

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Rome, 9–11 février 2009**

## **RESSOURCES, QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES**

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

*Pour examen*



Distribution: GÉNÉRALE  
**WFP/EB.1/2009/6-D/1**  
23 janvier 2009  
ORIGINAL: ANGLAIS

## **RAPPORT DU COMMISSAIRE AUX COMPTES SUR LA PRÉPARATION AUX NORMES IPSAS ET SUR LE SYSTÈME WINGS II**

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. G. Miller tél.: + (44) 20 7798 7136

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 C. Panlilio, Assistante administrative de l'Unité des services de conférence (tél.: 066513-2645).





National Audit Office

## Programme alimentaire mondial

### Rapport du Commissaire aux comptes sur la préparation aux normes IPSAS et sur le système WINGS II

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 présent rapport contribue à la préparation d'états financiers conformes aux normes IPSAS en résumant les enseignements tirés de notre examen des états intermédiaires pour la période de neuf mois allant de janvier à septembre 2008.

**Pour plus de détails, veuillez contacter:**

Graham Miller

Directeur  
National Audit Office  
155 Buckingham Palace Road,  
Londres, SW1W 9SS

Tél: +44 (0)20 7798 7136

Courriel: [graham.miller@nao.gsi.gov.uk](mailto:graham.miller@nao.gsi.gov.uk) or  
[robin.ball@nao.gsi.gov.uk](mailto:robin.ball@nao.gsi.gov.uk)

- Le passage aux Normes comptables internationales du secteur public (IPSAS) est crucial, non seulement pour le PAM mais pour l'ensemble du système des Nations Unies.
- Des progrès méritoires ont été faits en vue de l'application des normes IPSAS mais il reste d'importants problèmes à résoudre et un long travail à accomplir.
- Les retards et modifications du projet WINGS II sont autant d'obstacles à l'application des normes IPSAS qu'il faudra s'attacher à surmonter.

## Introduction

1. À l'instar des autres organismes des Nations Unies, le PAM a adopté les normes IPSAS comme principes de comptabilité et d'information financière pour établir ses états financiers. Premier organisme des Nations Unies à les avoir adoptées, il entend préparer ses comptes pour 2008 en se fondant sur leurs dispositions. Il prévoit également de présenter les états financiers vérifiés de 2008 au Conseil d'administration, accompagnés du rapport du Commissaire aux comptes y afférent, à la session annuelle de juin 2009.
2. La mise à niveau du système comptable WINGS est importante pour l'efficacité et la fiabilité des futurs systèmes de comptabilité et d'information financière du PAM établis conformément aux normes IPSAS. Dans le cadre de notre programme de travail pour l'exercice biennal 2008-2009, communiqué au Conseil d'administration, nous avons entrepris d'examiner les progrès accomplis par le PAM dans la gestion du projet relatif à la conception et à l'application de WINGS II, de rendre compte à la session de février 2009 du Conseil d'administration de la mesure dans laquelle le projet WINGS II a apporté la preuve de son utilité et de soumettre au Conseil, s'il y a lieu, les observations issues de notre audit sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des normes IPSAS.
3. Le PAM a fait des progrès sensibles dans la mise en œuvre du changement majeur que représente le passage à une comptabilité et à une information financière conformes à des normes comptables indépendantes, extérieures, plus rigoureuses et fondamentalement plus utiles. En tant que Commissaire aux comptes et dans l'exercice indépendant de notre rôle et de nos responsabilités, nous souhaitons aider le PAM à mener à bien son projet avec succès pour les comptes de 2008. Toutefois, le respect des normes comptables internationales nécessite bien plus qu'une révision et une amélioration de la présentation des données financières telles qu'elles apparaissent dans les comptes annuels du Programme. Il convient d'améliorer les procédures internes et les modalités de travail, une évolution qui doit être sous-tendue et appuyée par des modifications et améliorations majeures, notamment dans la manière dont le PAM gère et comptabilise les éléments de son actif et de son passif ou dont il comptabilise ses recettes et ses

dépenses et en rend compte. Il faut donc modifier en profondeur les modes opératoires et la gestion financière de l'infrastructure opérationnelle et des procédures financières au PAM, ce à quoi s'emploie le Secrétariat.

4. En notre qualité de Commissaire aux comptes du Programme, il ne nous est pas encore possible d'affirmer – et un tel résultat n'est en aucun cas automatique - que le PAM respectera pleinement les normes comptables internationales les plus rigoureuses dès le départ, à savoir 2008, bien que le Secrétariat s'y efforce. Pour parvenir à une pleine conformité et obtenir une opinion d'audit dépourvue de réserves, d'autres efforts conséquents seront nécessaires, comme nous l'indiquons ci-après dans le présent rapport et dans nos recommandations. Pour respecter les normes IPSAS, il faut radicalement transformer les opérations et la gestion. Le PAM a fait des progrès sensibles et méritoires pour satisfaire aux prescriptions des normes IPSAS et améliorer considérablement la qualité de son information financière. Ces améliorations seront utiles même si, pour les états financiers de 2008, le PAM n'est pas en mesure d'apporter toutes les assurances que requiert l'application des normes IPSAS par rapport aux chiffres communiqués dans les états financiers de 2008.
5. Le présent rapport formule des recommandations relatives aux mesures qu'il convient de prendre en priorité concernant la mise en oeuvre de WINGS II et des normes IPSAS.

