



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

Conseil d'administration

Session annuelle

Rome, 20-24 juin 2022

Distribution: générale

Point 6 de l'ordre du jour

Date: 9 mai 2022

WFP/EB.A/2022/6-I/1

Original: français

Ressources, questions financières et
budgétaires

Pour examen

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

Rapport de l'Auditeur externe sur la supervision par la direction

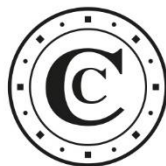
Projet de décision*

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport de l'Auditeur externe sur la supervision par la direction" (WFP/EB.A/2022/6-I/1) et de la réponse de la direction du PAM publiée sous la cote WFP/EB.A/2022/6-I/1/Add.1, et invite à prendre de nouvelles mesures pour donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions qu'il a soulevées au cours de ses débats.

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.

Coordonnateur responsable:

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



AUDIT EXTERNE DU PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL

RAPPORT D'AUDIT LA SUPERVISION PAR LA DIRECTION

Exercice 2021

RÉFÉRENCE COUR DES COMPTES: PAM-2021-4

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	4
I. OBJECTIFS, PÉRIMÈTRE ET MÉTHODE DE L'AUDIT	5
II. LISTE DES RECOMMANDATIONS	8
III. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS	10
1. Le cadre de la supervision	12
1.1. La définition de la supervision	12
1.2. L'architecture de la supervision.....	14
1.3. La supervision de la performance	16
2. La supervision exercée par le Siège	17
2.1. La répartition des responsabilités.....	17
2.2. Les missions de supervision	19
2.3. Les orientations données aux directeurs régionaux	22
3. La supervision exercée par les bureaux régionaux	23
3.1. La définition des missions	23
3.2. Le volume de la supervision.....	23
3.3. Supervision et pandémie.....	25
4. Les bureaux de pays et la supervision	26
5. La supervision des risques	28
5.1. La quantification du risque	29
5.2. La communication d'information et l'actualisation.....	30
5.3. Le contrôle qualité.....	31
5.4. Le Siège et la culture du risque.....	31
6. La supervision et les systèmes informatiques	31
6.1. L'intégration et l'unification des niveaux de risque.....	31
6.2. La remontée des informations dans COMET	32
7. Le cycle d'élaboration des assurances du Directeur exécutif	33
7.1. Le caractère probant des déclarations	34
7.2. Le rôle d'alerte joué par le cycle d'élaboration des assurances.....	34
7.3. La lourdeur du processus.....	35
IV REMERCIEMENTS	36
Annexe 1: Actions possibles portées à l'attention du Secrétariat	37
Annexe 2: Synthèse des réponses au questionnaire adressé par l'Auditeur externe aux six bureaux régionaux	39
Annexe 3: Évolution des coûts de supervision du PAM et comparaison avec d'autres institutions internationales	41

RÉSUMÉ

La supervision est constituée par l'ensemble des fonctions, structures et mécanismes qui permettent à la direction générale et aux organes directeurs de s'assurer que les activités sont mises en œuvre de manière efficace, efficiente et régulière. Le présent rapport contient cinq observations principales.

1. La définition de la supervision et les rôles assignés aux différentes entités du PAM doivent être clarifiés. Il n'existe pas de définition harmonisée de la supervision au PAM. Cette situation expose le PAM à des risques de dysfonctionnements internes liés à des pratiques hétérogènes et à des risques d'incompréhension entre le terrain et le Siège. Le positionnement de la Division de la gestion globale des risques est ambigu, car il peut donner l'impression que la gestion des risques est centrée sur le seul risque financier et que la conception de la supervision ne provient pas du sommet du PAM.

2. La répartition des responsabilités en matière de supervision ne permet pas d'éviter totalement les phénomènes de chevauchement. Le Secrétariat a recensé des situations de doublons persistantes entre le Siège et les bureaux régionaux dans 11 divisions. Les bureaux de pays audités ont fait part d'une incompréhension quant à la nature des missions de supervision effectuées par les bureaux régionaux, qu'ils assimilent parfois à des audits de conformité, comparables à ceux que pourrait réaliser le Bureau de l'Inspecteur général. Le concept de suivi, qui apparaît comme une notion centrale dans le cadre de la supervision exercée par la direction et qui permet de distinguer la deuxième ligne de défense de la troisième, devrait être précisé.

3. La définition de la mission de supervision confiée aux bureaux régionaux n'est pas encore parfaitement aboutie. Le parachèvement d'un guide pratique sur le sujet sera un progrès important, surtout s'il donne de la substance à certains concepts, comme la supervision de la performance. Les chiffres relatifs à la répartition des missions entre supervision et appui montrent de grandes disparités entre les bureaux, ce qui révèle des pratiques assez diverses et peut-être des manières différentes de comptabiliser les missions. Le Secrétariat n'est pas en mesure d'établir une estimation fiable du poids budgétaire des activités de supervision par rapport aux autres missions des bureaux régionaux, ce qui réduit sa capacité à en analyser l'efficacité.

4. L'information à faire remonter jusqu'au Siège doit être définie plus précisément. La communication à la direction, au Siège, des rapports établis par les bureaux régionaux à l'issue des missions de supervision est laissée à l'appréciation des directeurs régionaux, ce qui peut contribuer à ce que des anomalies perdurent sans que l'on s'emploie à y remédier, et à ce que le Siège soit privé d'informations importantes en provenance du terrain. Une remontée plus systématique de l'information ne pourrait être envisagée qu'à la lumière d'une analyse de sa valeur ajoutée. Elle pourrait reposer sur la définition d'un nombre limité de questions à haut risque devant faire l'objet d'une transmission au Siège. Les bureaux de pays, quant à eux, regrettent que les obligations de communication d'information liées à la supervision soient les mêmes quelle que soit la taille du bureau.

5. La gestion des risques est en progrès, avec toutefois un déficit de participation et d'automatisation. La supervision des risques s'est enrichie dans ses définitions et ses outils mais, à la différence du terrain, les divisions du Siège ne s'acquittent pas toutes de l'obligation de produire un registre des risques. Ces registres sont intégrés manuellement dans le logiciel R2 de gestion des risques et des recommandations. Enfin, compte tenu des limites de l'assurance obtenue, de la lourdeur du dispositif et de son absence d'impact sur la transformation du PAM, l'utilité du cycle annuel d'élaboration des assurances du Directeur exécutif, tel que renforcé depuis 2019, n'est pas démontrée.

