

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 8–11 février 2010

RESSOURCES, QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES

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

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.1/2010/6-E/1
12 janvier 2010
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT DU COMMISSAIRE AUX COMPTES SUR LES BÉNÉFICES DE L'APPLICATION DES NORMES IPSAS EN TERMES DE RENFORCEMENT DE LA GESTION FINANCIÈRE

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>).

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions d'ordre technique à poser sur le présent document à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directeur, Bureau du Commissaire aux comptes:	M. D. Brewitt	tél.: + (44) 20 7798 7256
--	---------------	---------------------------

Commissaire aux comptes:	M. R. Clark	tél.: 066513-2577
--------------------------	-------------	-------------------

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter Mme I. Carpitella, Assistante administrative de l'Unité des services de conférence (tél.: 066513-2645).





National Audit Office

Le National Audit Office (NAO), dirigé par le Contrôleur et Vérificateur général du Royaume-Uni, assure les services d'audit externe au Programme alimentaire mondial (PAM).

Le Commissaire aux comptes a été nommé par le Conseil d'administration en application du Règlement financier. Indépendamment de la certification des comptes du PAM, conformément à l'article XIV du Règlement financier, il est habilité, en vertu du mandat dont il est investi, à rendre compte au Conseil d'administration sur l'efficacité des procédures financières, des systèmes comptables, des vérifications financières internes et, de manière générale, de l'administration et de la gestion du PAM.

L'audit du NAO a pour but de donner une assurance indépendante au Conseil d'administration, de rehausser la valeur de la gestion financière et de la gouvernance du PAM et d'appuyer la réalisation des objectifs du Programme.

Le NAO fournit des services d'audit externe aux organisations internationales, en toute indépendance du rôle qu'il assume en tant qu'institution suprême de vérification des comptes au Royaume-Uni. Il bénéficie d'une équipe dévouée de professionnels qualifiés dotés d'une vaste expérience de l'audit des organisations internationales.

PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL

Bénéfices de l'application des normes IPSAS en termes de renforcement de la gestion financière

<u>TABLE DES MATIÈRES</u>	<u>PARAGRAPHE</u>
Résumé et principales constatations	1
Introduction	6
Généralités et portée	8
L'importance de la gestion financière	12
Le cadre de gestion financière au PAM	16
Les avantages de l'application des normes IPSAS	25
Tirer pleinement parti de l'application des normes IPSAS –renforcer les processus de gestion financière	38
Remerciements	51

Bénéfices de l'application des normes IPSAS en termes de renforcement de la gestion financière

Résumé et principales constatations

1. La gestion financière est indispensable pour prendre de bonnes décisions. Au PAM, l'application des Normes comptables internationales du secteur public (IPSAS) et le perfectionnement de systèmes tels que WINGS II appuient le processus de renforcement de la gestion financière. Ces évolutions, qui ont apporté plus de transparence et commencé à développer la culture financière au PAM, ont également amélioré la qualité de l'information sur les principaux domaines de risque, notamment: le suivi des stocks; la comptabilisation des produits; un rapport plus étroit entre la comptabilisation des dépenses et le moment où les ressources sont utilisées; et une meilleure compréhension des engagements contractés au titre des prestations dues au personnel.
2. Il est à notre avis possible de tirer parti des avantages que présente l'application des normes IPSAS pour renforcer encore la gestion financière et la gouvernance et favoriser une utilisation plus optimale des ressources. Le présent rapport entend présenter au Conseil d'administration notre opinion sur les avantages des méthodes comptables conformes aux normes IPSAS et indiquer les domaines dans lesquels nous pensons pour notre part que d'autres améliorations demeurent possibles.
3. Au cours de notre examen, nous nous sommes penchés sur l'information de gestion financière actuellement fournie à la Directrice exécutive et à l'équipe de gestion de haut niveau, et sur la manière dont cette information a été utilisée pour administrer les activités du PAM. Nous avons examiné comment les disciplines découlant de l'adoption des normes IPSAS et l'information désormais disponible à partir de WINGS II pouvaient servir à renforcer encore la prise des décisions.
4. Nous avons confirmé que le PAM avait établi des dispositifs de contrôle financier à tous les niveaux de direction. Pour la haute direction, l'accent a été mis sur l'établissement du budget et son suivi, le financement du programme de travail et les rapports sur les résultats. Nous avons constaté que l'adoption des normes IPSAS, avec le support de WINGS II,

offrait une source institutionnelle unique d'information fiable conçue pour aider à gérer les activités.