## Préparation à l'application des normes IPSAS

Le passage aux normes IPSAS représente un tournant pour le PAM, qui va au-delà d'une simple amélioration de l'information financière et exige une transformation radicale des systèmes, procédures et modes opératoires de l'ensemble du Programme.

D'importants progrès ont déjà été faits mais il reste un certain nombre de problèmes importants à résoudre et de tâches à accomplir sans attendre si nous voulons que nos efforts soient couronnés de succès.

Préparation des comptes pour les neuf premiers mois de l'année: l'historique

6. De manière à évaluer où en est la préparation des états financiers conformes aux normes IPSAS, le PAM a préparé une série test de documents comptables pour les neuf premiers mois de 2008. Pour rendre compte le plus utilement possible des progrès réalisés par le PAM en ce qui concerne l'application des normes IPSAS, nous avons examiné ces documents pour en tirer des enseignements pouvant servir à préparer les comptes pour toute l'année 2008 et pour signaler les problèmes à résoudre et les mesures à prendre de toute urgence pour parvenir à un résultat fructueux.

7. Les états financiers du PAM pour 2008 seront établis, pour la première fois, conformément aux normes IPSAS. L'application de ces normes apportera de nombreux avantages: rapports financiers améliorés et plus complets; transparence accrue; prise de décisions en meilleure connaissance de cause; gestion et contrôle financiers améliorés; et gestion plus efficace des ressources. L'adoption de ces normes nécessite également de modifier considérablement la présentation et la teneur des états financiers soumis pour vérification. Le Secrétariat s'est montré très dynamique en apportant aux procédures et aux systèmes les nombreuses modifications nécessaires pour appliquer les normes IPSAS à l'échelle de tout le Programme, afin d'en tirer des avantages prévus. Il s'est agi d'une refonte majeure des procédures financières menée sous la conduite du personnel chargé des finances, qui a fourni un effort remarquable et que nous tenons à féliciter.
8. Le respect des normes IPSAS entraînera des modifications substantielles de la composition et de la présentation des états financiers du PAM. En prévision de la préparation de la première série de documents comptables conformes aux normes IPSAS pour l'année civile 2008, le Secrétariat a préparé un ensemble test de documents comptables sur la même base que pour les comptes annuels mais ne portant que sur les neuf premiers mois de l'année. Nous avons examiné les comptes établis pour ces neuf mois afin de donner une indication concrète de l'état de préparation du PAM en vue de l'application des normes IPSAS.
9. La présente partie de notre rapport résume les principales conclusions de notre examen des comptes établis pour ces neuf mois. Nos observations ne devraient pas être considérées comme un audit ou une évaluation globale des états financiers intermédiaires et des informations annexes. Nos recommandations entendent aider la direction à préparer les comptes pour l'année entière. Nous réaliserons notre audit des états financiers de toute l'année conformément aux normes internationales et communiquerons au Conseil d'administration, en juin, nos conclusions et notre opinion en qualité de Commissaire aux comptes.
10. Les paragraphes ci-après présentent les principaux problèmes relevés au cours de notre examen, lesquels sont nécessairement de nature technique – reprenant les exigences des normes IPSAS – mais qui, faute d'être résolus, sont suffisamment importants pour avoir une incidence sur l'opinion que nous formulerons à l'issue de notre audit.

#### Observations d'ordre général

11. Nous avons examiné de manière générale les éléments ayant servi à préparer les états financiers, ainsi que la présentation de ces derniers. Bien que nous soyons dans l'ensemble satisfaits par ces éléments de base et la présentation des comptes pour les neuf mois, nous souhaitons formuler deux observations.
12. Les états financiers sont préparés conformément à l'article 13.1 du Règlement financier du PAM. Ce règlement prévoit que les états financiers annuels seront établis conformément aux normes

communes de comptabilité de l'Organisation des Nations Unies mais ne fait pas spécifiquement référence à la préparation des états financiers en conformité avec les normes IPSAS.

13. Le Secrétariat a profité de l'occasion pour préparer un avant-propos aux comptes établis pour les neuf premiers mois de 2008. Outre les informations qui figurent dans les états financiers et les notes qui leur sont jointes, lesquelles sont visés par l'opinion formulée par le Commissaire aux comptes, l'avant-propos donnera des renseignements de nature plus générale sur le PAM et sa comptabilité. Nous nous félicitons de l'inclusion de cet avant-propos, estimant toutefois qu'il pourrait être utilement étoffé. En effet, il pourrait inclure une analyse des résultats financiers du Programme afin d'aider le lecteur à interpréter les documents comptables et de tenir compte de la règle des normes IPSAS relative à la divulgation de données sur les risques financiers et à une déclaration plus générale sur le contrôle financier interne.

