



World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

Conseil d'administration
Deuxième session ordinaire
Rome, 26-29 novembre 2018

Distribution: générale

Point 6 de l'ordre du jour

Date: 15 octobre 2018

WFP/EB.2/2018/6-B/1

Original: français

Ressources, questions financières et budgétaires

Pour information

Les documents du Conseil d'administration sont disponibles sur le site Web du PAM (<https://executiveboard.wfp.org/fr>).

Plan de travail de l'Auditeur externe

Pour la période allant de juillet 2018 à juin 2019

Coordonnateur responsable:

M. R. Bellin
Directeur
Bureau de l'Auditeur externe
tél.: 066513-2392

Cour des comptes
FRANCE



AUDIT EXTERNE DU PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL

Plan de travail de l'Auditeur externe
Pour la période allant de juillet 2018 à juin 2019



TABLE DES MATIÈRES

I. MANDAT ET OBJECTIFS.....	4
II. MISSIONS ET RAPPORTS	5
III. NORMES ET MÉTHODES	5
IV. DOMAINES D'AUDIT	7
A. Audits de performance	7
B. Audits sur le terrain	8
C. Audit des états financiers.....	9
ANNEXE 1	11
Liste des sujets retenus pour la période 2018-2019 et liste indicative des sujets possibles pour les audits de performance des périodes suivantes	11
ANNEXE 2	12
Liste des sites retenus pour les audits sur le terrain durant la période 2018-2019	12
LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT	13

I. Mandat et objectifs

1. Le présent document, soumis au Conseil d'administration du Programme alimentaire mondial (PAM) pour information, constitue le plan de travail annuel de l'Auditeur externe et détaille les vérifications à effectuer entre juillet 2018 et juin 2019.
2. L'audit externe du PAM a été confié au Premier président de la Cour des comptes française, pour la période allant du 1^{er} juillet 2016 au 30 juin 2022, par une décision du Conseil d'administration en date du 10 novembre 2015, conformément à l'article 14.1 du Règlement financier du PAM.
3. Le mandat de l'Auditeur externe est précisé à l'article XIV du Règlement financier du PAM et dans l'annexe à ce Règlement, ainsi que dans l'appel à candidatures aux fonctions d'Auditeur externe. L'appel à candidatures, ainsi que l'offre de services de l'Auditeur externe, notamment son offre technique détaillée, validée par le Conseil, constituent le cahier des charges du mandat.
4. Les responsabilités de l'Auditeur externe consistent à vérifier les états financiers du PAM (article 14.1 du Règlement financier) et à formuler, s'il le souhaite, des observations sur l'efficacité des procédures financières, sur le système comptable, sur les contrôles financiers internes et, en général, sur l'administration et la gestion du PAM (article 14.4 du Règlement financier).
5. Le mandat donné à l'Auditeur externe dans le cahier des charges validé par le Conseil porte d'une part, sur la vérification des états financiers annuels, d'autre part sur l'examen de la performance et de la régularité de la gestion du PAM.
6. En application de l'article XIV.6 (b) du Règlement général et en vertu des articles 13.1 et 13.3 du Règlement financier du PAM, le Directeur exécutif du PAM est responsable de l'établissement et de la présentation des états financiers. Conformément à l'article 3.1 du Règlement financier, le Directeur exécutif est également responsable de la gestion financière des activités du PAM, dont il rend compte au Conseil.
7. Une lettre de mission a été signée le 12 décembre 2016 afin de s'assurer que, conformément à la norme ISA 210, les obligations respectives de la direction et de l'Auditeur externe sont bien comprises.
8. La vérification des états financiers a pour objet de déterminer avec une assurance raisonnable si les états financiers reflètent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière du PAM et les résultats des opérations comptabilisées pendant l'exercice, conformément aux Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS); si les états financiers ont été établis conformément au Règlement financier et aux politiques comptables prescrites; si les politiques comptables appliquées correspondent à celles de l'exercice précédent; enfin, si les transactions ont été effectuées conformément au Règlement financier et aux autorisations données par les organes délibérants.
9. Dans le cadre de l'audit financier, l'Auditeur externe est amené à revoir et, le cas échéant, à tester certains mécanismes de contrôle interne ayant un impact significatif sur la préparation des états financiers. Il prend donc en considération les dispositifs de contrôle interne applicables à l'établissement des états financiers, en vue de définir des procédures d'audit appropriées en la matière et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité de ces dispositifs. Même si ces travaux visent principalement à déterminer la stratégie d'audit financier, ils peuvent contribuer à mettre en évidence des possibilités d'amélioration du contrôle interne qui seront portées à la connaissance du PAM.
10. En ce qui concerne l'examen de la performance, les missions d'audit auront pour objectif de déterminer si dans les domaines examinés, les activités sont menées conformément aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités et si des améliorations sont possibles.