5. À l'issue de notre examen, nous recommandons ce qui suit:

- l'information financière concernant l'institution devrait être présentée régulièrement à la Directrice exécutive et à l'équipe de gestion de haut niveau. Cette information devrait inclure une analyse descriptive améliorée portant sur les principaux risques liés à la gestion financière et sur les domaines qui présentent un intérêt pour accroître l'engagement et mieux définir les orientations. Cette information aidera l'équipe de gestion de haut niveau à suivre les résultats financiers, à évaluer l'évolution de la situation au regard du budget et à prendre des décisions en connaissance de cause;
- des paramètres devraient être mis au point de manière plus précise pour mesurer les principaux risques liés à la gestion financière de façon à rendre compte des résultats financiers en les mesurant, par exemple le niveau des stocks, la création de revenus et le produit des placements;
- des liens précis devraient être établis entre les ressources et les objectifs stratégiques, à partir du travail actuellement réalisé pour préparer le Rapport annuel sur les résultats. Relier les ressources aux effets directs est un aspect essentiel de la gestion de la performance et de l'obligation globale de rendre des comptes; et
- la Directrice exécutive et ses adjoints devraient élaborer une optique institutionnelle commune de la performance financière en tant que groupe de gestion de haut niveau afin de superviser les activités de plus près et d'améliorer la prise des décisions institutionnelles conformément aux objectifs du PAM.

Introduction

6. Le Programme alimentaire mondial (PAM), dont la mission est un immense défi, a rencontré ces dernières années de nouveaux problèmes dus aux aléas de la conjoncture économique mondiale, aux difficultés d'approvisionnement alimentaire et à l'augmentation des besoins

résultant des conflits, de l'environnement et de l'évolution démographique. De par l'envergure même des opérations du PAM à l'échelle du monde, il devient nécessaire de mettre davantage l'accent sur la prise des décisions en connaissance de cause, d'autant plus que l'institution souhaite concentrer et utiliser ses ressources pour répondre aux besoins les plus criants. La gestion et l'information financières sont essentielles pour appuyer ce processus de répartition des ressources.

7. Le PAM est l'une des premières institutions des Nations Unies à avoir mis en œuvre les normes IPSAS et souhaité produire une information plus transparente. Il en a donc déjà tiré, en matière de gestion financière, de nombreux avantages dont ne jouissent pas encore d'autres organisations. Le PAM en est donc à un stade plus avancé de maturité financière, une situation qui permet d'envisager des améliorations susceptibles d'apporter d'autres bénéfices de gestion financière.

Généralités et portée

8. En février 2009, à la suite de l'approbation par le Conseil d'administration de l'application des normes IPSAS d'information financière, nous avons présenté un rapport¹ de situation sur l'application des normes IPSAS et les mises à niveau des systèmes informatisés leur servant de support, principalement le système WINGS II. Dans les états financiers certifiés pour 2008 et nos rapports connexes, nous avons à nouveau confirmé à la direction² que les normes IPSAS avaient été mises en œuvre avec succès.
9. Dans notre programme de travail pour l'exercice biennal 2008-2009, présenté au Conseil d'administration en octobre 2008³, nous avons pris l'engagement d'examiner les bénéfices de gestion résultant de l'application des normes IPSAS et d'en rendre compte ainsi que, de manière plus générale, de l'utilisation de l'information financière et administrative.

¹ Document WFP/EB.1/2009/6-D/1.

² Document WFP/EB.A/2009/6-A/1.

³ Document WFP/EB.2/2008/5-C.

10. Nous avons évalué la gestion financière au PAM au regard de l'expérience que nous avons acquise en aidant le Programme à adopter les normes IPSAS et nous avons tiré parti de notre modèle de gestion financière, élaboré à partir de notre expérience d'autres organisations internationales ou à but non lucratif du Royaume-Uni. Dans notre rapport, nous présentons au Conseil d'administration notre évaluation des aspects ci-après:

- l'importance de la gestion financière;
- le cadre de gestion financière de haut niveau;
- les avantages découlant de l'application des normes IPSAS; et
- comment le PAM peut tirer d'autres avantages de l'application des normes IPSAS en renforçant encore sa gestion financière.

11. Notre rapport ne prétend pas fournir une analyse exhaustive de l'adéquation de la gestion financière au PAM, ou définir l'intégralité des avantages qui peuvent découler de la mise en œuvre du système WINGS II, dont certains aspects sont encore en cours d'introduction au sein du Programme.

L'importance de la gestion financière

12. Une gestion et une gouvernance rigoureuses des finances sont indispensables pour obtenir de bons résultats car elles aident à prendre des décisions judicieuses, contribuent au fonctionnement efficient de l'institution et permettent une utilisation optimale des ressources. Établir de solides bases d'information financière améliore également l'intendance des fonds et des autres ressources et permet de mieux rendre compte de leur utilisation. La façon dont le PAM recueille, analyse et utilise l'information de gestion financière a une incidence directe sur les résultats et la réalisation de ses objectifs stratégiques.