I. OBJECTIFS, PÉRIMÈTRE ET MÉTHODE DE L'AUDIT

1. Conformément à nos lettres de notification du 7 juin et du 11 octobre 2021, une équipe de cinq auditeurs a effectué une mission de vérification au Siège du PAM à Rome en deux étapes, du 19 au 23 juillet 2021 et du 17 au 28 janvier 2022. En outre, des missions de terrain programmées dans sept bureaux de pays et un bureau régional¹ au cours de l'exercice 2021/22 ont contribué à l'établissement du présent rapport, dont l'objectif était d'examiner les mécanismes de supervision utilisés par la direction.
2. L'audit externe du PAM a été confié au Premier président de la Cour des comptes de la France, pour la période allant du 1^{er} juillet 2016 au 30 juin 2022, par une décision du Conseil d'administration 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 14 du Règlement financier du PAM et dans l'annexe à ce Règlement, ainsi que dans l'appel à candidatures aux fonctions d'Auditeur externe. Cet appel à candidatures ainsi que l'offre de services de la Cour des comptes, notamment son offre technique détaillée, validée par le Conseil, constituent le cahier des charges de ce mandat.
4. Les responsabilités de l'Auditeur externe consistent à vérifier les comptes 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. En application de l'article 3.1 du Règlement financier, le Directeur exécutif est responsable de la gestion financière des activités du PAM, dont il rend compte au Conseil.
6. Une lettre de mission a été établie avec le Secrétariat afin de s'assurer que, conformément aux Normes internationales d'audit, les obligations respectives de la direction et de l'Auditeur externe sont bien comprises. Par ailleurs, comme avant chaque audit, l'Auditeur externe communique au Secrétariat le champ d'application des vérifications qu'il entreprend.
7. Le présent rapport s'inscrit ainsi dans le plan de travail annuel de l'Auditeur externe présenté au Conseil d'administration du PAM lors de sa deuxième session ordinaire de 2021, en novembre, qui détaille les vérifications à effectuer entre juillet 2021 et juin 2022. 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, de 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), et huit lettres d'observations établies à l'issue de visites des bureaux extérieurs (bureaux régionaux et bureaux de pays). L'Auditeur externe procède également à la validation du projet de rapport annuel sur l'application de ses précédentes recommandations, soumis par le Secrétariat au Conseil pour examen.

¹ Bureaux du PAM en Algérie, en Arménie, en Namibie, au Pakistan, en République centrafricaine, en République dominicaine et en République démocratique du Congo et Bureau régional de Panama.

8. L'audit de la supervision exercée par la direction du PAM s'est déroulé conformément aux Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI) sur l'audit de performance et l'audit de la conformité, au Règlement financier du PAM ainsi qu'au mandat additionnel qui lui est annexé. Ces normes imposent à l'Auditeur externe de se conformer aux règles de déontologie pertinentes eu égard à l'audit, d'exercer un jugement professionnel et de faire preuve d'esprit critique tout au long de l'audit.

9. L'audit avait essentiellement pour objectif d'examiner les questions suivantes:

- L'efficacité des mécanismes de supervision. Cette question, axée sur le fonctionnement de la deuxième ligne de défense², comprenait un examen des dispositifs mis en œuvre par la direction afin d'assurer la supervision: la gestion du risque institutionnel, le réseau des conseillers chargés des risques et de la conformité, les contrôles effectués par les bureaux régionaux et les moyens de contrôle dont disposent les directeurs de département, de division ou de pays à leur niveau.
- La pertinence des mécanismes de supervision. Cette question portait sur la complémentarité et la cohérence entre les mesures de contrôle de la deuxième ligne de défense et les activités des organes et fonctions de contrôle de la troisième ligne de défense, tels que l'audit interne et l'évaluation. Elle portait également sur la clarté des rôles et des mandats des structures de la deuxième ligne, dont la Division de la gestion globale des risques et les bureaux régionaux, et sur la délimitation des responsabilités et des rôles entre les bureaux régionaux et le Siège.
- L'efficacité des mécanismes de supervision. La question portait sur le coût de la supervision, l'adaptation des ressources aux tâches à mener et la justification des montants dépensés. Cette question a été étendue à l'existence d'outils technologiques adaptés à la supervision: en d'autres termes, il s'agissait d'examiner si la technologie soutenait efficacement les pratiques de supervision ou s'il existait des solutions numériques plus modernes.

10. Chaque observation et chaque recommandation ont été discutées avec le personnel concerné. La réunion de clôture de l'audit s'est tenue le 31 janvier 2022 au Siège du PAM, en présence du Directeur de la Division de la gestion globale des risques, et le 2 février avec le Chef de cabinet et l'Inspecteur général.

11. Lors d'un audit conduit selon les normes internationales, la performance et la conformité sont examinées en fonction de critères appropriés et les causes des écarts par rapport à ces critères sont analysées. Le but est de répondre aux principales questions d'audit et de recommander des améliorations. La première étape de l'audit consiste à préciser les contours du sujet considéré, en l'occurrence la supervision par la direction. Ce sujet peut prendre diverses formes et avoir diverses caractéristiques, selon l'objectif d'audit. Pour être approprié, le sujet considéré doit pouvoir être défini, afin d'être mesuré de façon cohérente en fonction des critères retenus et de faire l'objet de procédures destinées à collecter des éléments probants suffisants et appropriés pour étayer la conclusion d'audit.

12. Afin de mener son examen, l'Auditeur externe a élaboré une classification logique des objectifs visés dans le cadre des activités de supervision, entre objectifs immédiats, opérationnels

² Le terme de "ligne de défense" a été mis à jour en 2020 par l'Institut des auditeurs internes, qui parle désormais de "première, deuxième et troisième lignes". Par souci de cohérence avec le cadre officiel de supervision du PAM, le présent rapport continuera d'employer le terme de "ligne de défense".

et stratégiques: les objectifs immédiats se traduisent par des réalisations factuelles; les objectifs opérationnels supposent l'obtention de résultats qui appellent une appréciation plus qualitative; les objectifs stratégiques se manifestent par des effets escomptés à long terme, dont l'analyse relève davantage de l'évaluation. Les réalisations, les résultats et les effets escomptés répertoriés dans le cadre logique constituent les critères de base d'appréciation de la performance des opérations. Le degré de complexité pour apprécier la réalisation des objectifs est variable selon leur statut et, dans certains cas, notamment celui des effets escomptés, il dépasse souvent les limites d'un audit de la performance et tend vers une évaluation.

Tableau 1: Cadre logique de la supervision exercée par la direction

Objectifs immédiats	Objectifs opérationnels	Objectifs stratégiques
<ul style="list-style-type: none"> • Disposer d'un cadre descriptif de la supervision au PAM. • Mettre en place des structures et des procédures adaptées aux besoins de la supervision. • Superviser la performance et la régularité des activités. • Superviser la gestion des risques. • Organiser les canaux de remontée de l'information. • Répertorier les domaines dans lesquels la supervision doit être renforcée, modifiée ou clarifiée. • Confronter les perceptions et revendications des acteurs, au Siège comme sur le terrain, dans le domaine de la supervision. 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyser en permanence l'efficacité et l'efficacité des mécanismes de supervision. • S'assurer que l'ensemble des agents du PAM possède une compréhension unanime et complète de la supervision. • Améliorer les pratiques en vigueur ou diffuser les bonnes pratiques en matière de supervision au PAM. • Garantir la cohérence au PAM en matière de supervision. • Effectuer des comparaisons avec les autres organismes du système des Nations Unies ou avec d'autres organisations. 	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer la gouvernance du PAM. • Répondre aux attentes des États membres en matière d'obligation de rendre compte. • Permettre au PAM de respecter sur le long terme les meilleures pratiques en matière de supervision. • Assurer au PAM une fiabilité financière, opérationnelle et réputationnelle. • Adapter les pratiques du PAM en matière de supervision, notamment en exploitant les enseignements tirés de la pandémie ou en tirant parti des systèmes informatiques. • Faire évoluer la culture de la supervision afin d'accroître la capacité du PAM à atteindre ses objectifs stratégiques.
Réalizations	Résultats	Effets escomptés

Source: Auditeur externe.

II. LISTE DES RECOMMANDATIONS

13. Les recommandations sont classées par ordre de priorité:

- **Priorité 1**, point fondamental qui requiert l'attention immédiate de la direction
- **Priorité 2**, point de contrôle de nature moins urgente que doit traiter la direction
- **Priorité 3**, point pour lequel les contrôles pourraient être améliorés et sur lequel l'attention de la direction est attirée

14. Le présent rapport contient également à l'annexe 1 une **liste d'actions** qui, sans nécessiter de suivi de la part du Conseil d'administration, sont suggérées au Secrétariat.