11. Les audits de performance viseront également à s'assurer que les activités, les transactions financières et les informations sont, dans tous leurs aspects significatifs, conformes aux dispositions des textes fondamentaux du PAM.

II. Missions et rapports

12. En vertu du cahier des charges, l'Auditeur externe doit produire chaque année un rapport d'audit sur les états financiers du PAM (soumis à l'approbation du Conseil) accompagné d'une opinion sur les comptes, deux rapports sur la performance et la régularité de la gestion du PAM, autrement dénommés "rapports d'audit de performance" (soumis au Conseil pour examen). Il rend aussi compte de ses visites des bureaux extérieurs (certains bureaux régionaux, bureaux de pays et autres types de bureaux) dans des lettres d'observations adressées au Directeur exécutif. Enfin, l'Auditeur externe procède à la validation du projet de rapport annuel sur l'application des recommandations de l'Auditeur externe soumis par le Secrétariat au Conseil pour examen.
13. Les lettres d'observations sur la gestion des bureaux extérieurs ne sont communiquées en principe qu'au Secrétariat. Cependant, l'Auditeur externe se réserve la possibilité de rendre compte, dans ses rapports adressés au Conseil, de tout sujet observé dans les bureaux extérieurs sur lequel il y aurait lieu d'attirer l'attention du Conseil. De plus, allant au-delà de ce qui est attendu dans le cahier des charges, l'Auditeur externe a décidé que chaque année les observations faites sur le terrain seraient synthétisées dans un document communiqué au Conseil et au Directeur exécutif.
14. L'audit des états financiers se déroulera en deux missions au Siège du PAM: la mission d'audit intérimaire, à l'automne de l'année d'exercice à l'examen (soit du 15 au 26 octobre pour l'exercice 2018), afin de comprendre et de tester les mécanismes de contrôle interne; et la mission d'audit final, au premier trimestre après la clôture des comptes (soit du 18 février au 8 mars 2019 pour l'exercice 2018), afin d'examiner un certain volume de transactions.
15. Les deux audits de performance consisteront également chacun en deux missions menées au Siège entre septembre 2018 et février 2019, l'une préparatoire, afin de finaliser le cadrage de la mission et de recenser les processus clés, l'autre finale, afin de tester les contrôles, de collecter les preuves d'audit et de tirer des conclusions.
16. L'Auditeur externe effectuera aussi plusieurs visites sur le terrain, notamment dans des bureaux de pays et des bureaux régionaux. Ces missions, qui porteront sur la régularité de la gestion des bureaux, contribueront également aux audits de performance en fonction des thèmes sélectionnés. Elles pourront aussi porter sur des vérifications d'échantillons sélectionnés en fonction des risques pesant sur les éléments associés aux états financiers. Pour la période allant de juillet 2018 à juin 2019, les missions d'audit sur le terrain se dérouleront entre octobre et décembre 2018.
17. Pour la période allant du 1^{er} juillet 2018 au 30 juin 2019, les dates de soumission des rapports finaux au Secrétariat du Conseil sont fixées au 29 mars 2019 pour les rapports d'audit de performance et au 12 avril 2019 pour le rapport d'audit sur les états financiers et l'opinion sur les comptes.