13. Une utilisation appropriée de l'information de gestion financière est donc cruciale pour tirer un parti optimal des fonds reçus des donateurs. Il faut à cette fin que les responsables de haut niveau utilisent régulièrement les données financières et que le Conseil administration examine les résultats globaux pour que l'institution soit comptable de son action. Nous avons dans nos rapports antérieurs déjà souligné

l'importance que revêtent l'exactitude, la cohérence et la communication en temps opportun de l'information financière pour appuyer la prise des décisions clés. Pour permettre à la Directrice exécutive de s'acquitter efficacement de ses responsabilités, la teneur, la qualité et la présentation de l'information de gestion financière doivent correspondre aux besoins; cette information devrait aussi être clairement liée aux résultats obtenus par rapport aux objectifs. À cet égard, le cadre de présentation des rapports devrait prévoir, aux niveaux de la Directrice exécutive et du Conseil, de mettre l'accent sur les problèmes institutionnels et de haut niveau, les rapports plus détaillés étant délégués à d'autres échelons appropriés de la hiérarchie.

14. À partir des recherches que nous avons menées auprès de notre clientèle d'organismes internationaux et d'institutions des Nations Unies, de ministères du Gouvernement britannique et d'organisations à but non lucratif ainsi que de notre étude des bonnes pratiques dans d'autres instances, nous avons élaboré un modèle⁴ qui, à notre avis, incarne l'essence de la bonne gestion financière au niveau de la haute direction. Ce modèle permet d'étudier: dans quelle mesure l'information financière répond aux besoins de la haute direction du point de vue de sa teneur; si elle est utilisée efficacement et analysée comme il se doit; si elle est d'une qualité et d'une fiabilité suffisantes; si elle est aisément compréhensible et en rapport avec le contexte opérationnel; et si elle est manifestement intégrée au processus de prise des décisions. Nous sommes d'avis que ces concepts sont globalement en adéquation avec le cadre de gestion et les valeurs adoptées par le PAM.
15. Nous avons recouru à ces concepts pour étayer notre évaluation des processus actuellement utilisés au PAM. Notre étude nous a amené à nous entretenir avec de hauts responsables des finances, des directeurs exécutifs adjoints et d'autres membres du Secrétariat, outre que nous avons également tiré parti de nos connaissances et de notre expérience du PAM.

⁴ Le modèle détaillé du NAO concernant la communication sur la gestion financière aux Conseils d'administration peut être consulté sur notre site web: http://www.nao.org.uk/areas_of_specialist_expertise/financial_management/support_for_boards.aspx.

Le cadre de gestion financière au PAM

16. La Directrice exécutive est responsable de l'utilisation des ressources de l'institution; elle est appuyée par la Directrice exécutive adjointe chargée de la gestion des ressources et de l'obligation redditionnelle qui bénéficie de l'appui de l'équipe chargée des finances. Ces fonctions sont également appuyées par d'autres membres du personnel du Siège et des bureaux de pays qui ont les qualifications financières requises et l'expérience des opérations du PAM.
17. Les directeurs exécutifs adjoints jouent un double rôle en matière de gestion financière. Ils sont responsables de la gestion globale du PAM et exercent par ailleurs séparément des responsabilités dans leur propre service. A cours de notre analyse du budget du PAM, nous avons noté que la responsabilité de la majorité des dépenses revenait en premier lieu aux unités opérationnelles relevant du Directeur de l'Administration générale. Les autres directeurs exécutifs adjoints ont la maîtrise directe de budgets plus limités. Toutefois, les nouvelles politiques et décisions mises en œuvre pourraient avoir des répercussions financières sur de nombreux aspects des activités et les dépenses pourraient concerner différentes unités opérationnelles. Avant d'approuver toute nouvelle politique ou décision, il convient d'en évaluer les répercussions financières à l'échelle du Programme.
18. Au fil des ans, le PAM a élaboré des dispositifs d'établissement des rapports en tirant parti de l'information financière issue du système WINGS et d'autres sources, notamment, le système de suivi des produits (COMPAS) et les évaluations de la qualité des résultats. Cette information sert à rédiger toute une série de rapports qui aident la haute direction à assurer une supervision stratégique des résultats et à prendre les décisions en connaissance de cause.
19. Les sources importantes de l'information financière et des données sur les résultats régulièrement communiquées à la haute direction sont notamment:
 - le plan de gestion pour l'exercice biennal et ses mises à jour, y compris les projections concernant les recettes, les modifications des hypothèses de base concernant les coûts et l'état d'avancement des réalisations;

- les rapports du Comité des placements sur la situation et les résultats de la gestion de la trésorerie et des placements au PAM. Cet aspect sera encore renforcé en 2010 grâce à l'introduction de mesures de la performance et au recours à des spécialistes extérieurs;
- les rapports du "tableau de bord" qui indiquent les données financières essentielles, y compris le nombre de commandes en cours et le nombre (mais non la valeur) des montants à recevoir;
- le Rapport annuel sur les résultats du PAM, qui, d'après ce que nous croyons comprendre, va être amélioré de façon à établir des liens plus manifestes entre les objectifs stratégiques et les ressources utilisées; et
- des réunions ad hoc qui se penchent fréquemment sur l'état des recettes du PAM et les nouveaux besoins de financement.