#### Principes comptables déclarés

14. Tous les états financiers sont préparés conformément à un ensemble de principes comptables qui définissent comment comptabiliser les actifs et les passifs, les recettes et les dépenses et comment en faire état dans les comptes. Ce point est important pour les utilisateurs des comptes car il leur permet de savoir sur quelle base les comptes ont été préparés, en particulier dans les domaines où les normes IPSAS ne sont pas de nature prescriptive et laissent le choix de la méthode à suivre.
15. La valeur comptable des contributions en nature reçues par le PAM sera calculée et figurera dans le compte de résultats. Les contributions en nature sont un domaine pour lequel les normes IPSAS laissent le choix de la méthode. Compte tenu de l'importance des contributions en nature pour le PAM (que ce soit sous forme de produits ou de services), il importe que la méthode comptable adoptée soit claire. Nous notons que la méthode comptable proposée pour les services en nature comptabilise ces derniers en tant que recettes lorsqu'ils ont une incidence budgétaire (comme c'est le cas pour les services de transport, par exemple, qui permettent au PAM de réduire son "budget") mais pas lorsque la contribution est anticipée et qu'aucune provision budgétaire n'a été constituée (pour l'utilisation d'un aéroport en situation d'urgence par exemple). Cette définition semble manquer de cohérence et il serait peut-être préférable de modifier la politique comptable de façon à inclure dans les comptes toutes les contributions qui appuient directement les opérations du PAM.
16. Par ailleurs, en application des normes IPSAS, les états financiers doivent faire état de la valeur des obligations à long terme, actualisées compte tenu de la valeur temporelle de l'argent. Cette prescription n'a pas été respectée pour les comptes établis pour les neuf mois mais devra l'être pour les états financiers de l'année complète.
17. D'après les principes comptables adoptés par le PAM, les contributions sont comptabilisées dans les états financiers comme recettes au moment où les annonces de contributions sont confirmées par écrit par les donateurs. À ce stade là, le PAM n'a pas encouru de dépenses mais s'attend à en

engager ultérieurement. Pour s'en tenir rigoureusement aux prescriptions des normes IPSAS, les engagements se rapportant aux dépenses futures ne peuvent être comptabilisés dans les états financiers, ce qui gonfle l'excédent d'exploitation de l'année. Nous sommes d'avis que, pour aider à la bonne compréhension de la position financière du PAM, les comptes devraient expliquer, dans une note, dans quelle mesure le Programme a des engagements correspondant à la partie non dépensée de ces dons.

#### Présentation des comptes

18. Nous avons fourni au Secrétariat, sous forme de listes récapitulatives de contrôle, des instructions relatives à la teneur des états financiers et à leur présentation, telles que prescrites par les normes IPSAS, en précisant les obligations de comptabilisation et de publication contenues dans chacune d'elles. Nous avons constaté que le service des finances n'avait pas réexaminé les comptes établis pour les neuf mois au regard de ces instructions et qu'il a été incapable de confirmer que toutes les prescriptions des normes IPSAS avaient été respectées. Pour la comptabilité de l'année entière, nous suggérons que ces listes de contrôle soient mises à la disposition du Directeur de la Division des services financiers et juridiques/Directeur financier et de la Directrice exécutive pour confirmer le respect des normes IPSAS avant la signature des comptes.

#### Chiffres présentés dans les comptes

19. Reflétant les activités fondamentales du PAM, les chiffres clés présentés dans les comptes se rapportent à la distribution des produits et aux stocks détenus en fin d'année. Dans la mesure où le système utilisé pour les stocks (COMPAS) n'est pas encore pleinement intégré dans le système comptable principal (WINGS), nous avons examiné en détail les systèmes d'enregistrement des produits distribués et des stocks détenus en fin d'année. Nos conclusions sont les suivantes:

- dans les cas où il existe une différence entre les stocks matériels détenus en fin d'année et les chiffres produits par le système COMPAS, nous nous attendons à voir dans les comptes la valeur des stocks matériels;
- chaque élément significatif du stock en cours de transport en fin d'année devrait être rapproché du relevé des dépenses pour confirmer qu'il a bien été payé.

20. Il nous a été très difficile de confirmer que toutes les dépenses encourues jusqu'au 30 septembre figuraient bien dans les comptes. La Division des services financiers a bien conscience de ce problème, dû à ce que l'on appelle "l'arrêt de comptabilisation". En vue de garantir l'exactitude des comptes annuels pour 2008:

- le service des finances doit rappeler à tous les directeurs de bureaux de pays, de bureaux régionaux et du Siège l'importance que revêt la comptabilisation précise et complète des biens et des services fournis avant la fin de l'année mais pas encore payés; et

- le service des finances devrait assurer le suivi des dépenses tout au long de janvier et février 2009 pour repérer les transactions (par exemple, d'un montant supérieur à un plafond de 50 000 dollars) qui n'ont pas été comptabilisées dans les charges à payer ou les montants dus.