III. Normes et méthodes

18. Comme cela est prévu à l'article 14.3 du Règlement financier, l'audit des états financiers se déroule conformément aux Normes internationales d'audit, au Règlement financier du PAM ainsi qu'au mandat additionnel qui lui est annexé. Ces normes font partie des Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, qui

- gouvernement également la méthode suivie par l'Auditeur externe pour la réalisation des audits de performance et de régularité.
19. L'ensemble de ces normes imposent à l'Auditeur externe de se conformer aux règles de déontologie pertinentes, d'exercer un jugement professionnel, et de faire preuve d'esprit critique et d'indépendance tout au long de l'audit. Ni les organes délibérants, ni le ou les organes directeurs d'une organisation ne peuvent s'ingérer dans la sélection des questions à contrôler, la planification, la programmation, l'exécution des travaux, la communication des résultats, et le suivi des audits.
 20. Lors de la planification des missions, les travaux d'audit, qu'il s'agisse des audits financiers ou des audits de performance, comprennent trois composantes essentielles: la compréhension de l'entité, l'évaluation du système de contrôle interne et l'identification des risques importants.
 21. L'Auditeur externe planifie ses travaux de manière à:
 - répondre aux préoccupations essentielles du PAM et de ses organes directeurs au regard des objectifs d'efficacité, d'efficacités et d'économie de la gouvernance et de l'emploi des ressources allouées par les donateurs. Il convient donc que les missions d'audit portent sur des sujets significatifs, notamment en raison de leur importance financière ou stratégique ;
 - croiser cette approche avec d'une part, une analyse des risques de toutes natures susceptibles d'entraver la capacité du PAM à obtenir les résultats attendus par les États membres, d'autre part avec le programme d'audit interne et d'évaluation. Les domaines de contrôle retenus doivent être susceptibles d'apporter une valeur ajoutée au PAM, notamment parce que les risques qui pèsent sur eux sont élevés et parce que ces domaines n'ont pas été complètement examinés lors des audits réalisés récemment par les différents organes de contrôle.
 22. L'Auditeur externe tient compte également, dans sa planification, de sa capacité à effectuer l'audit du domaine concerné compte tenu de l'information disponible et des moyens et délais qui lui sont accordés.
 23. Afin d'établir son plan de travail pour la période allant de juillet 2018 à juin 2019 et sa stratégie pluriannuelle d'audit, l'Auditeur externe a actualisé son analyse des risques, ce qui lui a permis d'établir une liste de domaines de contrôle susceptibles de faire l'objet d'audits de performance, en raison de leur importance pour le PAM et de la valeur ajoutée des audits correspondants.
 24. Le nombre de domaines potentiels excède évidemment le nombre de missions devant se dérouler entre juillet 2018 et juin 2019 (deux).
 25. L'annexe 1 présente non seulement les deux sujets retenus au titre de la période allant de juillet 2018 à juin 2019, mais également une réserve de sujets prioritaires établie dans une perspective pluriannuelle, afin de donner plus de prévisibilité et de cohérence à la programmation d'une année sur l'autre. Cette liste élargie permettra aussi d'alimenter les discussions ultérieures avec la direction, les autres organes de contrôle et le Conseil, notamment pour éviter les doublons.
 26. Les sujets mentionnés pour les périodes ultérieures sont purement indicatifs. Seuls les sujets arrêtés pour la première période engagent l'Auditeur externe. La stratégie pluriannuelle est révisée chaque année au moment de l'élaboration du plan de travail annuel.
 27. L'annexe 2 présente la liste des audits sur le terrain à effectuer cette année.

28. Le présent plan de travail annuel doit être complété, au moment de la planification opérationnelle de chaque audit, par une étude préalable permettant de définir avec plus de précision le périmètre du sujet de l'audit et d'élaborer un cahier des charges qui est communiqué à la direction ainsi qu'un plan de mission destiné aux équipes d'audit.
29. Aux fins de ce travail de planification opérationnelle, l'Auditeur externe organise des réunions de travail avec la direction du PAM avant le début de chaque mission d'audit.