20. Des rapports de suivi financier sont actuellement préparés trimestriellement à l'intention de la Directrice exécutive. Ces documents résument l'état des recettes et des dépenses et formulent des observations sur la situation financière en fin de période. Ils sont communiqués aux directeurs exécutifs adjoints et à d'autres hauts responsables. Une information et des analyses financières supplémentaires sont fournies en réponse à toute demande. Les états financiers annuels sont vérifiés par un commissaire aux comptes pour garantir l'exactitude des données financières.

21. Ayant demandé aux directeurs exécutifs adjoints, qui sont les principaux utilisateurs de l'information financière, ce qu'ils en pensaient, ces derniers ont confirmé qu'ils étaient satisfaits de l'information qui leur était actuellement communiquée. Le Directeur de l'Administration générale qui connaît bien le détail de l'information produite par les systèmes du PAM, a relevé des améliorations par rapport aux données produites avec WINGS I, notamment dans le domaine de l'évaluation des stocks de produits alimentaires. Il était persuadé que la mise en œuvre des normes IPSAS et de WINGS II représentait une nette amélioration de la qualité de l'information financière et des autres données disponibles pour gérer les activités. Les directeurs exécutifs adjoints faisaient confiance à l'information et aux analyses qui leur étaient fournies et pouvaient sans

problème demander des éclaircissements à l'équipe chargée des finances si nécessaire.

22. Nous avons relevé de bons exemples de recours par le PAM au suivi financier pour assurer la gestion de ses activités, en particulier en 2008 au moment où il a rencontré des difficultés particulières résultant de la flambée des prix des produits alimentaires et des carburants. Le Département des finances a suivi la situation de près et préparé en conséquence des budgets révisés. Les projections budgétaires indiquaient que le coût de la mise en œuvre du programme de travail convenu en décembre 2007 avait augmenté, passant de 2,9 milliards de dollars É.-U. inscrits au budget à 4,3 milliards de dollars à la fin de mars 2008, soit une augmentation de presque 50 pour cent en trois mois. Le tableau 1 montre la chronologie de cet accroissement.

Tableau 1: Chronologie de la modification du budget, janvier à mars 2008

Date	Modification budgétaire	Incidence financière
Décembre 2007	Montant du programme de travail du PAM budgétisé à l'origine	2,9 milliards de dollars
Février 2008	Accroissement du budget du fait de la hausse des prix des produits alimentaires	+ 0,5 milliard de dollars
Mars 2008	Nouvelle augmentation du budget en raison de la hausse des prix des produits alimentaires et de nouvelles opérations approuvées depuis le 1 ^{er} janvier 2008	+ 0,9 milliard de dollars
Fin mars 2008	Montant total du programme de travail après révision	4,3 milliards de dollar

Source: analyse des données du PAM par le Commissaire aux comptes

23. La Directrice exécutive, ses adjoints et les autres hauts responsables ont étudié l'information financière, le type de réaction qu'appelaient la situation et les outils que pouvait utiliser le PAM pour éliminer l'insécurité alimentaire. Les mesures prises à l'issue de leur analyse ont notamment été la préparation d'un budget révisé pour approbation par le Conseil d'administration et une initiative majeure conduite par la Directrice exécutive pour mobiliser des ressources supplémentaires auprès des donateurs.

24. Les processus de gestion financière utilisés par les hauts responsables ont permis dans ce cas de relever avec succès un défi stratégique financier et opérationnel. Le PAM œuvre dans un contexte de mutation rapide du monde et de progression de l'insécurité alimentaire qui rend d'autant plus important l'examen régulier de l'adéquation des processus de gestion financière. Rien ne garantit que les processus qui ont été utiles au PAM par le passé demeureront efficaces à l'avenir. La gestion financière doit s'adapter à l'évolution des besoins, des priorités et de l'environnement général. L'application des normes IPSAS offre le moyen et l'occasion d'améliorer la gestion des activités du Programme.

Les avantages découlant de l'application des normes IPSAS

25. L'application des normes IPSAS a permis au PAM de disposer d'un cadre cohérent de communication de l'information financière qui a amélioré la transparence et le respect de l'obligation de rendre des comptes. D'après notre examen, le PAM tire parti des possibilités offertes par les normes IPSAS et par les améliorations apportées de ce fait à ses systèmes institutionnels. En l'absence de l'impulsion et du style de gestion résultant de l'application des normes IPSAS, d'autres améliorations des processus financiers ne seraient probablement pas envisageables.