Domaine	Priorité	Recommandations
Cadre de la supervision	1	1. L'Auditeur externe recommande de clarifier et d'uniformiser le concept de supervision tel qu'employé au PAM.
Cadre de la supervision	1	2. L'Auditeur externe recommande de clarifier les rôles remplis par les différentes structures chargées de la supervision.
Cadre de la supervision	2	3. L'Auditeur externe recommande de repositionner la Division de la gestion globale des risques à un niveau correspondant mieux au rôle qu'elle joue en matière de gestion des risques.
Répartition des responsabilités	1	4. L'Auditeur externe recommande de préciser le sens du terme "suivi" afin de mieux distinguer entre elles les responsabilités des trois lignes de défense.
Supervision par le Siège	1	5. L'Auditeur externe recommande de définir les questions à haut risque, qui doivent faire l'objet, quand elles sont mentionnées dans les rapports de supervision des bureaux régionaux, d'une transmission systématique au Siège et d'un suivi centralisé.
Supervision par le Siège	1	6. L'Auditeur externe recommande de préciser et de formaliser les modalités de suivi des recommandations formulées par les bureaux régionaux.
Supervision par les bureaux régionaux	2	7. L'Auditeur externe recommande de définir plus précisément la teneur et les modalités de la supervision de la performance que les bureaux régionaux doivent effectuer.
Supervision par les bureaux régionaux	2	8. L'Auditeur externe recommande que les bureaux régionaux mesurent avec plus de précision et de fiabilité le nombre de missions de supervision qu'ils mènent et le poids respectif de leurs activités de supervision, d'appui technique et d'orientation stratégique.

Domaine	Priorité	Recommandations
Supervision par les bureaux régionaux	3	9. L’Auditeur externe recommande de dresser un bilan des missions de supervision menées par les bureaux régionaux pendant la pandémie, afin d’en tirer des pistes d’amélioration du dispositif, y compris la possibilité d’utiliser davantage les méthodes de supervision à distance en complément des missions sur place.
Bureaux de pays et supervision	1	10. L’Auditeur externe recommande de mettre en place dans tous les bureaux de pays un dispositif de suivi des recommandations formulées par le bureau régional, comme cela est fait pour celles issues des audits internes et externes, par exemple dans l’outil R2 de gestion des risques et des recommandations.
Bureaux de pays et supervision	3	11. L’Auditeur externe recommande de répertorier, poste par poste, les tâches que doivent accomplir les référents du réseau des conseillers chargés des risques et de la conformité, en précisant pour chaque activité le temps de travail à y consacrer.
Supervision des risques	2	12. L’Auditeur externe recommande de retenir, entre l’indice relatif au profil de risque pays et l’indice de risque autoévalué, l’indicateur à privilégier pour apprécier le niveau de risque présenté par un pays.
Supervision des risques	2	13. L’Auditeur externe recommande d’adapter localement le suivi des risques en fonction du niveau de risque indiqué par l’indicateur retenu.
Supervision et systèmes informatiques	1	14. L’Auditeur externe recommande de renforcer l’automatisation de la remontée des risques au moyen de formulaires de saisie permettant le transfert des informations vers le logiciel R2 et le suivi des modifications successives.
Supervision et systèmes informatiques	3	15. L’Auditeur externe recommande d’organiser une consultation des agents des bureaux de pays chargés du rapprochement des données dans COMET, afin de s’assurer que les procédures sont bien comprises et qu’il est dûment répondu aux besoins en ressources humaines.

III. **OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS**

15. La supervision est constituée par l'ensemble des fonctions, structures et mécanismes qui permettent à la direction générale et aux organes directeurs de s'assurer que les activités mises en œuvre par le PAM le sont de manière efficace et efficiente, qu'elles donnent lieu à des rapports financiers et opérationnels fiables, et qu'elles sont menées en conformité avec les règlements et politiques applicables.

16. Le modèle des trois lignes de défense³ pris comme référence par le PAM⁴ illustre la distinction entre les activités de supervision et la gestion au quotidien. La première ligne de défense est constituée par les responsables des opérations, qui mettent en œuvre des contrôles internes dans leur travail quotidien⁵. La deuxième ligne de défense, assurée par les départements et divisions du Siège et les bureaux régionaux notamment, consiste à superviser la conformité et la performance des activités ainsi que la gestion des risques. Les fonctions indépendantes, notamment le Bureau de l'Inspecteur général et le Bureau de l'évaluation, constituent la troisième ligne de défense.

17. Le Comité de haut niveau sur la gestion retient une définition large de la supervision, à savoir le pouvoir de contrôler et d'influencer les décisions financières et opérationnelles d'une entité, qui peut donc s'appliquer aux trois lignes de défense⁶. Le présent rapport s'est concentré sur la supervision exercée en dehors des opérations quotidiennes. Ci-après, le terme "supervision" se référera donc aux activités des deuxième et troisième lignes.

18. La différence entre la supervision ainsi conçue, qui relève des deuxième et troisième lignes de défense, et la gestion au quotidien, qui est le fait de la première ligne, n'est toutefois pas réductible à une répartition organique entre Siège et bureaux régionaux, d'un côté, et bureaux de terrain, de l'autre. Le Cadre de supervision du PAM⁷ précise que les bureaux de pays, les bureaux auxiliaires et les bureaux de section exercent aussi à leur niveau des activités de deuxième ligne dès lors qu'ils s'attachent à fixer des règles et des orientations ainsi qu'à assurer le suivi des activités opérationnelles et à en apprécier la réalisation. La spécificité de la supervision est qu'elle ne relève pas de personnes impliquées dans la réalisation des activités opérationnelles quotidiennes.

³ Le terme "ligne de défense" a été revu en 2020 par l'Institut des auditeurs internes, qui parle désormais de "première, deuxième et troisième lignes". Par souci de cohérence avec le cadre officiel de supervision du PAM, est employé dans le présent rapport le terme "ligne de défense".

⁴ Voir le document intitulé "[Cadre de contrôle du PAM](#)" (WFP/EB.A/2018/5-C).

⁵ "[...] en mettant en œuvre des contrôles internes dans leur travail quotidien". ([Circulaire de la Directrice exécutive OED2015/016](#)).

⁶ Comité de haut niveau sur la gestion, *Reference Risk Management, Oversight & Accountability Model for the UN System*, 8 octobre 2014.

⁷ Voir le document intitulé "[Cadre de contrôle du PAM](#)" (WFP/EB.A/2018/5-C), par. 15: "La deuxième ligne de défense comprend les fonctions de gestion et de conseil exercées par des acteurs des bureaux auxiliaires, des bureaux de section, des bureaux de pays, des bureaux régionaux et du Siège qui assurent un suivi indépendant des risques et des contrôles, et arrêtent des politiques et des normes pour l'environnement de contrôle."

19. La direction du PAM est, dans son acception la plus restreinte, le Directeur exécutif, qui dirige le Secrétariat du PAM et en assure l'administration⁸. Le terme de direction peut être cependant entendu dans des acceptions plus ou moins larges:

- Le Groupe de direction est composé du Directeur exécutif, du Chef de Cabinet, du Directeur exécutif adjoint et des sous-directeurs exécutifs.
- Le Conseil de direction est composé du Groupe de direction, et des directeurs des six bureaux régionaux.
- Le Comité chargé de la supervision et des politiques est composé du Conseil de direction et de 13 directeurs de division, dont la Division de la gestion globale des risques, le Bureau de l'Inspecteur général et le Bureau de l'évaluation.
- Dans une acception encore plus large, la direction peut être entendue comme l'ensemble des cadres placés à la tête d'un département, d'une division du Siège ou d'un bureau, parfois désignés par le terme "ensemble des responsables" ("*Global Management*")⁹, soit 130 directeurs.