21. Il nous a également été difficile de valider les chiffres présentés dans les comptes au titre des recettes et autres sommes à recouvrer. Le service des finances sait bien - et il lui faudra résoudre ces problèmes - que les systèmes de comptabilisation des recettes en nature ne sont pas assez fiables, que le système comptable n'assure pas un suivi spécifique des montants à recevoir correspondant aux contributions en nature et que les sommes à recevoir doivent être rigoureusement examinées en fin d'année pour en exclure tous les montants qu'il est improbable d'obtenir.
22. Notre examen des biens immeubles, des installations et du matériel du PAM fait apparaître que le Programme doit redoubler d'efforts pour s'assurer que les chiffres communiqués dans les états financiers sont exacts et précis à cet égard. Des mesures devront être prises en ce sens par les responsables des finances des bureaux de pays, des bureaux régionaux et du Siège.

#### Conclusions

23. Si la transition vers le respect des normes comptables internationales suppose bien davantage qu'une simple révision de la teneur et de la présentation des comptes vérifiés du Programme, la préparation d'états financiers conformes à ces normes pour 2008 est un résultat crucial pour évaluer de façon plus approfondie les progrès de l'application des normes IPSAS. En outre, la préparation de comptes conformes aux normes IPSAS progresse dans un environnement où le PAM est l'un des premiers à adopter ces normes au sein du système des Nations Unies. Enfin, compte tenu de la complexité des opérations du PAM et de leur envergure mondiale, il est inévitable que certaines sections du Programme mettent plus de temps que d'autres à appliquer l'intégralité des exigences des normes IPSAS.
24. Une mesure importante de succès sera d'obtenir une opinion d'audit non assortie de réserves. Bien que notre examen des comptes pour les neuf mois ne soit pas un audit complet, les problèmes qui ont été relevés nous amèneront, faute d'être résolus, à modérer l'opinion que nous émettrons à l'issue de notre audit des comptes de l'année complète.
25. Pour aider le PAM à mener à bien le projet IPSAS avec succès, nous formulons les recommandations ci-après, dans le but de garantir que les bases et principes comptables seront clairs, que les comptes seront conformes aux normes IPSAS et que des éléments suffisamment fiables seront fournis pour justifier chacun des chiffres présentés dans les comptes. En procédant ainsi, le PAM sera assuré de fournir des comptes fiables représentant de manière juste sa position financière pour 2008. Les points que nous soulevons touchent à des politiques et des systèmes fondamentaux. D'autres questions pourraient se poser lors de notre audit des états financiers de l'ensemble de l'année 2008.

26. Pour finir, nous tenons à exprimer notre gratitude au personnel du PAM, partout dans le monde, pour l'aide et l'appui considérables qu'il nous a fournis, tout au long de notre examen des comptes établis pour ces neuf mois.

Recommandation:

1. Pour que les mesures nécessaires soient prises et pour s'assurer que les chiffres et documents comptables présentés dans les états financiers soient étayés par des justificatifs suffisants pour résister à l'examen de l'audit, le PAM doit établir une feuille de route claire assortie de délais pour résoudre les problèmes signalés à l'issue de notre examen et de celui du Bureau de la vérification interne des comptes (OSDA), en particulier dans le but de:
  - i) modifier le Règlement financier du PAM pour qu'il fasse référence aux normes IPSAS;
  - ii) ajouter un avant-propos aux états financiers;
  - iii) examiner et confirmer les principes comptables appliqués pour la comptabilisation du produit des placements et des contributions en nature;
  - iv) établir des principes comptables acceptables, avec des documents explicatifs adéquats, pour les seuils de capitalisation des actifs, les régimes de retraite à cotisations définies, les parties liées, l'amortissement des prêts et autres obligations à long terme ainsi que les engagements financiers en rapport avec les dons directs non dépensés;
  - v) examiner les chiffres et les documents comptables par rapport aux prescriptions des normes IPSAS en utilisant les instructions que nous avons fournies;
  - vi) s'assurer que la valeur des produits et des stocks indiquée dans les comptes corresponde aux stocks effectivement détenus;
  - vii) faire en sorte que les dépenses soient intégralement comptabilisées moyennant une vérification précise et complète par les bureaux de pays, les bureaux régionaux et le Siège des biens et des services fournis avant la fin de l'année;
  - viii) suivre et examiner les dépenses et les recettes pour s'assurer que tous les montants dus et toutes les charges à payer ou à recevoir sont bien comptabilisés;
  - ix) prendre des mesures aux niveaux des bureaux de pays, des bureaux régionaux et du Siège pour garantir que l'information communiquée sur les biens immeubles, les installations et le matériel soit complète et exacte;
  - x) faire en sorte qu'une formation soit dispensée à un nombre suffisant de membres du personnel pour appuyer comme il se doit le passage à l'application des normes IPSAS.

## Système informatique WINGS II

Cette partie de notre rapport présente un examen indépendant du projet WINGS II de mise à niveau des principaux systèmes informatiques du PAM. Le Conseil d'administration a déjà été mis au courant du retard de la mise en oeuvre, de l'augmentation des coûts et de la réduction de la portée de ce projet. Dans un tel contexte, et compte tenu de l'importance de la mise à niveau du système pour la fiabilité et l'efficacité futures des systèmes d'information financière établie conformément aux normes IPSAS, nous avons évalué:

- les répercussions du retard de la mise en oeuvre de WINGS II; et
- les conséquences de la réduction de la portée du projet.