26. Les avantages que présente ce nouveau cadre de gestion vont bien au-delà de la présentation d'états financiers d'une plus grande exactitude. Les disciplines inhérentes à l'application des normes IPSAS ont offert au PAM de nouvelles possibilités d'associer la direction et d'autres parties prenantes aux principaux aspects des finances. L'application d'un cadre permettant de comptabiliser l'actif et le passif de l'institution ont permis au PAM de disposer de données financières plus précises et plus fiables pour prendre ses décisions. Notre travail a mis en évidence des domaines essentiels dans lesquels le PAM a tiré parti des avantages que présente l'application des normes IPSAS, et dans lesquels il lui sera possible d'obtenir des gains supplémentaires alors qu'il continue à améliorer sa gestion financière.

Gestion des ressources que représentent les stocks matériels

27. Au 31 décembre 2008, le PAM a indiqué qu'il détenait des stocks d'une valeur de plus de 1 milliard de dollars qu'il n'avait jamais auparavant évalués ou comptabilisés. Les nouveaux systèmes établis à l'appui des méthodes comptables conformes aux normes IPSAS ont nettement amélioré l'obligation de rendre compte des avoirs en stock, en donnant des indications plus précises sur la localisation et l'ampleur des ressources du Programme. De ce fait, la direction pourra déployer plus efficacement les ressources disponibles et mieux faire connaître l'ampleur des stocks matériels. Elle dispose ainsi d'une information précise pour en assurer l'intendance.
28. Les avantages découlant de l'amélioration des données disponibles sur les stocks devraient être encore optimisés en utilisant cette information pour définir des paramètres de mesure de la performance s'agissant de l'utilisation des stocks, des quantités et de l'analyse des stocks pour chaque site. Le PAM pourra ainsi mieux garantir encore que les stocks de produits alimentaires répondent aux besoins, y compris en quantité. L'évaluation des stocks de produits alimentaires a également fourni des renseignements importants pour que la direction comprenne mieux le coût des interventions et puisse évaluer l'adéquation des budgets des programmes.

Création de revenus

29. Compte tenu du caractère volontaire des contributions dont dépendent les ressources du PAM, il est essentiel de pouvoir mesurer avec précision le niveau des recettes. Pour l'année prenant fin au 31 décembre 2008, le PAM fait état de recettes d'un montant de 5,1 milliards de dollars. Les normes IPSAS ont permis d'indiquer de manière plus précise les contributions en nature ou en espèces. Avec l'introduction du système WINGS II, la direction peut désormais plus facilement suivre les contributions annoncées, les montants reçus en espèces et les contributions en nature, et en rendre compte avec plus d'exactitude et en temps opportun.
30. Il a ainsi été possible d'améliorer l'information sur le rythme auquel les contributions annoncées répondent aux besoins des programmes, et sur la conversion de ces annonces en montants à recevoir et en contributions en espèces. Ces données permettent à la direction de voir plus

précisément si les fonds requis au cours d'une période donnée ont pu être obtenus. Maintenant que l'information peut être fournie dans de meilleurs délais, de manière homogène et selon des modalités permettant d'obtenir des données désagrégées plus significatives, il est possible de la communiquer davantage dans les rapports destinés à la direction.

Dépenses

31. L'application des normes IPSAS et la mise en œuvre du système WINGS II ont considérablement amélioré la possibilité d'obtenir une information précise sur le niveau des ressources utilisées au cours d'une période donnée. Elles ont également permis d'améliorer le fonctionnement interne dans la mesure où il est mieux compris désormais que les décisions de la direction et le choix du moment où les marchandises et les services sont reçus ont une incidence sur la période au cours de laquelle ces dépenses sont imputées, ce qui incite à faire preuve de plus de rigueur et de sens de la responsabilité. Cette discipline peut encore être renforcée en établissant des rapports plus réguliers sur l'utilisation des ressources et en s'assurant que les directeurs comprennent davantage la structure de leurs dépenses par rapport aux prévisions pour l'année. Ces comparaisons sont plus aisées lorsque les budgets sont préparés chaque mois et que l'information financière et l'établissement des budgets sont harmonisés de manière homogène. Le système WINGS II pourrait faciliter à l'avenir cette analyse; la direction semble souhaiter notamment la mise en œuvre de budgets harmonisés, et nous sommes d'avis qu'il s'agit là d'un aspect important pour parvenir à mettre en place un solide cadre de gestion financière.
32. La transparence accrue des documents comptables conformes aux normes IPSAS offre aux parties prenantes et aux donateurs une meilleure compréhension des raisons qui expliquent les résultats opérationnels finals du PAM, et permet une meilleure analyse des excédents et des déficits enregistrés au cours d'une période donnée. Ce faisant, la gestion est plus rigoureuse et permet de mesurer plus précisément les résultats institutionnels. Au cours de la session de juin 2009 du Conseil d'administration, un niveau d'intérêt accru s'est manifesté pour des questions financières essentielles, dénotant un progrès dans la maturité des dispositifs de gouvernance.