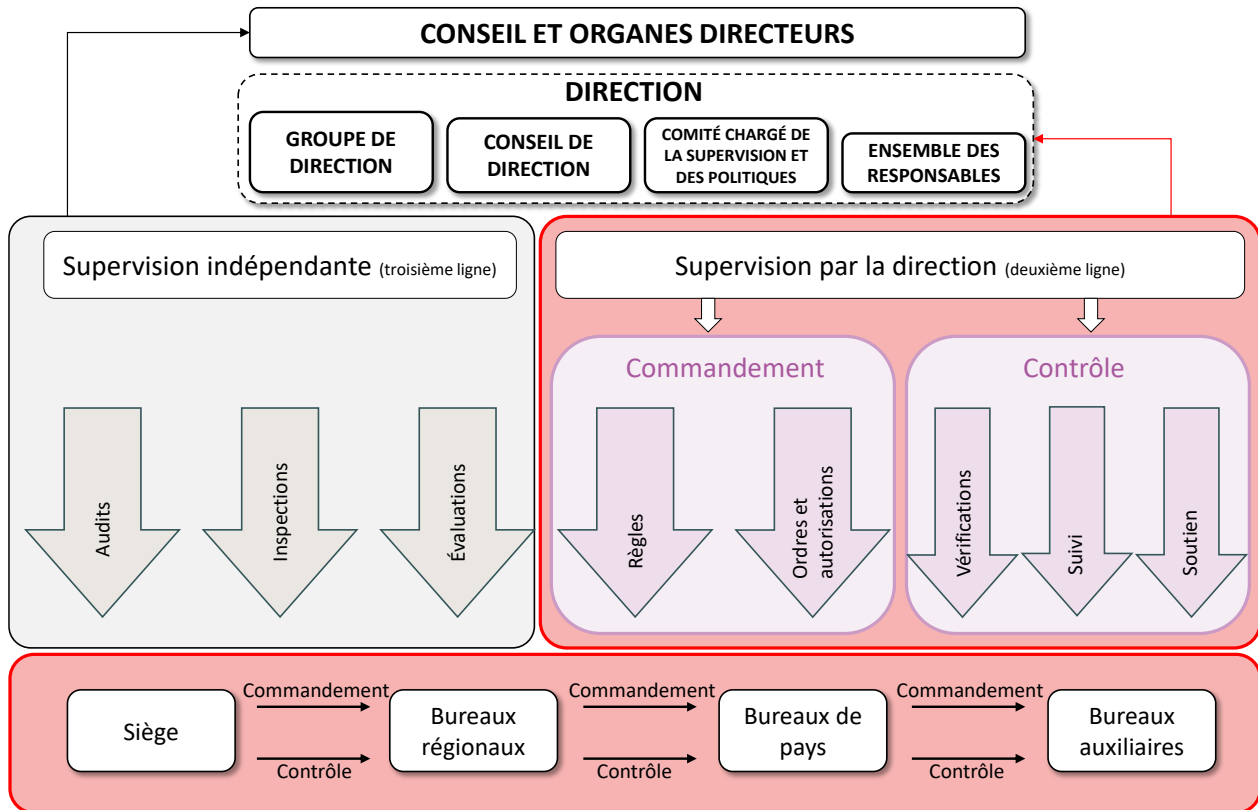
20. La figure ci-dessous représente de manière simplifiée, sous la rubrique "supervision par la direction", les formes de supervision exercées par chaque directeur à son niveau. La fonction de "commandement" consiste à établir des politiques, procédures et orientations ainsi qu'à donner des ordres ou à délivrer des autorisations. La fonction de contrôle, elle, se concentre sur les vérifications, le suivi et l'appui. Le présent rapport a pour sujet la supervision exercée par la deuxième ligne de défense, directement mise en œuvre par la direction, mais ses relations avec la troisième ligne (supervision indépendante) ont été prises en compte.

21. La figure montre aussi que deux logiques de supervision se superposent: d'une part, la supervision par fonction (c'est-à-dire la supervision indépendante, par exemple le Bureau de l'Inspecteur général et le Bureau de l'évaluation, et la supervision par la direction, exercée via chaque division dans son périmètre de responsabilité); d'autre part, la supervision par échelon de responsabilité (par exemple le contrôle exercé par les bureaux régionaux sur les bureaux de pays, ou par les bureaux de pays sur les bureaux auxiliaires).

⁸ Statut et Règlement général du PAM, article VII, alinéa 1: "Le Secrétariat du PAM est dirigé par un Directeur exécutif qui est responsable, devant le Conseil, de l'administration du PAM et de l'exécution de ses programmes, projets et autres activités et en rend compte au Conseil."

⁹ Cette dénomination ne désigne pas une entité officielle du PAM, mais est utilisée dans plusieurs documents de référence, comme l'[Examen de la gestion des points importants signalés en matière de risque et de contrôle – 2020](#) (WFP/EB.A/2021/6-E/1/Rev.1) (Division de la gestion globale des risques). Chaque responsable établit un registre des risques, une déclaration d'assurance et une lettre d'affirmation.

**Figure 1: Les fonctions de supervision au PAM
(dans l'encadré rouge, l'objet du présent rapport)**



Source: Auditeur externe.

1. Le cadre de la supervision

1.1. La définition de la supervision

22. Il n'existe pas de définition harmonisée de la supervision exercée par la direction au PAM. Le document consacré au Cadre de supervision du PAM¹⁰ définit ce concept sous l'angle des objectifs poursuivis plutôt que de la nature de l'activité menée: "Le contrôle fait partie intégrante du dispositif de gouvernance et donne l'assurance que: a) les activités des organisations sont pleinement conformes à leur mandat; b) les organisations rendent pleinement compte des ressources qui leur sont allouées; c) les organisations mènent leurs activités de la manière la plus efficiente et efficace possible; et d) le personnel et tous les autres collaborateurs des organisations respectent les normes les plus strictes en matière de professionnalisme, d'intégrité et de déontologie."

¹⁰ Voir le document intitulé "[Cadre de contrôle du PAM](#)" (WFP/EB.A/2018/5-C).

23. En s'en tenant à cette définition, il est difficile de comprendre la spécificité de la supervision par rapport à la définition du contrôle interne en général, selon laquelle le contrôle interne est un processus mis en œuvre par le conseil d'administration, la direction et les autres membres du personnel d'une entité, destiné à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs fixés en matière d'efficacité et d'efficience opérationnelles, à la fiabilité des rapports financiers et à la conformité aux lois et règlements applicables¹¹. Pourtant, ces deux activités doivent être distinguées: la supervision est la prérogative des superviseurs, alors que le contrôle interne est l'affaire de chaque employé à son propre niveau. La supervision suppose une séparation entre celui qui fixe les objectifs et assure le suivi de leur réalisation, et celui qui met en œuvre les activités devant permettre d'atteindre lesdits objectifs.

24. De plus, cette définition de la supervision ne s'applique pas rigoureusement à tous les documents du PAM. Dans le document consacré au mandat des services du Siège et des bureaux régionaux du PAM de février 2019, la supervision qu'exerce la direction est définie comme le suivi de la performance, de la conformité et des risques.