### Historique du projet

27. Le système mondial et réseau d'information du PAM (WINGS) a été mis en place en 2001 pour améliorer le contrôle financier et renforcer la capacité opérationnelle au PAM. Le système WINGS, qui englobait au départ les fonctionnalités finances, passation des marchés et ressources humaines, a ultérieurement été élargi pour inclure la gestion des programmes et des projets, la mobilisation des ressources et l'appui logistique. Les principales applications financières reposent sur le progiciel de gestion intégré mis au point par SAP. Le logiciel SAP a été considérablement individualisé pour s'adapter aux besoins du PAM et a été complété par des systèmes sur mesure, dont COMPAS pour assurer le suivi des produits et la gestion des ressources et un système de mobilisation des ressources, qui enregistre les contributions promises par les donateurs.

28. Dès la fin de 2003, la société SAP a cessé de fournir un appui continu à la version du logiciel sur lequel reposait le projet WINGS. Le PAM a alors examiné les options disponibles pour développer une plate-forme informatisée de WINGS II et lui fournir un appui. Deux solutions ont essentiellement été envisagées: une mise à niveau purement technique du logiciel SAP qui maintiendrait le niveau existant d'individualisation; ou une mise à niveau plus globale et adaptée aux processus, qui entraînerait la reconfiguration des processus internes pour les adapter au logiciel SAP vendu dans le commerce. L'opinion majoritaire, entérinée par la haute direction, était qu'une mise à niveau purement technique n'offrirait que peu d'avantages, voire aucun, et que la deuxième option offrait de meilleures possibilités d'amélioration.

29. Le détail des modifications proposées par le projet, connu sous le nom de WINGS II, est présenté à l'appendice 1, les avantages attendus étant résumés au tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1: avantages attendus du projet WINGS II

Les avantages attendus du projet WINGS II étaient notamment les suivants:

- amélioration de l'efficacité grâce à la mise en place de processus de mise en œuvre correspondant davantage aux modalités de fonctionnement changeantes du PAM;
- efficacité opérationnelle accrue grâce à une plus grande intégration des éléments des systèmes et des fonctions opérationnelles;
- renforcement de l'obligation redditionnelle découlant de la plus grande transparence des rapports;
- simplification des processus internes moyennant une normalisation accrue; et
- économies découlant du moindre niveau d'individualisation du logiciel SAP et d'une plus grande utilisation de ses fonctions standard.

30. À la suite de la décision prise par le Conseil d'administration d'adopter les normes IPSAS à compter de 2008, le projet WINGS II a été considéré comme une cheville essentielle du développement des systèmes de comptabilité et d'information financière nécessaires au succès de la mise en œuvre des normes IPSAS.
31. Au départ, le PAM a estimé que le projet WINGS II coûterait 38,8 millions de dollars, la date de mise en service étant fixée au 1er janvier 2008. Dans la mesure où le projet était considéré comme un impératif institutionnel et non comme une source d'économies, la réduction des coûts devant en découler n'a pas été quantifiée.
32. À l'issue de notre propre évaluation indépendante de la décision d'investir dans une mise à niveau de WINGS, notre rapport au Conseil d'administration de juin 2005 (WFP/EB.A/2005/6-B/1/Rev.1) entérinait la décision d'adopter une solution adaptée aux processus. D'après notre expérience de l'audit de systèmes informatiques de grande envergure au sein d'organisations nationales et internationales, il est plus rentable à long terme d'adapter les processus internes aux systèmes normalisés des logiciels que d'individualiser ces systèmes pour qu'ils s'adaptent aux processus internes existants. Nous recommandons au PAM de mettre au point un moyen de répertorier les avantages offerts par le projet WINGS II pour démontrer en toute objectivité qu'il représentait un bon investissement.

## Progrès de la mise en oeuvre de WINGS II

33. Depuis le lancement du projet, le Conseil d'administration a été tenu informé des modifications concernant la portée, la date de mise en service prévue et l'estimation des coûts de WINGS II.

- le premier rapport d'activité (novembre 2006) faisait état d'un accroissement du coût de 39 millions à 49 millions de dollars, sans modification de la portée du projet ni du délai de livraison;
- le deuxième rapport d'activité (mai 2007) indiquait que certains aspects du projet s'avéraient être particulièrement épineux, en particulier la prise en compte des règles comptables des normes IPSAS, obligeant le PAM à prolonger la phase de conception et à reporter la date estimée de mise en service de janvier à avril 2008;
- le troisième rapport d'activité (octobre 2007) proposait de réduire la portée du projet WINGS II pour rester dans les limites du budget;
- le quatrième rapport d'activité (février 2008) prévoyait de réduire encore la portée du projet et fixait la nouvelle date de mise en service au 1er janvier 2009; et
- le rapport d'activité le plus récent (mai 2008) demandait l'autorisation de relever le budget à 56,5 millions de dollars, la mise en service étant prévue pour le 1er avril 2009.

