASIS 1 et 2 à un coût total ne devant pas dépasser 1 388 000 dollars.
188. En fait, le contrat n'a pas été signé à ces conditions. A la mi-novembre 1999, le projet OASIS 1 avait pris un retard de deux semaines, le PAM n'ayant pas pu achever à temps les études à remettre à IBM pour l'analyse et la conception finales du système. En outre, l'équipe OASIS n'a pas pu commencer à travailler sur le système OASIS 2 comme prévu, et le projet, qui aurait dû commencer le 2 novembre 1999, a été ajourné *sine die*. Cela a eu pour le PAM les conséquences contractuelles et financières suivantes: un contrat portant uniquement sur les travaux d'analyse et de conception du système OASIS 1 a été signé le 21 décembre 1999 pour un montant convenu de 668 000 dollars. Toutefois, le 20 décembre 1999, il avait déjà été signé un avenant au contrat comportant un surcoût de 215 000 dollars, les consultants ayant dû, en raison du retard imputable au PAM, travailler plus longtemps pour synchroniser le projet OASIS et le projet SIMSS et les indemnités de licenciement ayant dû être versées aux consultants recrutés pour la mise au point du système OASIS 2.

Mise en oeuvre combinée des systèmes SIMSS et OASIS 1

189. Le regroupement des projets SIMSS et OASIS a eu des conséquences sur la date prévue pour la mise en service du système SAP, qui a été repoussée de janvier au 17 avril 2000. Il a également fallu obtenir les droits de licence du système SAP R/3 pour 200 autres usagers. Un avenant au contrat SIMSS initial a été signé à cette fin le 23 décembre 1999, à un coût supplémentaire de 598 000 dollars. Le même jour, il a également été établi une commande à SAP Italia S.p.A., après dérogation à la règle de la mise au concours, pour l'acquisition de licences d'utilisation du logiciel Business Information Warehouse (BIW) et des services connexes. Le BIW, qui est un système d'entrepôt des données adapté et étroitement intégré au système SAP R/3, était considéré comme répondant aux besoins du PAM en matière de rapports.
190. Pour ne pas dépasser la date de mise en service, prévue pour avril 2000, il a été initialement convenu que le plan du système OASIS 1 serait livré le 16 décembre 1999. Cette date a ensuite été repoussée au 10 janvier 2000, mais le plan n'a été livré par IBM



que le 13 mars 2000 et accepté par le PAM le 20 mars suivant. Tout en offrant des solutions acceptables pour les processus de planification des projets (PPMS) et la logistique (LMS), IBM était parvenue à la conclusion que des aménagements considérables et très coûteux devraient être apportés au logiciel SAP pour qu'il puisse être utilisé pour les éléments mobilisation des ressources (RMS) et programmation (PARIS). Cela étant, le PAM a décidé d'aller de l'avant pour la "première version" du système OASIS 1, qui ne comportait pas les fonctions posant des difficultés mais qui permettrait d'introduire le nouveau système et de mettre les anciens hors service.

191. A la suite de cette décision, il a été signé les 31 mai et 1er juin 2000 un avenant aux contrats SIMSS et OASIS en vue de la mise en oeuvre de la "première version" du système OASIS 1 à un coût total de 5 462 000 dollars. En outre, la date de mise en service a été repoussée à août 2000, pour deux raisons: les solutions offertes par le système SAP pour certains des processus OASIS s'étaient avérées plus complexes qu'initialement prévu, et la recherche de solutions acceptables à certains des processus FMS et ProMIS précédemment définis prenait également plus de temps qu'il n'avait été envisagé. Il a alors surgi des difficultés supplémentaires dans la configuration de l'élément prestations du programme de gestion des ressources humaines et de certains éléments du programme LMS, de sorte que la date de mise en service, prévue pour août, a dû, selon le plan révisé établi à la mi-juin, être provisoirement repoussée au 2 octobre 2000.

