



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

Conseil d'administration
Deuxième session ordinaire
Rome, 18-21 novembre 2019

Distribution: générale	Point 5 de l'ordre du jour
Date: 4 octobre 2019	WFP/EB.2/2019/5-B/1*
Original: français	Ressources, questions financières et budgétaires
* <i>Nouvelle parution pour raisons techniques le 30 octobre 2019</i>	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 2019 à juin 2020

Coordonnateur responsable:

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



AUDIT EXTERNE DU PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL

Plan de travail de l'Auditeur externe
Pour la période allant de juillet 2019 à juin 2020



WFP
Programme
Alimentaire
Mondial

TABLE DES MATIÈRES

I.	MANDAT ET OBJECTIFS.....	4
II.	MISSIONS ET RAPPORTS	5
III.	NORMES ET METHODES	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 au titre de l'exercice 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 l'exercice 2019	12

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 le 1^{er} juillet 2019 et le 30 juin 2020.
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 14 au 25 octobre pour l'exercice 2019), 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 17 février au 6 mars 2020 pour l'exercice 2019), afin d'examiner un certain volume de transactions.
15. Les deux audits de performance consisteront également chacun en deux missions menées au Siège entre juillet 2019 et février 2020, 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 2019 à juin 2020, les missions d'audit sur le terrain se dérouleront entre août et décembre 2019.
17. Pour la période allant du 1^{er} juillet 2019 au 30 juin 2020, les dates de soumission des rapports finaux au Secrétariat du Conseil sont fixées au 3 avril 2020 pour les rapports d'audit de performance et au 17 avril 2020 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 gouvernent 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 2019 à juin 2020 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 2019 et juin 2020 (deux).
25. L'annexe 1 présente non seulement les deux sujets retenus au titre de la période allant de juillet 2019 à juin 2020, 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 prévisionnelle 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. Parc immobilier

30. Le parc immobilier du PAM se compose de plus de 1 500 bâtiments à travers le monde, en comprenant les immeubles du Siège, les bureaux de terrain, les autres implantations locales et les entrepôts gérés par l'organisation. Le PAM est locataire, et non propriétaire, d'un grand nombre de ces bâtiments, à commencer par son Siège à Rome. Le parc immobilier du PAM a tendance à s'accroître avec l'augmentation des ressources et des opérations, comme en témoigne l'aménagement d'un immeuble supplémentaire pour le Siège.
31. Ce parc immobilier est de nature très diverse, tant par le statut juridique des bâtiments (propriété ou location, mise à disposition ou non par le pays hôte) que par les modalités de comptabilisation (actif immobilisé ou non immobilisé, location opérationnelle ou location financement) ou par la destination des locaux (Siège ou terrain, bureaux ou entrepôts). L'ensemble du parc sera pris en compte par l'audit.
32. Dans des rapports antérieurs, l'Auditeur externe a déjà abordé plusieurs fois les modalités observées par la politique immobilière pour couvrir les besoins de l'organisation sur le terrain. Il a notamment examiné la participation des États hôtes aux charges des bureaux de pays, ou la gestion des entrepôts (voir le rapport sur les pertes liées aux approvisionnements alimentaires¹). Ces questions, de même que celle de l'inventaire des bâtiments, ont montré que des marges d'amélioration semblaient possibles.
33. L'objectif de cet audit sera d'examiner l'efficacité et l'efficience de la gestion de ces locaux, notamment au regard de l'objectif de mutualisation avec les autres institutions de l'ONU.
34. Les questions clés de l'audit seront les suivantes:
- L'inventaire des actifs immobiliers utilisés par le PAM est-il exhaustif, exact, suffisamment détaillé et actualisé?
 - La stratégie immobilière du PAM est-elle adaptée aux objectifs de l'organisation, notamment en termes de dimensionnement des bureaux, d'utilisation de l'espace, d'arbitrage entre propriété et location, etc.?
 - La gestion financière et administrative des locaux est-elle maîtrisée (charges courantes, charges de maintenance, investissements, maisons d'hôtes, hygiène et sécurité, contrats)?
 - L'opération d'aménagement d'un nouvel immeuble pour le Siège, en cours de réalisation, est-elle utile, justifiée et maîtrisée du point de vue de son calendrier, son montage juridique et des investissements à prévoir?
 - Une résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en date du 31 mai 2018 (A/RES/72/279) a approuvé l'objectif d'établir des locaux communs aux institutions de l'ONU. Comment le PAM s'est-il préparé à cet objectif?

¹ WFP/EB.A/2018/6-G/1.