Trésorerie et placements

33. Si la valeur de la trésorerie et des placements détenus par le PAM est souvent fonction de la chronologie des encaissements et des décaissements, les montants concernés représentent des avoirs très substantiels que le PAM doit gérer. Au 31 décembre 2008, le montant total des avoirs en caisse et des placements représentait 1,6 milliard de dollars. Les normes IPSAS permettent une transparence accrue en ce qui concerne la composition de la trésorerie et des portefeuilles de placements du PAM ainsi que le produit des intérêts et des placements – les documents comptables indiquant par exemple au 31 décembre 2008 les moins-values temporaires sur les placements résultant des pertes latentes enregistrées au plus fort de la crise financière mondiale. De plus, les informations plus détaillées qui apparaissent dans la déclaration de la Directrice exécutive permettent aux parties prenantes de mieux comprendre la gestion du risque financier au PAM.
34. La transparence accrue résultant de l'application des normes IPSAS a permis à la direction de se concentrer sur les principales questions ayant une incidence sur la performance des placements, l'encourageant à assurer un suivi plus régulier des cours du marché, de manière à apprécier avec plus de précision la valeur des actifs. Cette approche donne des assurances accrues dans un contexte se caractérisant par les fluctuations de l'investissement et des monnaies. Nous croyons comprendre qu'en collaboration avec le Comité des placements, la direction va élaborer plus avant des paramètres clés de mesure qui pourront être suivis régulièrement pour évaluer la performance des placements et étayer les décisions.

Prestations dues au personnel et niveau des effectifs

35. L'évaluation actuarielle réalisée au 31 décembre 2008 a fait apparaître un montant de plus de 240 millions de dollars au titre des prestations dues au personnel. Avant d'appliquer les normes IPSAS, la direction n'obtenait pas d'analyse précise et cohérente des engagements du PAM qui devaient être réglés au cours d'exercices futurs. Des informations cruciales ont désormais permis de connaître l'ampleur de ces engagements et leur impact potentiel sur les ressources globales du Programme. En conséquence, la direction et les États membres ont commencé à se pencher sur ces risques, à mieux comprendre comment la

gestion pouvait en être améliorée et à étudier comment en atténuer l'impact à l'avenir. De même, l'amélioration des systèmes et l'obligation de préparer les documents financiers conformément aux normes IPSAS ont instauré un environnement qui a encouragé la direction à recenser avec plus de précision les effectifs totaux travaillant pour le Programme, et en particulier le personnel local employé dans le cadre des opérations, qui n'avait pas auparavant été comptabilisé avec exactitude ou indiqué dans les rapports.

L'atout des normes IPSAS

36. Les avantages résultant de l'application des normes IPSAS et du système WINGS II ont permis au PAM de disposer d'une information financière plus exacte lui permettant de mieux gérer ses activités. Ce sont là des avantages réels et tangibles de l'atout que représente l'application de ces normes. Nous sommes conscients que le PAM cherche encore comment utiliser à meilleur escient cette information plus précise dans le cadre de l'examen de son cadre financier, en définissant un système amélioré de communication et de gouvernance pour la gestion financière.
37. Pour que l'application des normes IPSAS porte ses fruits, il est indispensable que les avantages de la communication renforcée ne se limitent pas aux processus de fin d'année mais que l'information soit utilisée plus régulièrement et par un nombre accru de directeurs. L'intérêt de ces processus résidera dans l'analyse des données les plus solides, laquelle servira à la direction pour définir les mesures à prendre pour faire face aux risques qui auront été recensés. S'il exploite pleinement toutes les possibilités offertes par l'application des normes IPSAS, le PAM utilisera ses ressources de manière plus efficiente encore, renforcera la confiance que mettent en lui les donateurs et obtiendra des résultats optimaux au regard de ses objectifs. Les normes IPSAS et le système WINGS II offrent à la direction les outils qui lui permettent d'utiliser l'information de gestion pour que ces avantages se concrétisent.

Tirer pleinement parti de l'application des normes IPSAS - renforcer les processus de gestion financière

38. Pour tirer avantage de l'application des normes IPSAS, la direction du PAM doit veiller à ce que toutes les nouvelles fonctionnalités du système WINGS II soient pleinement utilisées. WINGS II est entré en service le

1^{er} juillet 2009 et, bien que certains des aspects de la mise en œuvre soient progressifs, de nombreuses nouvelles fonctionnalités sont désormais disponibles, conçues pour améliorer l'efficacité et assurer une transparence accrue de l'information financière. Ces avantages sont notamment les suivants:

- le regroupement de l'information concernant la mobilisation des ressources, qui englobe les annonces de contributions et les contributions effectivement versées;
- la simplification des outils de gestion des projets dans des domaines tels que les prévisions de dons et la mise en correspondance des bénéficiaires et des quantités de produits utilisés pour leur venir en aide;
- le renforcement de la gestion de la chaîne d'approvisionnement pour améliorer la gestion des achats, le suivi de la valeur des produits et la gestion des stocks; et
- le renforcement du cadre budgétaire.