25. Le chapitre 4.1 du Manuel financier esquisse lui aussi une approche de la supervision sous l'angle de la nature des activités qui y participent, mais cette nature reste imprécise puisque la supervision y est définie comme englobant différents types d'activités de surveillance, de réglementation ou de conformité menées par des entités externes ou indépendantes de celles qui sont responsables de la réalisation des objectifs organisationnels.

26. Enfin, dans le projet de manuel de suivi et de supervision destiné aux bureaux régionaux, que la Division de la gestion globale des risques est en train de rédiger, l'expression "suivi et supervision" est employée sans que ces deux termes soient clairement distingués l'un de l'autre. De plus, la supervision exercée par les bureaux régionaux y est assimilée à la gestion des risques, ce qui apparaît réducteur, la supervision ayant pour objet d'informer autant sur la performance et la conformité des activités que sur les risques qui accompagnent leur réalisation. Ce manuel indique en effet que "le suivi et la supervision font partie des principaux outils dont dispose le bureau régional pour remplir son rôle de deuxième ligne, qui consiste à aider les bureaux de pays à gérer les risques".

27. Les informations communiquées en retour par les agents de terrain attestent que ceux-ci saisissent mal le fonctionnement et les obligations qui s'attachent à la notion de supervision: cela s'est vérifié tant dans les audits de bureaux de pays effectués en 2021¹² que dans les réponses au questionnaire adressé aux bureaux régionaux¹³. Ainsi, les constats dressés en 2017 dans le Rapport d'audit externe sur la décentralisation, selon lesquels "la notion de supervision n'est pas comprise de la même façon selon les agents", restent valables¹⁴. Cette situation expose le PAM à des risques de dysfonctionnements internes liés à des pratiques hétérogènes et à des risques d'incompréhension entre le terrain et le Siège.

¹¹ Comité des organisations de tutelle de la Commission Treadway (COSO), 1992, également mentionné dans la circulaire [OED2015/016](#).

¹² Voir les lettres d'observations de l'Auditeur externe sur les bureaux du PAM en Arménie, en République démocratique du Congo et en République dominicaine. À titre d'exemple, d'après le Bureau du PAM en Arménie, la fonction de supervision exercée verticalement (hors supervision fonctionnelle) n'est pas étayée par une ligne hiérarchique suffisamment claire, au sein de laquelle les responsabilités seraient suffisamment définies et partagées.

¹³ Voir l'annexe 2 (Synthèse des réponses au questionnaire adressé par l'Auditeur externe aux six bureaux régionaux).

¹⁴ [Rapport du Commissaire aux comptes sur la décentralisation](#) (WFP/EB.A/2017/6-G/1), par. 73.

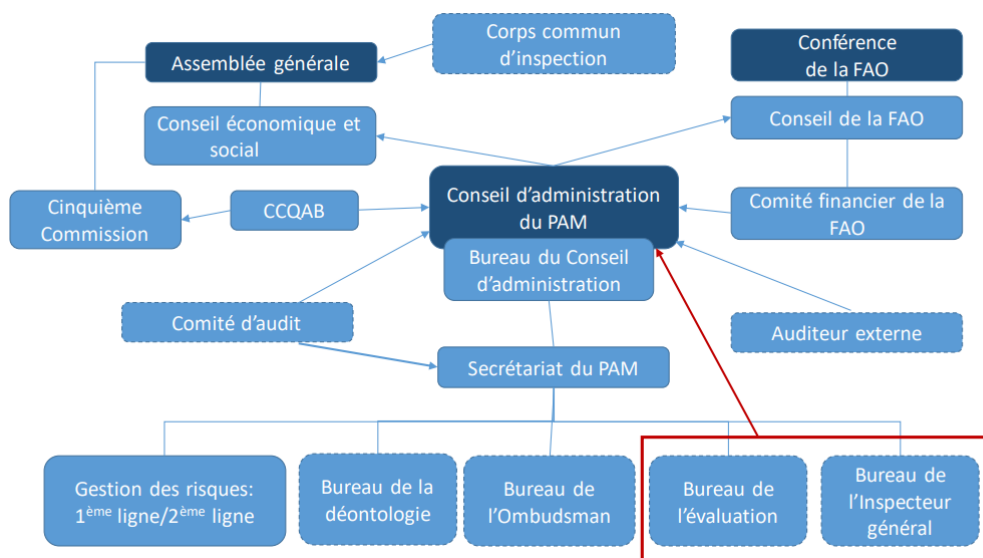
28. Il apparaît nécessaire de clarifier et d'uniformiser le concept de supervision par la direction comme suit: préciser la différence entre les contrôles opérés au titre de la supervision et ceux réalisés dans le cadre de la gestion quotidienne; poser clairement que les contrôles opérés au titre de la supervision portent sur les trois dimensions que sont la performance, la conformité et les risques, sans privilégier l'une d'entre elles; définir le concept de suivi, qui apparaît comme une notion centrale dans le cadre de la supervision exercée par la direction¹⁵.

Recommandation 1. L'Auditeur externe recommande de clarifier et d'uniformiser le concept de supervision tel qu'employé au PAM.

1.2. L'architecture de la supervision

29. Le PAM a énoncé sa conception de l'architecture et des activités mises en place au titre de la supervision dans le document consacré à son Cadre de supervision¹⁶, approuvé par le Conseil d'administration en 2018. La figure ci-dessous présente les principales structures qui participent, d'après ce document, aux activités de supervision.

Figure 2: Structure de gouvernance et d'assurance du PAM



Source: Cadre de supervision du PAM.

30. Cette figure présente l'inconvénient de ne faire apparaître, dans sa présentation des structures de supervision, ni les divisions fonctionnelles ni les unités chargées d'un domaine en particulier, comme l'Unité de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments, ou l'Unité de la sécurité du transport aérien. Au paragraphe 20 du document, il est toutefois indiqué que de nombreuses entités en dehors de la Division de la gestion globale des risques, du Bureau de la déontologie ou du Bureau de l'Ombudsman participent à la supervision.

¹⁵ Pour de plus amples renseignements sur la notion de suivi, se référer au chapitre 2.

¹⁶ Voir le document intitulé "[Cadre de contrôle du PAM](#)" (WFP/EB.A/2018/5-C).

31. En tant qu'administrateur du cadre de gestion des risques et du cadre de contrôle interne, c'est la Division de la gestion globale des risques qui a été chargée de présenter au Conseil d'administration la conception qu'a le PAM de la supervision dans le document consacré au Cadre de supervision. Cette Division a été créée en 2017 par le Directeur exécutif au sein du Département de la gestion des ressources.

32. La Division de la gestion globale des risques regroupe les fonctions de gestion des risques et de gestion du cadre de contrôle interne au sein d'une structure unique relevant d'un Responsable du contrôle des risques. Ces activités de deuxième ligne amènent la Division, en plus de définir les politiques en matière de gestion du risque, de contrôle interne et de lutte contre la fraude, à examiner les réponses communiquées dans le cadre du cycle d'élaboration des assurances du Directeur exécutif, préalablement à l'élaboration de la Déclaration annuelle du Directeur exécutif sur le contrôle interne. La Division conduit également une analyse globale des résultats de l'audit interne, des examens préventifs d'intégrité, de l'audit externe et des travaux du Corps commun d'inspection, et en présente le fruit à la direction et au Comité d'audit¹⁷.

33. Le rattachement de la Division de la gestion globale des risques au Département de la gestion des ressources est ambigu. Il peut donner l'impression non seulement que la gestion des risques est centrée sur le seul risque financier, mais aussi que la conception de la supervision ne provient pas du sommet du PAM. La gestion des risques institutionnels pourrait justifier le rattachement de la Division à un niveau permettant plus de transversalité, par exemple celui du Directeur exécutif adjoint ou du Chef de cabinet.