IV. Domaines d'audit

A. Audits de performance

1. Budgets de portefeuille de pays

30. Les budgets de portefeuille de pays sont une composante centrale de la feuille de route intégrée, réforme majeure engagée en 2016, qui consiste à articuler les objectifs stratégiques de l'Organisation des Nations Unies (les objectifs de développement durable), aux buts et aux Objectifs stratégiques du PAM, aux résultats stratégiques escomptés, aux effets directs visés, aux produits, aux activités et aux ressources fournies par les États et les autres donateurs. En instituant une ligne de visée qui relie les moyens aux objectifs et aux résultats, la nouvelle structure des budgets prévue par le cadre de financement révisé du PAM entend améliorer la redevabilité et la transparence.
31. Pour budgétiser ses recettes et ses dépenses, le PAM se basait jusqu'ici sur les projets à mener, chaque projet se rattachant à une catégorie d'activités¹ décrites par le Règlement général. Cette approche donnait une vision fragmentée des opérations dans un pays donné. Elle ne permettait pas de faire le lien avec la politique d'ensemble ni les objectifs poursuivis.
32. Dans chaque pays, le PAM a prévu de mettre en œuvre de 2016 à 2019 des plans stratégiques de pays (PSP), qui programment l'action du PAM en déclinant au plan local les objectifs prévus par le Plan stratégique du PAM. Ces plans rassemblent dans une structure unique toutes les opérations et toutes les ressources dans le pays et établissent un lien entre les ressources obtenues, les résultats atteints et les dépenses consenties pour les atteindre.
33. Les budgets de portefeuille pays sont la traduction, sur le plan budgétaire, des PSP. Le lien entre les Objectifs stratégiques du PAM et les activités est établi aussi bien pour les bureaux pays que pour les partenaires coopérants dont le budget est conçu de la même manière que le budget des bureaux de pays.
34. Au mois de juillet 2018, 70 bureaux de pays conduisaient leurs activités suivant la nouvelle structure budgétaire (qu'il s'agisse de PSP approuvés ou de PSP provisoires (PSPP) ou de PSPP de transition), et 12 suivant l'ancienne.
35. L'objectif de cet audit sera d'examiner l'efficacité et l'efficience de la gestion des budgets de portefeuille de pays, notamment au regard de l'objectif de transparence poursuivi par le PAM au titre de son cadre de financement révisé.
36. Les questions clés de l'audit seront les suivantes:
 - Les budgets de portefeuille de pays permettent-ils d'avoir une assurance raisonnable que les conditions imposées par les donateurs et les autorisations données par le Conseil d'administration sont respectées?

¹ Les opérations d'urgence, les interventions prolongées de secours et de redressement, les projets de développement, les opérations spéciales.

- Les catégories de coûts introduites par le cadre de financement révisé (transferts, mise en œuvre, coûts d'appui directs ajustés, coûts d'appui indirects) sont-elles distinguées avec suffisamment de clarté pour éviter les doublons et garantir la lisibilité des dépenses exécutées?
- Les budgets alloués aux partenaires coopérants sont-ils conformes à la nouvelle structure budgétaire?
- Quel est l'impact de la mise en œuvre du cadre de financement révisé sur la gestion budgétaire et la charge de travail des bureaux de pays?