34. Nous avons été informés par l'équipe chargée du projet que les retards étaient imputables à tout un ensemble de facteurs, notamment les suivants:

- Entre la phase de conception et celle de l'exécution, il est devenu évident que l'on avait sous-estimé la complexité de la migration des données de l'ancien système vers le nouveau;
- une entreprise participant au développement du logiciel avait pris du retard sur son calendrier. Un plan correctif avait été convenu avec cette entreprise, qui continuait cependant de ne pas respecter les délais prévus pour les grandes étapes du développement. Le PAM est en négociation avec l'entreprise pour envisager d'éventuelles solutions, si tant est qu'elles existent; et
- la complexité des essais du nouveau système: en novembre 2008, 1 667 scénarios devaient être mis à l'essai, dont 182 (10 pour cent) avaient été testés, mais sans succès, et 516 (30 pour cent) ne l'avaient pas encore été. La fonction la plus touchée était celle des ressources humaines, pour laquelle 58 pour cent des essais n'avaient pas été menés à bonne fin, la migration des données constituant une tâche particulièrement ardue.

35. L'équipe chargée du projet a réagi aux retards du développement en comprimant le plan autant que possible et en exécutant un plus grand nombre d'activités en parallèle. À la fin d'octobre 2008, il était devenu évident qu'il ne serait pas possible de respecter la date de mise en service du 1er janvier 2009. La décision de reporter cette date au 1er avril 2009 a été prise par le conseil de pilotage du projet le 19 novembre 2008.
36. En janvier 2009, le Bureau de la vérification interne des comptes (OSDA) a publié un rapport daté du 30 décembre 2008 sur l'audit fonctionnel de l'environnement WINGS (actuel) qu'il avait réalisé. Cet audit portait sur les processus de gestion du changement et de la configuration, ainsi que de la gouvernance des technologies de l'information, qui étaient nécessaires pour assurer la mise à niveau du système WINGS. Dans ses conclusions, OSDA a attribué une note d'évaluation globale "insuffisant", indiquant dans ses constatations que le cadre de gouvernance applicable à la gestion de la mise à niveau de WINGS n'était pas encore finalisé et qu'il existait des incohérences dans le dispositif visant à assurer efficacement l'intégrité des processus WINGS et des données institutionnelles. OSDA a conclu que la gestion des risques, le contrôle et la gouvernance du contexte opérationnel de WINGS étaient inadaptés pour assurer le respect des règles et règlements du PAM.

#### Questions examinées

37. Compte tenu des reports de la mise en service de WINGS II, de l'augmentation des coûts et de la moindre portée du projet, et au vu des conclusions de l'examen réalisé par OSDA, nous avons souhaité examiner les aspects ci-après:
- quelles sont les conséquences probables du retard de la mise en service pour les opérations et les procédures internes du PAM? et
  - les modifications de la portée du projet sont-elles lourdes de conséquences du point de vue de la gestion des opérations ou des activités?

Quelles sont les conséquences du retard de la mise en service?

38. WINGS II a pour objet principal d'appuyer les activités opérationnelles du PAM, ce qu'illustre la gamme de fonctionnalités approuvées pour le projet (voir tableau 1 ci-dessus). Le retard de la mise en service se répercute inévitablement sur les résultats attendus. Par exemple, WINGS II a été conçu pour rationaliser les opérations en remplaçant les systèmes manuels par des liens automatisés, notamment dans le domaine du contrôle et de l'évaluation des stocks, l'objectif étant de gagner du temps et de redéployer les quelques personnes qualifiées.
39. Des coûts supplémentaires découleront également du fait que l'ancien système WINGS n'est pas le mieux adapté pour produire les données nécessaires à l'établissement des états financiers pour 2008 et 2009 conformément aux normes IPSAS. La collecte et l'analyse des données requises

exigent du temps et de l'argent, outre qu'elles diminuent l'efficacité et la fiabilité, rendant le processus de gestion et de vérification externe des comptes plus onéreux.

40. Enfin, lors de la migration des données de l'ancien système vers le nouveau, le 1er avril 2009, il sera nécessaire de procéder à un audit externe supplémentaire pour confirmer que les informations financières transférées sont exactes et complètes.

Les réductions de la portée du projet sont-elles lourdes de conséquences?