En outre, parce que WINGS II a réduit la dépendance à l'égard d'autres systèmes informatisés qui ne sont pas pleinement intégrés avec les modules comptables, il devient une source centrale de renseignements homogènes faisant autorité.

39. Le PAM développe son cadre de gouvernance financière pour consolider les avantages résultant de l'application des normes IPSAS. Les mesures prises ont notamment été: la nomination d'une Directrice exécutive adjointe chargée de superviser la gestion des ressources et l'obligation redditionnelle; la commande d'un examen de la gestion financière pour repérer les domaines dans lesquels des améliorations pouvaient être apportées; et l'amélioration de la communication des résultats grâce au Rapport annuel sur les résultats. L'intention est de parvenir à des propositions détaillées qui seront présentées au Conseil d'administration pour approbation.

40. Nous avons examiné avec la haute direction comment l'information, financière ou autre, produite avec WINGS II pourrait servir à renforcer la gestion financière. Nos entretiens ont essentiellement porté sur les

critères retenus dans le modèle de gestion financière élaboré par le NAO, et les observations que nous formulons sont structurées sur cette base.

La fréquence et la ponctualité de la publication des rapports financiers doivent être améliorées

41. Le budget actuel des dépenses pour 2009 s'élève à environ 5 milliards de dollars, soit l'équivalent de 1,25 milliard de dollars par trimestre. À l'heure actuelle, la Directrice exécutive et ses adjoints reçoivent l'information financière sur une base trimestrielle. En 2009, le premier rapport portant sur la période janvier-mars n'a été disponible qu'à la fin du mois de juin. Le rapport concernant le deuxième trimestre a été disponible au milieu du mois d'août. Le Directeur des finances nous a dit que le PAM envisageait de produire les comptes trimestriels deux semaines après la fin de chaque trimestre.
42. Compte tenu de l'environnement opérationnel du PAM, de la conjoncture économique difficile et des fluctuations des prix des produits alimentaires, des rapports plus fréquents aideront à mieux gérer les risques. En disposant d'une information plus fréquente et en temps voulu, les hauts responsables pourront prendre en meilleure connaissance de cause les décisions concernant l'utilisation et la répartition des ressources, amélioreront la transparence et seront encouragés à se pencher sur les questions financières tout au long de l'année.

L'information devrait répondre aux besoins des différents utilisateurs

43. Les rapports financiers devraient répondre aux besoins et aux exigences des utilisateurs et présenter les questions financières d'une manière compréhensible. D'après notre examen, l'information communiquée chaque trimestre est très détaillée et les données et l'analyse venant l'étayer sont insuffisantes pour faire apparaître les thèmes principaux, les résultats par rapport au budget ou les domaines appelant l'attention des hauts responsables. L'information est donc moins utile pour prendre des décisions. D'après le Directeur exécutif adjoint chargé du Département de la gestion des ressources et de l'obligation redditionnelle, nombreux sont ceux qui reconnaissent qu'une analyse bien ciblée des problèmes serait un atout pour la prise des décisions. Alors que le PAM s'efforce d'améliorer ses cadres financiers, mettre l'accent sur l'analyse des résultats financiers, des variations et des risques résultant des données

financières contribuera à emporter l'adhésion des directeurs et signalera les aspects importants à l'attention de la haute direction.

L'information financière devrait être comprise dans les données relatives aux principaux résultats

44. Les rapports financiers améliorés sont encore plus utiles lorsqu'ils établissent des liens avec les réalisations et les effets directs. Les donateurs voient ainsi plus clairement comment les ressources qu'ils fournissent sont utilisées, et la transparence est assurée en rapprochant les ressources des objectifs approuvés de l'organisation. Dans le cas du PAM, on trouve actuellement dans le Rapport annuel sur les résultats une évaluation annuelle de l'utilisation des ressources par rapport aux objectifs stratégiques et aux thèmes recensés dans le plan global. La complexité des activités et la nature transversale de bon nombre des objectifs n'ont pas permis à la direction de mettre ce lien en évidence et peu d'informations sont actuellement disponibles sur les coûts encourus au regard des effets directs et des produits tout au long de l'année. Nous avons précédemment indiqué dans nos rapports sur la gestion axée sur les résultats qu'il était nécessaire de renforcer le suivi des résultats.

45. À notre avis, le PAM doit maintenant aborder trois facteurs systémiques pour être en mesure de rapprocher les dépenses des effets directs et des produits sur une base régulière en vue d'améliorer la gestion:

- les procédures relatives à l'évaluation des effets directs et des produits devront être davantage développées et il faudra veiller à améliorer leur lien avec l'utilisation des ressources;
- bien que les normes IPSAS ne prescrivent pas d'aligner les budgets sur les rapports financiers, l'établissement des budgets sur la base de l'exercice faciliterait la comparaison constante tout au long de l'année des résultats par rapport à la position de fin d'année; et
- la structure des programmes n'est pas directement reliée aux objectifs stratégiques, d'où la nécessité d'un processus d'estimation de l'allocation des ressources par objectif, qui fait appel dans une mesure considérable au jugement, et est donc source d'incertitude.