34. Par ailleurs, il conviendrait de clarifier le rôle qui doit être celui de cette Division. Son rôle d'appui à la conception du Cadre de supervision du PAM et les fonctions de supervision spécifiques qui lui sont attribuées, par exemple en matière de gestion des risques, ne signifient pas qu'elle soit l'unique organe en charge de la supervision pour le compte de la direction, puisque dans les faits, chaque division a sa part de responsabilité dans son domaine d'activité.

35. Enfin, on dénombre sur le site intranet du PAM, WFPGo, plus d'une quarantaine de comités et de groupes de travail associés à la supervision exercée par la direction. Cette multiplication des comités nuit à la clarté de la structure organisationnelle du PAM et le risque de doublons n'est pas à exclure. L'utilité de certains de ces comités n'est par ailleurs pas attestée, a fortiori depuis la réorganisation de l'organigramme de la supervision qui a pu en rendre certains obsolètes. Après l'instauration en 2020 du Groupe de direction, du Conseil de direction et du Comité chargé de la supervision et des politiques, il pourrait être envisagé d'étudier la pertinence du maintien d'autres comités et de réduire leur nombre. À défaut, une clarification du rôle et du positionnement hiérarchique de ces comités est nécessaire, de même qu'une appréciation de leur utilité réelle.

Recommandation 2. L'Auditeur externe recommande de clarifier les rôles remplis par les différentes structures chargées de la supervision.

Recommandation 3. L'Auditeur externe recommande de repositionner la Division de la gestion globale des risques à un niveau correspondant mieux au rôle qu'elle joue en matière de gestion des risques.

¹⁷ Renommé Comité consultatif de contrôle indépendant.

1.3. La supervision de la performance

36. La performance est un enjeu central de la supervision¹⁸. Au PAM, le rapport entre supervision et performance n'est pas ignoré. Le cadre de contrôle interne du PAM¹⁹ indique que la supervision consiste non seulement à vérifier la réalisation des objectifs de conformité et d'intégrité, mais aussi à apporter l'assurance que "les organisations mènent leurs activités de la manière la plus efficiente et efficace possible". Le mandat²⁰ des bureaux régionaux fait aussi de la performance l'un des trois objectifs de la supervision, avec la conformité et la gestion des risques.

37. Plusieurs éléments indiquent que la performance devrait être placée encore davantage au centre de la supervision.

38. La vingtaine de grilles de vérification produites par les différentes divisions du PAM, destinées à aider les services à apprécier la qualité de telle ou telle activité, sont davantage axées sur la conformité et le respect des normes que sur une appréciation de la performance. Le plus souvent, on trouvera quelques sous-rubriques soulevant des points de performance, mais elles restent relativement rares: par exemple, l'un des huit facteurs à examiner lors d'une mission de supervision des technologies de l'information porte sur l'examen des rapports de satisfaction des clients, les autres restant axés sur les procédures.

39. Il est certes souvent difficile de définir des indicateurs de performance clairs, compte tenu des missions très diverses, souvent menées dans l'urgence, qui sont celles des services du PAM. Il serait néanmoins utile que les grilles de vérification comprennent au moins une rubrique orientée exclusivement vers la performance, quitte à disposer d'indicateurs variables selon les sujets ou les contextes; cela constituerait en outre un message adressé aux fonctions ou bureaux faisant l'objet de la mission.

40. Les registres des risques et les plans stratégiques de pays font apparaître que l'appréciation des risques est globalement dissociée d'objectifs concrets d'amélioration. Les directives de la Division de la gestion globale des risques concernant les registres des risques et les plans stratégiques de pays établissent clairement que les risques recensés doivent être reliés à des objectifs²¹, ce qui permet de les hiérarchiser en fonction de leur impact, mais aussi de leur importance vis-à-vis de la réalisation d'objectifs clés. Cependant, le rapprochement entre risques et objectifs peut rester superficiel²². Une partie de la difficulté est due au fait que, bien que les directives de la Division de la gestion globale des risques soient généralement claires, lorsqu'il s'agit des activités relevant des plans stratégiques de pays, elles donnent à l'utilisateur du registre des risques la possibilité de simplement y énumérer les activités, sans avoir à relier plus explicitement les risques aux objectifs fixés. Pourtant, le rattachement des risques à des objectifs

¹⁸ Voir par exemple la norme ISO 37000 de l'Organisation internationale de normalisation (par. 6.4.1), selon laquelle L'organe directeur doit superviser les performances de l'organisation.

¹⁹ Voir le document intitulé "[Cadre de contrôle du PAM](#)" (WFP/EB.A/2018/5-C).

²⁰ Voir le document relatif au mandat des services du Siège et des Bureaux régionaux, février 2019.

²¹ Ainsi, dans le [modèle de registre des risques](#), il est indiqué qu'une description du risque doit être liée à l'objectif dont la réalisation est en péril.

²² À titre d'exemple, dans le registre des risques de la Colombie, qui présente six risques, seul le premier est directement relié à un objectif, tandis que les cinq autres sont reliés à l'ensemble des objectifs, ce qui manque de granularité. Par ailleurs, le premier risque concerne pêle-mêle l'accentuation des conflits armés, les flux migratoires et les catastrophes naturelles; ces risques sont différents en nature, d'autant plus que si le PAM ne peut pas influencer sur les catastrophes naturelles, il pourrait essayer de le faire sur les conflits armés et les flux migratoires par l'intermédiaire d'autres organismes des Nations Unies comme le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

concrets est bien ce qui permet au PAM de prendre des décisions stratégiques destinées à améliorer sa performance.

41. Enfin, les bureaux de pays et les bureaux régionaux²³ expriment la crainte que la montée en puissance de la gestion des risques, attestée par l'augmentation du nombre de conseillers pour chargés des risques et de la conformité, par la croissance de l'activité de la Division de la gestion globale des risques et par la publication de multiples documents-cadres, ne devienne une charge trop lourde à assumer²⁴. Le Secrétariat devra veiller à ce que la gestion du risque n'entraîne pas un affaiblissement de la culture du suivi de la performance.

Action possible portée à l'attention du Secrétariat: supervision de la performance – s'assurer que la supervision de la deuxième ligne de défense participe activement à l'amélioration de la performance du PAM, y compris par l'établissement d'indicateurs spécifiques. Par exemple, chaque grille de vérification pourrait comporter un volet consacré à la performance du service faisant l'objet de la mission de supervision ou de l'autoévaluation.

2. La supervision exercée par le Siège

42. Dans le modèle d'organisation décentralisée du PAM, la supervision des bureaux de terrain est largement déléguée par le Siège aux bureaux régionaux. Le Siège (entendu comme les divisions et les fonctions du Siège, et non pas le Siège au sens de "Siège mondial", expression qui désigne le Siège ainsi que les bureaux régionaux) conserve un rôle prédominant dans la définition des normes de suivi de la performance, ainsi que dans le suivi de la performance des divisions centrales et des bureaux régionaux. Les bureaux régionaux sont responsables du suivi de la performance et de la conformité des bureaux de pays²⁵.

43. Un système ainsi décentralisé suppose des mécanismes robustes de planification et de pilotage des activités des bureaux régionaux par le Siège et une fluidité de la remontée de l'information des bureaux régionaux vers le Siège.