41. La portée du projet WINGS II a été modifiée en octobre 2007, puis à nouveau réduite en février 2008. Ces modifications entendaient simplifier le projet et garantir la livraison en respectant les délais et le budget fixés. Nous avons procédé à une analyse détaillée de la portée initiale du projet et des modifications qui lui ont été apportées. Le détail de notre analyse est présenté à l'appendice 1 et les principaux changements résumés dans les paragraphes ci-dessous.
42. La portée du projet englobait sept domaines essentiels. À l'exception des modifications apportées au système des ressources humaines, qui ont élargi la portée des activités, tous les changements qui avaient été prévus seront mis en oeuvre mais, pour certains, après la date de mise en service du 1er avril 2009.
43. L'adoption d'un système intégré de suivi et d'évaluation des stocks de produits figure parmi les éléments importants qui ont été reportés. À l'heure actuelle, divers systèmes indépendants servent à contrôler les stocks et à en rendre compte, y compris le système COMPAS et WINGS. Il avait été prévu de les remplacer par un seul système intégré basé sur le module des stocks du logiciel SAP. Le remplacement du système COMPAS était considéré comme un élément crucial pour rationaliser le contrôle des stocks, fournir plus rapidement l'information à la direction pour prendre les décisions et aider à déterminer la valeur des stocks pour établir des comptes conformes aux normes IPSAS. Tant que le système COMPAS n'est pas remplacé par le module des stocks de SAP, la direction ne disposera pas d'informations en temps réel sur le niveau et la valeur des stocks, une situation qui compromet l'efficacité des processus de contrôle des stocks et l'efficacité du personnel qui doit continuer à utiliser les anciens systèmes.

#### Conclusions

44. Nous continuons d'appuyer la décision prise par le PAM de mettre en place WINGS II sur la base des processus standard de SAP; il importe en outre que le système ne soit mis en service qu'après avoir été adéquatement mis à l'essai et de ne pas risquer de perturber les opérations en utilisant un système qui n'est pas prêt à l'emploi.
45. Nous nous inquiétons toutefois des reports de la mise en service de WINGS II. Le retard a des répercussions négatives inévitables sur les opérations du PAM dans la mesure où il mobilise les quelques personnes qualifiées sur des tâches qui devraient désormais être automatisées. Ce retard a un coût financier. L'efficacité des procédures internes ne s'est pas concrétisée et, bien

que le coût de la mise en œuvre de WINGS II représente actuellement un budget annoncé de 56,5 millions de dollars, il n'inclut pas le coût d'opportunité lié au personnel utilisant les anciens systèmes au lieu de passer aux nouveaux.

46. À notre avis, la rémanence de systèmes disparates rend la production d'une information financière fiable conforme aux normes IPSAS plus délicate, problématique et contraignante que ce ne serait le cas avec un environnement WINGS II intégralement installé. Si nous comprenons les raisons de la réduction de la portée du projet WINGS II pour respecter le budget et les délais arrêtés, l'idée initiale de mise en place d'un système pleinement intégré garde tout son intérêt. Il est donc important d'établir un calendrier et un budget pour compléter les éléments de WINGS II qui ont été reportés.

Recommandations:

2. Nous sommes d'avis que le PAM devrait revenir sur sa décision de ne pas évaluer les économies découlant de la mise en service de WINGS II et recueillir des informations suffisamment détaillées pour montrer que la dépense que représente le projet est un bon investissement.
3. Le PAM doit établir un calendrier précis et chiffré pour la mise en service des éléments de WINGS II actuellement reportés. Cette mesure est nécessaire pour assurer une amélioration de l'efficacité et un bon niveau de contrôle financier interne à l'avenir.
4. Il faut de toute urgence mettre en œuvre les améliorations prévues des systèmes de contrôle et d'évaluation des produits.

## APPENDICE 1:

### Analyse des modifications de la portée du projet WINGS II

À partir de l'analyse des documents relatifs au projet WINGS II, nous avons préparé le tableau récapitulatif ci-après sur le projet WINGS II qui présente la portée définie au départ, les modifications approuvées et notre analyse de leurs répercussions.

Portée définie au départ	Portée après révision	Incidence de la modification
<p>1. Mobilisation des ressources</p> <p>Introduction du module de gestion des dons de SAP pour fournir des données intégrées sur les ressources et les contributions prévues et pour rendre compte de l'utilisation des contributions par rapport à ce qui a été convenu.</p> <p>Mise à disposition de profils des donateurs et de stratégies de mobilisation des ressources de façon à normaliser le processus de négociation de nouvelles contributions.</p>	<p>Report de la gestion des données concernant les donateurs et des prévisions décentralisées.</p>	<p>Les responsables de projet ne réaliseront pas les économies prévues au niveau de la gestion des données concernant les donateurs. Il en résulte une moindre efficacité.</p>
<p>2. Gestion des projets</p> <p>Simplification des outils de planification des projets, y compris de prévision des dons.</p> <p>La planification et le suivi des résultats permettront de regrouper les effectifs de bénéficiaires et de les rapprocher des quantités correspondantes de produits utilisées pour leur venir en aide.</p> <p>Le compte de trésorerie des projets permettra une gestion souple des coûts s'y rapportant.</p>	<p>Report de la fonctionnalité intégrée de planification budgétaire des projets.</p> <p>Reprogrammation du modèle normalisé du PAM livraisons/bénéficiaires et du suivi des résultats des projets, et introduction progressive après la date de mise en service.</p>	<p>Le suivi des bénéficiaires sera progressivement amélioré sur une période de transition prolongée. Au cours de cette période, les informations sur la gestion au plus haut niveau continueront d'être recueillies, compilées et analysées manuellement, ce qui réduira l'efficacité et accroîtra le risque d'erreur dans les rapports financiers.</p>
<p>3. Gestion de la chaîne d'approvisionnement</p> <p>Cette composante du projet WINGS II comportait cinq éléments, dont le remplacement du système COMPAS par le module des stocks de SAP, qui devait être pleinement intégré au système comptable principal du PAM:</p> <p>Exécution logistique - les ventes et cessions de produits seront gérées par WINGS II, une interface avec COMPAS permettant le suivi de la valeur des produits.</p>	<p>Report du remplacement de COMPAS par le système SAP d'exécution logistique.</p> <p>Les processus intégrés de gestion des ventes, des achats et de l'entrepôt prévus pour l'Entrepôt destiné aux interventions humanitaires des Nations Unies doivent être mis en œuvre au départ à Brindisi uniquement, et ultérieurement dans d'autres sites.</p>	<p>Le remplacement de COMPAS était considéré comme un élément crucial de la rationalisation du contrôle des stocks et de la fourniture plus rapide de l'information à la direction à des fins de prise des décisions.</p> <p>Le système SAP aiderait également à établir des comptes conformes aux normes IPSAS.</p>