46. La direction du PAM a bien conscience de ces problèmes et de leur complexité. Nous croyons comprendre que des efforts sont mis en œuvre pour améliorer le Rapport annuel sur les résultats et établir un lien entre les effets directs et les ressources utilisées. Toutefois, la direction n'a pas encore déterminé de quelle manière les ressources financières seront reliées aux résultats sur la performance et élabore actuellement des paramètres pour mesurer la performance
47. Certaines autres organisations ont élaboré le concept de "résultats attendus", sur lequel elles fondent la répartition de leurs coûts pour montrer comment les ressources produisent des résultats. Nous aimerions encourager le PAM à étudier la possibilité de rapprocher l'utilisation des ressources des résultats ou, dans l'idéal, des objectifs stratégiques. Le fait de relier plus directement les données financières et l'information sur la performance aux résultats attendus ou à un objectif stratégique améliore la transparence et permet de mesurer la performance avec plus d'exactitude.

Une approche plus globale et plus institutionnelle des résultats financiers améliorerait la gestion financière et la prise des décisions

48. À l'heure actuelle, l'équipe de la haute direction apporte au PAM toute une gamme de compétences, y compris une expérience dans les domaines financiers et opérationnels. Pour tirer le meilleur parti de l'avantage que représente ce savoir institutionnel, le bon usage financier suppose que la haute direction discute des résultats financiers lors de l'examen global de la réalisation des objectifs institutionnels. Ainsi, l'information financière fait partie intégrante de la gestion de l'institution.
49. À l'heure actuelle, l'équipe chargée de la haute direction constituée par la Directrice exécutive et ses adjoints, avec l'appui d'autres hauts responsables, ne se réunit pas régulièrement pour examiner les résultats financiers. De plus, l'information financière trimestrielle détaillée actuellement fournie n'est pas étayée par une analyse suffisante qui permette d'en dégager une idée claire. Les membres de l'équipe de la haute direction risquent de réagir en demandant une action corrective en fonction de leur propre interprétation de l'information financière au lieu de se former une opinion mûrement pesée compte tenu du contexte global des difficultés rencontrées par le Programme dans son ensemble.

50. Pour garantir une appréciation institutionnelle homogène des résultats financiers, nous sommes d'avis que l'équipe de la haute direction devrait se réunir plus fréquemment pour examiner les résultats financiers. Compte tenu de l'évolution rapide de l'environnement dans lequel intervient le PAM, il est nécessaire que l'information financière de l'institution soit préparée et examinée plus fréquemment par l'équipe de la haute direction. L'information devrait être bien ciblée et correctement résumée, et comprendre des liens avec une analyse non seulement financière mais qualitative qui attire l'attention sur les domaines préoccupants.

Remerciements

51. Nous tenons à souligner combien nous remercions la Directrice exécutive et le personnel du PAM, au Siège et partout dans le monde, pour leur coopération et l'assistance qu'ils nous ont accordée au cours de cet audit.

Recommandations:

L'application des normes IPSAS appuyée par le système WINGS II offre au PAM la possibilité d'améliorer encore ses processus de gestion institutionnelle et les mesures ci-après l'aideront à concrétiser ces avantages:

- le service des finances devrait établir un cadre permettant d'établir des rapports plus réguliers sur la gestion financière à l'échelle institutionnelle sur une base mensuelle;*
- les rapports destinés à la haute direction devraient donner des orientations, en recourant à des paramètres de mesure adaptés et à une analyse qualitative des tendances ou des risques, pour s'assurer que les compétences conjuguées de la haute direction tendent à identifier les risques faisant obstacle à la réalisation des objectifs;*

- *l'information améliorée désormais recueillie par le PAM pour préparer les documents comptables conformément aux normes IPSAS devrait servir à définir et à communiquer des paramètres financiers clés de résultats en cours d'année, par exemple le niveau des stocks et le gaspillage, la création de revenus et la performance des placements;*
- *il est reconnu qu'il est nécessaire d'établir des liens plus étroits entre les ressources utilisées et les objectifs stratégiques - mais compte tenu de la difficulté inhérente à la nature transversale de ces objectifs, la direction pourra souhaiter envisager d'autres modalités d'information sur la performance, par exemple définir les résultats attendus par rapport à un ou plusieurs objectifs stratégiques, et communiquer des données par rapport à ces résultats à titre de mesure de la performance; et*
- *l'équipe de la haute direction devrait se réunir tous les mois pour apprécier les résultats financiers collectivement et à l'échelle de l'institution à partir d'une analyse qualitative ainsi que de l'information financière provenant de WINGS II.*

Amyas C E Morse

Contrôleur et vérificateur général des comptes du Royaume-Uni

Commissaire aux comptes