2. Prévention, détection et répression de la fraude

37. Le PAM est particulièrement exposé aux risques de fraude en raison de son activité, des zones dans lesquelles il opère, de la nature de ses actifs, de l'aspect très décentralisé de son organisation et du nombre important de partenaires avec lesquels il interagit. Des fraudes sont régulièrement constatées, comme en témoignent les rapports annuels de l'Inspecteur général, mais elles demeurent en nombre limité.
38. Le PAM s'est doté de moyens importants et renforcés depuis 2010 pour prévenir, détecter et réprimer la fraude, avec notamment une politique dite de tolérance zéro envers le personnel. Cette politique de lutte contre la fraude et la corruption est résumée dans le document intitulé "Politique de lutte contre la fraude et la corruption"².
39. Le système de gestion globale des risques est en cours de réexamen, avec la constitution d'une Division de la gestion globale des risques, fonction jusqu'en 2017 incorporée au sein de la Division des finances et de la Trésorerie. Cette nouvelle division gère aussi désormais le système de contrôle interne.
40. Alors que d'une manière générale la moyenne des pertes liées à la fraude dans les secteurs public et privé est de l'ordre de 1 pour cent à 5 pour cent du total des ressources, le montant des cas de fraudes avérées ou présumées, signalés par le PAM dans ses états financiers, s'élevait en 2017 à 538 540 dollars É.-U., soit 0,008 pour cent du total des ressources.
41. L'audit aura pour objectif d'examiner l'efficacité et l'efficience de la stratégie et des activités de prévention, de détection et de répression de la fraude et de la corruption.
42. Les questions clés de l'audit seront les suivantes:
 - L'approche du PAM est-elle en conformité avec les normes internationales relatives à la définition, la prévention et la détection de la fraude et de la corruption?
 - Les principaux secteurs sujets à la fraude sont-ils correctement identifiés?
 - Le faible nombre de cas de fraude ou de fraude présumée communiqués chaque année dans les états financiers est-il le résultat d'une politique de prévention particulièrement efficace?
 - Les outils de détection de la fraude mis en place par l'Organisation procurent-ils une assurance raisonnable que tous les cas significatifs de fraude sont détectés?
 - Les ressources et moyens alloués à la lutte contre la fraude sont-ils adaptés?

B. Audits sur le terrain

43. Le cahier des charges de l'Auditeur externe prévoit chaque année la vérification de plusieurs bureaux régionaux et bureaux de pays.

² WFP/EB.A/2015/5-E/1 du 20 avril 2015.

44. Nous avons tenu compte, pour choisir les bureaux de terrain, de notre analyse des risques, de la pertinence des bureaux concernés pour nos audits de performance et du caractère plus ou moins récent des derniers audits effectués par l'un des organes de contrôle.
45. Nous avons également veillé à ce que figurent dans cette liste des bureaux de pays relevant des zones géographiques couvertes par des bureaux régionaux à l'étude pendant l'année considérée.
46. L'essentiel des interventions du PAM se fait actuellement dans le cadre de situations d'urgence, dans des zones où les risques concernant la sécurité sont élevés. Compte tenu des difficultés qu'il y a à opérer dans des environnements par nature instables, nous n'excluons pas de renoncer à nous rendre dans un ou des pays dont la visite est prévue au programme.
47. Nous avons tenu compte de l'importance des montants concernés, mais notre jugement professionnel peut nous amener, dans certains cas, à nous éloigner de la logique strictement financière. On trouvera à l'annexe 2 la liste des sites envisagés.
48. Les travaux d'audit examineront systématiquement la régularité de la gestion, du point de vue des finances, du personnel, de la gestion des actifs et de la coordination avec les autres organismes.
49. Les audits sur le terrain permettront également de recueillir des éléments utiles aux deux audits de performance qui seront réalisés pendant l'année, ainsi que de procéder aux vérifications complémentaires nécessaires dans le cadre de l'audit des états financiers du PAM.
50. Le développement des centres d'excellence est conçu comme un moyen de développer la coopération Sud-Sud et constitue un axe fort du Plan stratégique du PAM. L'Auditeur externe pourra programmer le moment venu, au titre de ses visites sur le terrain, l'examen d'un ou de plusieurs de ces centres. Le cas échéant, cette thématique ferait alors l'objet d'une synthèse dans un de ses rapports soumis au Conseil.