Portée définie au départ	Portée après révision	Incidence de la modification
<p>Gestion des achats - gestion et suivi améliorés des opérations, y compris des produits.</p> <p>Gestion de l'assurance - interface avec les systèmes en amont et en aval, et contrôles améliorés des déclarations de sinistres.</p> <p>Gestion des transports opérationnels - automatisation des instructions d'expédition, avec un dispositif assurant l'interface avec les données informatisées provenant des prestataires de services.</p> <p>Logistique spéciale - normalisation des processus et systèmes de gestion des stocks.</p>	<p>Report des appels d'offres par voie électronique.</p> <p>La fonctionnalité déclaration des sinistres ne sera pas prête avant le 1<sup>er</sup> avril 2009.</p>	<p>Tant que le système COMPAS n'aura pas été remplacé par le module des stocks de SAP, le PAM ne disposera pas de données en temps réel sur le niveau et la valeur de ses stocks.</p> <p>Ce problème compromet l'efficacité des processus et la fiabilité et l'utilité des données.</p>
<p>4. Budget et coûts</p> <p>Amélioration du cadre budgétaire, avec des "centres de responsabilité pour les coûts" et un cadre applicable aux fonds fiduciaires.</p>	<p>Report des prévisions et rapports budgétaires détaillés en ligne</p>	<p>La création de ces centres de responsabilité renforcerait le cadre de gouvernance et l'obligation redditionnelle au PAM. Ce dispositif sera actionné lors de la première mise en service de WINGS II à compter d'avril 2009, exception faite des dépenses administratives et d'appui aux programmes</p>
<p>5. Gestion financière</p> <p>Finances - les bureaux de pays doivent être considérés comme des entités fonctionnelles distinctes; des règles de codage plus claires doivent être définies pour les installations, les centres de coûts, les centres de financement et les domaines d'activités; mise en place de structures comptables pour appuyer la gestion des actifs incorporels.</p> <p>Trésorerie - tenue des comptes bancaires; rapport sur le niveau de liquidité des placements; gestion du risque de change et des risques liés aux contreparties.</p>	<p>Report des activités ci-après:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- suivi des avoirs</li> <li>- gestion active des contributions (facturation/envoi de rappels)</li> <li>- opérations bancaires par voie électronique</li> <li>- outils améliorés de gestion de la trésorerie</li> <li>- outils améliorés de gestion des risques financiers</li> </ul>	<p>Le report de ces fonctions signifie que le personnel devra continuer d'effectuer ces opérations manuellement. Mais, sans automatisation, les erreurs risquent d'être plus fréquentes, et les opérations plus onéreuses et moins efficaces.</p>

Portée définie au départ	Portée après révision	Incidence de la modification
<p>6. Ressources humaines</p> <p>Normalisation des données concernant les ressources humaines à l'échelle de l'ensemble du Programme en regroupant tout le personnel dans une seule base de données. Par ailleurs, mise en place d'un dispositif self-service en ligne pour les employés.</p> <p>Self-service pour le personnel d'encadrement, pour lui donner accès aux données sur les employés, les postes, les unités administratives et les budgets dont ils sont responsables, et pour demander des modifications et des prolongements.</p> <p>Module du "système de paie pour les organisations à but non lucratif" de SAP.</p>	<p>Augmentation de la portée de WINGS II pour inclure les systèmes locaux de paie à l'intention des bureaux de pays. Cet élément était considéré comme une opportunité peu coûteuse et d'un grand intérêt.</p> <p>Report du self-service pour les employés.</p>	<p>Report des économies et des améliorations dans le domaine de la gestion du personnel.</p>
<p>7. Service des voyages</p> <p>Module des voyages de SAP</p>	<p>Aucune modification</p>	

---

## **LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT**

COMPAS	Système d'analyse et de gestion du mouvement des produits
IPSAS	Normes comptables internationales du secteur public
NAO	National Audit Office
OSDA	Bureau de la vérification interne des comptes
WINGS	Système mondial et réseau d'information du PAM