Etat d'avancement de l'introduction des systèmes

192. Indépendamment de la configuration, de l'individualisation et de la mise à l'essai du système SAP, il a été déterminé qu'il était essentiel, si l'on voulait que le système fonctionne comme il convient:
- de préparer les données à transférer des anciens systèmes au nouveau;
 - d'aménager un environnement physique adéquat;
 - d'étendre le système pour qu'il puisse être utilisé par les bureaux régionaux et de pays;
 - de préparer le changement, notamment en formant les utilisateurs.
193. A la date du présent rapport, les travaux n'étaient pas également avancés dans tous les domaines. Les activités qui avaient le plus progressé étaient celles concernant l'aménagement de l'environnement physique. Les serveurs du système SAP, dont la maintenance devait être assurée par le CIC, ont été installés pendant le premier trimestre de l'an 2000. Les bureaux extérieurs qui auraient accès au SAP en même temps que le siège ont été dotés de liaisons par satellite dans le cadre du projet de "Réseau renforcé de télécommunications" (ETNet) sans rapport avec le FMIP. Les activités concernant le transfert des données, en revanche, n'avaient pas progressé aussi rapidement que cela aurait dû être le cas. Les activités, qui consistent à concilier les anciennes et les nouvelles structures de données et des procédures opérationnelles souvent incompatibles, relevaient contractuellement de la responsabilité exclusive du PAM. Comme il s'agit de l'un des aspects les plus complexes de la mise en oeuvre de systèmes intégrés, quels qu'ils soient, il faut qu'une stratégie détaillée soit élaborée et que les données existantes soient nettoyées avant la conversion. A la date du présent rapport, la stratégie complète n'avait pas encore été arrêtée et les données concernant plusieurs postes du bilan (avances au titre des frais de voyage, comptes d'attente des bureaux extérieurs, primes de célérité, surestaries et comptes créanciers et débiteurs au titre de l'assurance) n'avaient pas été "nettoyées". En ce qui concerne les états de paie, le fait qu'ils sont actuellement administrés par la FAO rend le nettoyage et le transfert des données encore plus complexes. Deux réunions se sont tenues avec la FAO pour organiser le passage de son système d'administration des états de paie



(Finsys) au système SAP. A la date du présent rapport, toutefois, le transfert des données n'avait pas encore été mené à bien. De plus, les modifications à apporter au système Finsys pour pouvoir traiter rétroactivement certaines opérations de paie ne l'avaient pas été. Cela étant, la date butoir du 2 octobre 2000 fixée pour la mise en service du système paraît dépourvue de réalisme.

Coût et financement du FMIP

Historique

194. En février 1996, lorsque le Directeur exécutif a approuvé le plan de mise en oeuvre en trois étapes, le coût total du FMIP était estimé à 28,5 millions de dollars. Ce coût a ensuite été officiellement porté à 32 millions de dollars en décembre 1997, la principale raison étant la prolongation de la période de mise en oeuvre (quatre ans plutôt que trois comme initialement prévu) et par conséquent l'augmentation des coûts de maintenance des anciens systèmes. A la fin de l'exercice biennal 1996-97, le financement du FMIP se soldait par un déficit de 15,6 millions de dollars, lequel a été couvert en partie et temporairement par une avance de 10 millions de dollars prélevée sur le Fonds général, approuvée par le Conseil d'administration à sa session ordinaire d'octobre 1997.

Changements intervenus pendant l'exercice biennal 1998–99

195. Dans mon rapport précédent, j'avais relevé l'absence de décisions portant régulièrement création du FMIP en tant que compte spécial. Le Directeur exécutif l'a formellement approuvé (avec effet rétroactif à compter du 1er janvier 1996) le 20 juillet 1998. Le même jour, le Directeur exécutif a également relevé le plafond budgétaire de 32 à 37 millions de dollars, tout en demandant simultanément la création d'un comité de surveillance des opérations et du budget du FMIP. A sa session annuelle de mai 1999, le Conseil d'administration a décidé de convertir en subvention l'avance de 10 millions de dollars prélevée sur le Fonds général et d'accorder, également au titre du Fonds général, une autre subvention visant à couvrir le solde non financé du coût du FMIP, jusqu'à concurrence du plafond convenu de 37 millions de dollars. Comme il avait été reçu 21,7 millions de dollars de contributions et un million de dollars d'intérêts, le déficit à couvrir à la fin de l'exercice biennal 1998-99 était de 16,3 millions de dollars, montant qui a été intégralement viré du Fonds général. Comme le montant de ce virement dépasse les besoins actuels de trésorerie, les intérêts produits iront au FMIP plutôt qu'au Fonds général.

196. Indépendamment de ce virement du Fonds général au FMIP, il a été transféré pendant l'exercice biennal 1998–99 quelque 2,3 millions de dollars de dépenses imputées au FMIP, ce qui a eu pour effet d'accroître le solde non couvert. Selon le compte rendu de la dix-huitième réunion du Comité de surveillance du FMIP, *“ce montant correspond aux dépenses dont aussi bien les vérificateurs internes des comptes que le Commissaire aux comptes ont considéré qu'il s'agissait de dépenses AAP (c'est-à-dire améliorations opérationnelles—la série OPIM de projets FMIP)”*. Ce transfert de 2,3 millions de dollars n'a pas eu d'incidences sur le plafond global de dépenses étant donné qu'il a été décidé de le considérer comme une dépense imprévue. Depuis lors, ce montant a été réduit en raison de la pénalité de 215 000 dollars qui a été payée à IBM pour les retards intervenus dans le projet OASIS, comme indiqué ci-dessus. A la date du présent rapport, il n'avait pas été nécessaire de puiser dans les crédits ouverts pour dépenses imprévues.