C. Audit des états financiers

51. Son analyse préliminaire avait amené l'Auditeur externe à considérer que l'environnement de contrôle interne du PAM est caractérisé par un risque inhérent élevé lié à la nature et à la localisation des principales opérations du PAM, ainsi qu'à la structure très décentralisée laissant une large autonomie aux responsables à l'échelle des pays.
52. L'expérience acquise lors des audits financiers de 2016 et de 2017 a confirmé cette évaluation initiale et conduit à un renforcement de la coopération entre les équipes chargées de l'audit externe sur le terrain, les équipes chargées de l'audit de performance et les équipes chargées de l'audit financier, afin que les questions soulevées lors des examens de la performance et de la régularité puissent être correctement prises en compte pour l'audit financier. C'est particulièrement le cas pour la période allant du 1^{er} juillet 2018 au 30 juin 2019, puisque les thématiques retenues pour les audits de performance (prévention et détection de la fraude; budgets de portefeuilles de pays) ont des implications directes pour l'audit financier, dans le cadre de la mise en œuvre de la norme ISA 240 s'agissant de la fraude et pour les procédures d'audit de l'État financier V, en ce qui concerne les budgets de portefeuille de pays.
53. En outre, l'Auditeur externe a estimé, sur la base de ces deux premières années d'expérience, que les états financiers comportaient deux domaines à risque élevé.
 - a) La comptabilisation des produits provenant des contributions sera le premier domaine sous vigilance particulière, en raison de l'importance que présente ce sujet au sein d'un organisme dépendant uniquement de contributions volontaires. Dans le cadre de l'audit financier de 2018, l'Auditeur externe continuera d'affecter un auditeur expérimenté à

l'examen de la comptabilisation des produits, portera une attention particulière à la mise en œuvre des recommandations émises en 2016 et en 2017 et s'appuiera sur des procédures de confirmation directe approfondies.

- b) Lors des exercices précédents, l'Auditeur externe a déterminé que l'activité de transferts de type monétaire, en forte croissance, constituait un domaine à risque élevé, ce qui l'a conduit à dédier un auditeur expérimenté spécifiquement à ce domaine, pour effectuer des diligences approfondies qui ont abouti aux observations et aux recommandations des rapports d'audit financier relatifs aux exercices 2016 et 2017. Pour l'exercice 2018, l'Auditeur externe s'appuiera sur cette expérience passée pour examiner, d'une part, la façon dont ses recommandations ont été mises en œuvre et, d'autre part, la façon dont cette activité se déploie sur le terrain, notamment en Jordanie, où les activités de transferts de type monétaire constitueront un champ d'investigation prioritaire pour l'équipe de terrain.
54. Outre les deux grands risques susmentionnés et le risque de fraude, l'Auditeur externe a conclu que les postes ci-après étaient exposés à un risque inhérent et à un risque de contrôle élevés:
- a) Trésorerie et équivalents de trésorerie
 - b) Stocks
 - c) Comptes fournisseurs, charges à payer, achats.
55. Pour ces postes importants soumis à un risque combiné élevé, l'Auditeur externe testera en profondeur les mécanismes de contrôle interne pendant la mission intérimaire et mènera des tests de validation approfondis pendant la mission finale. Il s'appuiera également sur des procédures de confirmation directe externes et, le cas échéant, tiendra compte des questions soulevées par les équipes chargées des audits de performance et celles chargées de l'audit sur le terrain.
56. Afin de détecter au mieux les éventuelles anomalies significatives dans les états financiers qui résulteraient de ce risque, la stratégie d'audit prévoit la réalisation d'audits financiers à l'échelle locale, dans le cadre des visites dans les bureaux extérieurs.

ANNEXE 1**Liste des sujets retenus pour la période 2018-2019 et liste indicative des sujets possibles pour les audits de performance des périodes suivantes**

2016-2017/2017-2018 (rappel)	2018-2019	2019-2020/2020-2021/ 2021-2022
Bilan de la décentralisation	Budgets de portefeuilles pays	Mesure de la performance et plans stratégiques de pays
Évolution des ressources humaines	Prévention, détection et répression de la fraude	Ciblage des bénéficiaires des transferts de type monétaire
Pertes liées aux approvisionnements alimentaires		La fonction de supervision au PAM
Mise à l'échelle des ressources durant les interventions d'urgence		Partenaires coopérants
		Partenariats avec le secteur privé pour l'amélioration des capacités
		Coordination interinstitutions

ANNEXE 2**Liste des sites retenus pour les audits sur le terrain durant la période 2018-2019**

	2018-2019
Bureaux régionaux	Nairobi
	Panama
Bureaux de pays	Bangladesh
	Guatemala
	Haïti
	Jordanie
	Ouganda
	République-Unie de Tanzanie

Liste des sigles utilisés dans le présent document

IPSAS	Normes comptables internationales pour le secteur public
PSP	plan stratégique de pays