2.1. La répartition des responsabilités

44. Le modèle de répartition des responsabilités entre le Siège et les bureaux régionaux pour la supervision des bureaux de terrain n'est simple qu'en apparence. Si les contrôles sur place sont clairement délégués aux bureaux régionaux, les autres activités de contrôle relevant de la supervision peuvent être menées, selon le cas, par le Siège ou par les bureaux régionaux. La supervision exercée par la direction peut en effet prendre trois formes complémentaires:

- Les vérifications, qui consistent à contrôler le travail effectué, soit en menant des inspections sur place (déléguées aux bureaux régionaux en ce qui concerne les bureaux de pays), soit en procédant au recensement et à l'examen de documents et de rapports, comme c'est le cas lors de l'opération de clôture financière mensuelle effectuée par la Division des finances, ou de l'examen des déclarations d'assurance par la Division de la gestion globale des risques.

²³ Voir l'annexe 2 (Synthèse des réponses au questionnaire adressé par l'Auditeur externe aux six bureaux régionaux).

²⁴ Voir le chapitre 4 sur les bureaux de pays et la supervision.

²⁵ *WFP Functional Review, Output Report*, novembre 2020.

- Le suivi, qui désigne la collecte et l'analyse des données relatives aux produits obtenus et à la performance en général. Il vise à éclairer la prise de décisions opérationnelles, y compris la conception des activités²⁶. Il englobe par exemple la collecte par le Siège de données se rapportant aux indicateurs relatifs à la sécurité alimentaire, ou la collecte de données liées au risque par la Division de la gestion globale des risques.
- L'appui, qui consiste à contribuer à une mise en œuvre efficace, efficiente et conforme aux critères établis des activités et des contrôles internes en fournissant des orientations et des conseils. Il s'agit par exemple des conseils fournis ponctuellement par une division au sujet de l'application d'une politique, ou encore des missions de conseil sur le terrain réalisées par les conseillers chargés des risques et de la conformité.

45. Des chevauchements peuvent se produire, non seulement au sein de la deuxième ligne de défense, entre le Siège et les bureaux régionaux, mais aussi entre cette deuxième ligne et les autres. Les ambiguïtés qui entourent le partage des responsabilités entre le Siège et les bureaux régionaux en matière de vérification et de suivi transparaissent notamment du rapport consacré à l'examen des fonctions²⁷ établi à la demande du PAM, d'après lequel aussi bien le Siège que les bureaux régionaux ont un rôle de premier plan à jouer dans le suivi de la performance des bureaux de pays: "Le Siège joue un rôle clé dans la définition des normes de mesure et de suivi de la performance et dans le suivi de la performance des divisions du Siège, des bureaux régionaux et des bureaux de pays. Les bureaux régionaux sont responsables du suivi de la performance et de la conformité dans leur région, dans le cadre général défini par le Siège". Sont ainsi répertoriées dans le rapport des situations de doublons persistantes entre le Siège et les bureaux régionaux dans 11 divisions²⁸. S'il y est précisé que les doublons pourraient être éliminés grâce à une coopération plus efficace, il est toutefois également indiqué que, pour que l'organisation du travail puisse être définie plus clairement, il serait judicieux de réfléchir au rôle respectif du Siège et du terrain, en particulier dans les divisions où il existe nombre de chevauchements verticaux²⁹.

46. Les questions liées à l'articulation entre les trois lignes de défense avaient été soulignées dès 2017 dans un rapport d'évaluation externe consacré au PAM³⁰. Les auteurs préconisaient une deuxième ligne réduite en taille, concentrée sur la conception des politiques, afin de ne dupliquer les contrôles ni de la première ligne ni de la troisième. Le PAM a au contraire entrepris de renforcer la deuxième ligne, et ce risque de duplication n'a pas été totalement écarté. Les bureaux visités cette année ont souvent fait part d'une incompréhension quant à la nature des missions de supervision effectuées par les bureaux régionaux, qu'ils assimilent parfois à des audits de conformité, comparables à ceux que pourrait réaliser le Bureau de l'Inspecteur général. Alors que le mandat de 2019 amalgame supervision et suivi, les grilles de vérification établies par le Siège ressemblent beaucoup à des grilles d'audit. Elles conduisent nécessairement les agents des bureaux régionaux, s'ils les respectent, à se comporter en auditeurs lors de leurs missions de supervision, ce qui n'est pas explicitement prévu par les textes. La distinction entre la supervision exercée par les bureaux régionaux et l'audit, qui relève du Bureau de l'audit interne et de l'Auditeur externe, se réduit dans la réalité à une différence de degré d'indépendance, ce qui renforce les risques de chevauchement et constitue une source de confusion pour les agents.

²⁶ Voir par exemple la définition qu'en donne le Bureau de l'Inspecteur général dans son rapport [AR/18/11](#).

²⁷ *WFP Functional Review, Output Report*, novembre 2020.

²⁸ *Ibid.*, p. 14, figure 7.

²⁹ *Ibid.*, p. 25.

³⁰ UK Aid, Ministère des affaires étrangères, du Commonwealth et du développement du Royaume-Uni, *Central Assurance Assessment of the WFP*, 27 juin 2017.

47. Cette impression de confusion avec la troisième ligne, voire avec la première, est accentuée par le fait que les membres du réseau des conseillers chargés des risques et de la conformité, qui ont été établis par le PAM pour appuyer les activités de première et de deuxième lignes, rendent compte³¹, selon le Cadre de supervision, à la Division de la gestion globale des risques, donc à un organe de la deuxième ligne, et chapeautent la plupart du temps les missions de supervision mises en œuvre par les bureaux régionaux. Nombre des personnes interrogées³² ont estimé que les agents d'un bureau régional ne devaient pas être des auditeurs, mais des conseillers. Ils peuvent détecter des faiblesses, mais l'objectif principal de la supervision comme des autres fonctions du bureau régional est d'apporter un soutien de proximité aux bureaux de pays, non seulement en repérant les faiblesses ou les manquements, mais aussi en prévoyant dès la phase de supervision un accompagnement pour les aider à y remédier.

48. Cette confusion trouve semble-t-il sa source dans l'insuffisante clarté du terme "suivi". Celui-ci est employé par le PAM à la fois pour caractériser des activités de supervision et des activités de gestion. Ainsi, il est indiqué au paragraphe 10 du Cadre de supervision du PAM que "la première ligne de défense comprend [des activités de contrôle telles que] le suivi interne" et, au paragraphe 16, que "des membres du personnel et des comités au niveau local, régional et mondial assurent les fonctions relevant de la deuxième ligne, telles que [...] le suivi et l'évaluation des activités opérationnelles". Une clarification serait d'autant plus indiquée que, comme le terme de suivi est utilisé dans les documents-cadres les plus récents pour caractériser la supervision, le préciser en le circonscrivant plus clairement permettrait de mieux distinguer ce qui relève de l'audit de ce qui relève de la supervision, voire de l'appui³³.

Recommandation 4. L'Auditeur externe recommande de préciser le sens du terme "suivi" afin de mieux distinguer entre elles les responsabilités incombant aux trois lignes de défense.

2.2. Les missions de supervision

2.2.1. La planification des missions de supervision

49. La plupart des divisions fonctionnelles du Siège ne formulent pas de demandes formelles de missions de supervision à effectuer par les bureaux régionaux. Elles considèrent qu'il revient aux bureaux régionaux de mener les missions de supervision dans les bureaux de pays et d'évaluer l'opportunité de leur réalisation, tandis que leur mission à elles consiste à fournir à ces bureaux les outils – guides et formations, notamment – leur permettant de mener à bien ces missions.