Conclusion générale

197. La mise en oeuvre du FMIP a considérablement progressé. Les observations que j'ai formulées dans mon rapport précédent touchant les règles juridiques applicables en matière d'autorisation de financement ont été prises en compte. Le FMIP a été dûment établi en tant que compte spécial et son financement, jusqu'à concurrence du plafond révisé de 37 millions de dollars, a été assuré. Toutefois, comme prévu dans mon rapport précédent, le délai initialement fixé pour la mise en oeuvre des trois systèmes d'appui s'est avéré peu réaliste. En fait, de nombreux changements ont été apportés pendant l'exercice biennal 1998–99 au plan initial de tous les systèmes stratégiques. Alors qu'il avait été sélectionné, dans un premier temps, exclusivement pour les systèmes de gestion des achats, des finances et des ressources humaines, le programme SAP R/3 devrait également, à terme, être utilisé aussi pour la gestion des voyages et des états de paie et satisfaire la plupart des besoins des cinq systèmes d'exploitation de base. Comme le PAM avait déjà sélectionné IBM pour la mise en oeuvre des systèmes, tous les autres arrangements contractuels conclus après la sélection initiale du système SAP/IBM ont été conclus sans appel à la concurrence, et IBM a été la seule société à soumissionner. Les soumissions ont été analysées par un groupe d'évaluation technique et financière, avec l'appui d'experts extérieurs indépendants spécialisés dans les domaines considérés. Cette approche a été jugée avantageuse pour le PAM pour des raisons pratiques et pour des considérations de coût et de délai. Du fait de l'élargissement du projet, la valeur totale du contrat conclu avec IBM a presque doublé (18 millions de dollars contre un montant initial de 9,8 millions de dollars pour le projet SIMSS uniquement).
198. Des changements, retards et coûts additionnels sont inévitables lorsqu'un logiciel intégré est mis en oeuvre dans une organisation, quelle qu'elle soit, en raison de la complexité d'un tel projet et du caractère dynamique de l'industrie des technologies de l'information, et le PAM n'a pas fait exception à cet égard. Néanmoins, certains des changements, retards et surcoûts auraient pu être évités. Cela est particulièrement évident dans le cas des états de paie, le PAM n'ayant pas préalablement vérifié avec la FAO la validité de l'hypothèse de l'interface. L'autre hypothèse, selon laquelle tous les systèmes d'exploitation exigeaient la mise au point de logiciels spécifiques étant donné qu'il n'existait pas de logiciels appropriés dans le commerce, ne reposait pas sur des bases solides. S'il avait investi plus de temps pour se renseigner sur les logiciels intégrés en général et sur le programme SAP R/3 en particulier, le PAM se serait rendu compte plus rapidement que ces systèmes auraient pu assurer presque toute l'automatisation requise. Bien que le PAM ait réussi à s'adapter, son attitude en général aurait pu être plus dynamique, plutôt que de simplement réagir à la situation.
199. A la date du présent rapport, un seul système, le système COMPAS, peut être considéré comme pleinement opérationnel. La date de mise en service du système SAP a été modifiée à quatre reprises: de la date initialement prévue en janvier 2000 à janvier (ProMIS et FMS)/avril 2000 (ressources humaines/états de paie), puis à avril 2000 pour tous les systèmes plus le système OASIS, puis à août 2000 puis enfin au 2 octobre 2000. Comme indiqué ci-dessus, je ne pense pas que cette nouvelle date soit réaliste. Je n'ignore nullement que toute prolongation du délai de mise en service entraînera des coûts supplémentaires au titre de la maintenance des anciens systèmes et obligera probablement le PAM à payer des pénalités à IBM. En outre, les économies qui pourraient être réalisées dans l'immédiat en essayant de respecter la date butoir risquent d'être compensées par des dépenses bien supérieures que pourrait entraîner une panne des systèmes si les données ne sont pas valables et si l'installation du système n'est pas convenablement préparée. Les résultats obtenus jusqu'à présent sont déjà considérables, et il serait regrettable que tous ces efforts soient rendus vains par un excès de précipitation en fin de parcours. Je recommande



que la date de mise en service soit fixée en fonction de la date à laquelle toutes les activités d'introduction du système seront achevées.