2. Services de transport aérien

35. Les opérations aériennes du PAM sont de trois types: les Services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies (UNHAS), le largage de denrées et ce que l'on peut appeler les opérations de transport de denrées *ad hoc*.
36. L'UNHAS est un service de transport géré par le PAM mais accessible à l'ensemble des membres du personnel des organisations humanitaires et internationales dans le monde. Ce service est déployé dans des zones rendues difficiles ou impossibles d'accès (par exemple, par un conflit ou une catastrophe naturelle), et où aucun moyen de transport de surface ou d'aviation commerciale viable n'est disponible. Le Service du transport aérien du PAM fournit un appui ponctuel pour le largage de denrées dans des zones où il est impossible d'atterrir. Par le biais de contrats *ad hoc* de courte durée, ce service peut intervenir ponctuellement en tant que transporteur pour une autre organisation internationale souhaitant transporter un bien d'un point à un autre.
37. La logique de prestation de services du PAM pour le compte d'autres organisations des Nations unies et d'autres organisations humanitaires est cohérente avec le mandat de chef de file du module de la logistique qui lui a été confié par les Nations Unies depuis 2005. De plus, l'action en partenariat constitue l'objectif de développement durable 17 des Nations Unies dont le PAM est responsable.
38. Avec le transport aérien, le PAM endosse un risque significatif, à la fois financier, juridique et réputationnel, en ce qui concerne le respect des règles de sécurité, l'exigence de formation des personnels et sa responsabilité vis-à-vis des personnes qu'il transporte. La question de la viabilité financière de ces opérations et de la pertinence de l'arbitrage avec d'autres moyens de transport est également posée.
39. L'audit aura pour objectif d'examiner la transparence, l'efficacité et l'efficience des opérations aériennes du PAM.
40. Les questions clés de l'audit seront les suivantes:
 - Comment le PAM s'assure-t-il du respect des règles de conformité applicables aux activités aériennes (dispositif d'évaluation de la conformité des compagnies aériennes avec les normes de sécurité applicables; respect des exigences en matière de formation des personnels concernés; responsabilité juridique du PAM en tant que transporteur)?
 - Les conditions de planification, de programmation et de réalisation (contrats d'affrètement) des services aériens, et le processus de décision d'engagement des frais sont-ils suffisamment contrôlés et retracés pour assurer aux États membres que leurs dons sont utilisés à bon escient et au meilleur coût?
 - Les prestations de service aérien du PAM atteignent-elles la qualité attendue (facilité d'accès aux vols, fiabilité du calendrier des vols, capacité du PAM à répondre à la mission, préoccupations environnementales)?
 - La transparence et la lisibilité des opérations aériennes et la communication sur l'utilisation qui est faite des dons des États membres affectés à cette activité sont-elles suffisantes?

B. Audits sur le terrain

41. Le cahier des charges de l'Auditeur externe prévoit chaque année la vérification de plusieurs bureaux régionaux et bureaux de pays.
42. 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 ou l'autre des organes de contrôle.

43. 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.
44. 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 devoir renoncer en fin de compte à nous rendre dans un ou des pays dont la visite est prévue au programme.
45. 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.
46. 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.
47. 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.
48. 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

49. L'analyse préliminaire effectuée en début de mandat 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.
50. L'expérience acquise lors des audits financiers relatifs aux exercices 2016, 2017 et 2018 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.
51. Par ailleurs, le PAM se caractérise par une dépendance élevée aux systèmes d'information, le progiciel de gestion intégré WINGS II jouant un rôle clé dans la tenue de la comptabilité et la préparation des états financiers. Compte tenu de cet enjeu important, l'Auditeur externe avait effectué en 2016 une revue informatique des contrôles généraux informatiques de WINGS II et des contrôles applicatifs du processus achat, ce qui l'avait conduit à formuler des recommandations pour améliorer la sécurité du système. Des observations similaires ont conduit l'Auditeur externe à réitérer ses recommandations en 2018. Lors de l'audit de l'exercice 2019, l'Auditeur externe poursuivra ses travaux dans ce domaine et évaluera le niveau de mise en œuvre des recommandations déjà formulées dans ce domaine.

52. En outre, l'Auditeur externe a estimé, sur la base de ces trois 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 2019, l'Auditeur externe continuera d'affecter un auditeur expérimenté à l'examen de la comptabilisation des produits et s'appuiera notamment 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'est appuyé 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. Le même type d'approche est reconduit pour l'exercice 2019.
53. 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.
54. 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.
55. Enfin, le poste lié aux engagements de long terme vis-à-vis du personnel fait l'objet d'estimations significatives en raison des hypothèses utilisées et de la méthode actuarielle mise en œuvre pour estimer ces passifs. L'Auditeur externe continuera lors de l'audit de 2019 à porter une attention particulière à ce domaine, ce qui impliquera des contacts directs avec l'actuaire employé par le PAM.

ANNEXE 1**Liste des sujets retenus au titre de l'exercice 2019 et liste indicative des sujets possibles pour les audits de performance des périodes suivantes**

2016-2017-2018 (rappel)	Exercice 2019	Périodes suivantes (non exhaustif)
Bilan de la décentralisation Évolution des ressources humaines Pertes liées aux approvisionnements alimentaires Mise à l'échelle des ressources durant les interventions d'urgence Budgets de portefeuilles pays Prévention, détection et répression de la fraude	Services de transport aérien Parc immobilier	Mesure de la performance Ciblage des bénéficiaires des transferts de type monétaire Fonction de supervision Partenaires coopérants Partenariats avec le secteur privé pour l'amélioration des capacités Coordination interinstitutions Gestion de l'innovation Centres d'excellence

ANNEXE 2**Liste des sites retenus pour les audits sur le terrain durant l'exercice 2019**

	2019
Bureaux régionaux	Bangkok Dakar
Bureaux de pays	Côte d'Ivoire Kenya Mali Philippines République populaire démocratique de Corée Sénégal