GESTION DU BUREAU DU DIRECTEUR EXECUTIF (OED)

200. Mes collaborateurs ont examiné les différents aspects organisationnels, budgétaires, financiers et contractuels liés aux activités du Bureau du Directeur exécutif. L'audit a fait apparaître qu'à certaines occasions, les frais de voyage en mission du Directeur exécutif sont financés en partie au titre du budget AAP et en partie au titre des CAD relatifs à certains projets. Je sais parfaitement que ces dépenses peuvent être aussi difficiles de prévoir que les situations d'urgence auxquelles le Programme doit faire face. Toutefois, je ne vois aucune raison pour laquelle le PAM ne devrait pas pouvoir dégager dans le budget AAP des crédits supplémentaires pour couvrir des frais de voyage imprévus dus à la multiplication des situations d'urgence, comme cela a été le cas pendant l'exercice biennal 1998-99. Mes collaborateurs ont relevé que les règles applicables en matière de voyages avaient été pleinement respectées. Je recommande que, dans un souci de simplicité, de transparence et de logique, les activités du Bureau du Directeur exécutif soient financées exclusivement au titre du budget AAP.

QUESTIONS DIVERSES

Mesures adoptées à la suite de rapports précédents

Achats

201. J'ai mentionné dans mon dernier rapport que plusieurs factures concernant des contrats d'achat de produits alimentaires avaient été payées à une grande société commerciale internationale. Dans chaque cas, l'identité et l'adresse du bénéficiaire n'étaient pas ceux du fournisseur qui avait signé le contrat, ce qui exposait le PAM à un risque très sérieux de double paiement. Bien que le Secrétariat ait donné à mes collaborateurs l'assurance écrite que cette situation ne se renouvelerait pas, l'examen des dépenses opérationnelles relatives aux produits a fait apparaître que huit marchés, d'une valeur de 13 millions de dollars, avaient été payés dans des circonstances semblables au même fournisseur. Le Secrétariat n'a pas indiqué dans ses états qu'il avait la preuve écrite que le vendeur était l'agent du bénéficiaire. Ce n'est que lorsque mes collaborateurs ont demandé ce document que celui-ci a été produit.

Renforcement de la discipline en matière d'information financière, de comptabilité et de respect des procédures

202. Dans mon dernier rapport, j'ai réitéré mes recommandations précédentes tendant à ce que le PAM ne s'en remette pas à l'excès à la technologie et à la mise en oeuvre du FMIP pour régler toutes les difficultés recensées. Loin de là, je considérais que, dans une large mesure, les déficiences constatées au PAM dans le domaine de la gestion financière tenaient, d'une part, à la nécessité de continuer à élaborer et à diffuser au niveau de l'ensemble de l'organisation des indications claires concernant les questions opérationnelles et financières et, de l'autre, à celle de renforcer d'urgence les effectifs des services des finances, particulièrement au siège, ainsi que de les perfectionner. Je recommande par conséquent que la priorité soit accordée à ces problèmes. Mes collaborateurs ont relevé que plusieurs manuels utiles avaient été publiés pendant l'exercice biennal:



- le Guide comptable des bureaux de pays en août 1998;
 - le Manuel des transports et de la logistique en octobre 1998;
 - le Manuel des achats d'articles non alimentaires en octobre 1999.
203. Néanmoins, le Manuel des finances, qui a été publié en septembre 1994 et qui n'a pas été mis à jour depuis lors en dépit de la révision du Règlement financier et des Règles de gestion financière, n'a pas vraiment pu être utilisé pendant l'exercice biennal 1998-99. A la date du présent rapport, le Secrétariat avait communiqué à mes collaborateurs un projet de la version révisée du Manuel et avait indiqué que l'on attendait pour le publier que le système SAP soit installé, étant donné que cela pourrait avoir un impact sur les politiques comptables et financières. Le travail réalisé est louable. En l'occurrence, toutefois, comme dans plusieurs autres domaines, je crois que le Secrétariat n'a que trop souvent contesté mes recommandations précédentes concernant les mesures correctives à adopter pour remédier aux insuffisances des instructions et directives écrites actuellement publiées. Le Secrétariat a tendance, pour expliquer pourquoi les procédures ne sont pas renforcées et améliorées, à invoquer l'installation imminente du nouveau système d'information SAP. J'ai pris note du fait que certaines améliorations avaient été introduites vers la fin de l'exercice biennal. Je recommande que les efforts entrepris à cette fin soient intensifiés à la lumière de la mise en place prochaine du nouveau système d'information.

REMERCIEMENTS

204. Je tiens à remercier le Directeur exécutif et ses collaborateurs de leur coopération et de leur assistance pendant l'opération de vérification.

(Signé)

Pierre JOXE
Premier Président de la Cour des comptes
de la République française
Commissaire aux comptes