50. C'est donc de manière informelle que la direction a l'occasion de formuler des suggestions de missions de supervision aux bureaux régionaux, lors des réunions du Groupe de direction ou de l'un des 23 comités auxquels ses membres participent, notamment le Conseil de direction, ouvert aux directeurs régionaux, et le Comité chargé de la supervision et des politiques.

³¹ Voir le document intitulé "[Cadre de contrôle du PAM](#)" (WFP/EB.A/2018/5-C), par. 18: "Le PAM a créé la fonction de conseiller chargé des risques et de la conformité afin d'appuyer des activités relevant de la première et de deuxième ligne dans les opérations complexes. Ces conseillers ont pour mission d'épauler le directeur de pays ou le directeur régional en formulant des avis et des recommandations afin d'améliorer l'efficacité des systèmes de contrôle interne, le suivi et l'atténuation des risques, la détection d'éventuels actes de fraude ou de corruption, ainsi que l'efficacité globale des opérations et l'optimisation de l'emploi des ressources du PAM. **Leur fonction relève de la nouvelle Division de la gestion globale des risques** et ils sont un acteur clé dans les activités de renforcement des contrôles internes, de lutte contre la fraude et la corruption et de gestion des risques de la division."

³² Voir l'annexe 2 (Synthèse des réponses au questionnaire adressé par l'Auditeur externe aux six bureaux régionaux).

³³ Ibid.

51. Sans contester l'intérêt des discussions informelles entre les divisions et les bureaux régionaux, les principales divisions fonctionnelles du Siège auraient intérêt à dresser chaque année la liste des missions de supervision dont elles estiment la réalisation prioritaire. La participation des divisions du Siège à la planification des missions de supervision effectuée par les bureaux régionaux favoriserait une remontée de l'information correspondante, et donc une utilisation dynamique des constats et recommandations formulés à l'issue de ces missions. Par ailleurs, plusieurs bureaux de pays interrogés ont dit apprécier ces missions de supervision, tout en en déplorant la rareté³⁴. Les bureaux de pays pourraient également être associés à cet exercice de proposition de missions de supervision. Un plan annuel global indiquant les missions de supervision prévues et leur calendrier, établi par les bureaux régionaux, aiderait les bureaux de pays à planifier leur disponibilité et à faire remonter des informations au sujet des domaines qu'ils estiment prioritaires.

Action possible portée à l'attention du Secrétariat: planification de la supervision

1. Prévoir que chaque année les principales divisions du Siège et les bureaux de pays expriment par écrit leurs souhaits prioritaires concernant la supervision qu'exercent les bureaux régionaux.
2. Rendre systématique l'établissement d'un plan annuel global des missions de supervision prévues dans chaque région par les bureaux régionaux.

2.2.2. L'exploitation des résultats des missions de supervision

52. La communication au Siège des observations principales ou récurrentes formulées par les bureaux régionaux n'est pas organisée selon une procédure opératoire normalisée. Elle intervient dans le cadre de contacts directs entre des agents du bureau concerné et leurs correspondants du Siège, de réunions thématiques et de diverses rencontres. Les divisions consultées³⁵ considèrent qu'il est dans la logique de la décentralisation que seuls les événements significatifs leur soient communiqués depuis le terrain, à plus forte raison puisque les bureaux régionaux sont considérés comme une extension du Siège. De plus, les divisions effectuent leurs propres vérifications et un suivi périodique des opérations sur le terrain, par exemple à la faveur des rapports financiers mensuels de clôture des comptes dans le cas de la Division des finances, ou du suivi des postes vacants pour ce qui est de la Division des ressources humaines. De surcroît, la Division des finances reçoit chaque année des lettres d'affirmation de la part de chaque division ou bureau, susceptibles d'attirer son attention sur des difficultés éventuelles rencontrées sur le terrain. Les divisions consultées ont par ailleurs indiqué que d'autres sources d'information existaient et étaient accessibles, comme les rapports annuels par pays.

53. En conséquence, les rapports des bureaux régionaux ne sont pas communiqués de manière systématique au Siège, mais le sont au cas par cas, soit à l'appréciation du directeur régional, soit à la demande d'une division. Cela signifie que l'essentiel de l'information collectée et traitée par les bureaux régionaux ne remonte pas au Siège de manière formalisée.

³⁴ Voir les lettres d'observations sur l'Algérie, la République dominicaine et la Namibie.

³⁵ Division des ressources humaines et Division des finances, notamment.

54. La même observation peut être faite concernant le suivi des recommandations formulées par les bureaux régionaux. Les divisions du Siège peuvent s'appuyer sur les tableaux de suivi des audits interne et externe, établis par la Division de la gestion globale des risques à l'intention du Directeur exécutif, du Conseil et du Comité consultatif de contrôle indépendant (anciennement le Comité d'audit). Elles ont accès au tableau de bord des recommandations d'audit et d'évaluation accessible en ligne et assorti d'un système de gestion des recommandations. En matière d'audit et d'évaluation, ces divisions ont donc une vue précise de ce qui les concerne directement.

55. En revanche, aucun suivi des recommandations formulées dans les rapports de supervision des bureaux régionaux n'est effectué à l'intention des divisions du Siège. Cette situation est paradoxale, car le suivi des recommandations est une priorité. Les recommandations formulées à l'issue des missions de supervision des bureaux régionaux étant de nature et d'importance distinctes et assorties de leurs propres délais de mise en œuvre, il pourrait être utile, comme le Secrétariat a commencé à le faire dans un document en préparation, d'en préciser les modalités de suivi et de confier ce suivi respectivement au Siège, au bureau régional ou au bureau de pays, suivant leur nature ou leur importance.

56. Le PAM est certes une organisation décentralisée, mais l'important travail de supervision réalisé par les bureaux régionaux constitue une source majeure d'informations sur l'activité des fonctions principales. Les points qui en ressortent vont au-delà de l'assurance globale donnée par les autres outils d'attestation comme les lettres d'affirmation. Le travail effectué apporte des informations critiques sur des thèmes précis et peut porter sur des sujets sensibles, appelant des actions de la direction. À titre d'exemple, d'après le rapport d'audit interne de 2021 sur la Colombie, bien que de nombreux problèmes constatés au cours de l'audit aient été déjà relevés lors d'une mission de supervision menée par le Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes en février 2020 ou signalés par le bureau de pays dans le cadre du projet relatif aux assurances données par la direction conduit en novembre 2020, les risques connexes, dont certains sont importants, n'ont pas été atténués et continuent d'avoir une incidence sur l'intégrité des opérations du PAM dans le pays³⁶. Normaliser ce système de communication d'information serait essentiel, car les bureaux régionaux ont une connaissance inégalable de l'activité de terrain du PAM et sont les mieux placés pour détecter les risques principaux ou récurrents tout comme les bonnes pratiques à généraliser.

57. Une remontée plus systématique de l'information que contiennent les rapports de supervision des bureaux régionaux ne pourrait être envisagée qu'à la lumière d'un bilan coûts-avantages et d'une analyse de sa valeur ajoutée, car toutes les informations contenues dans les rapports ne présentent pas un caractère stratégique. Mais laisser la communication de l'information entièrement à l'appréciation des directeurs régionaux peut contribuer, comme le montre l'exemple ci-dessus, à ce que des anomalies perdurent sans que l'on s'emploie à y remédier.

58. L'enregistrement systématique des rapports de supervision dans une ou plusieurs banques de données communes, éventuellement spécialisées par thème (achats, ressources humaines, finances, chaîne d'approvisionnement, etc.), n'aurait pratiquement aucun coût et apporterait une source de données précieuses au PAM, y compris pour la gestion des risques.

59. En revanche, l'Auditeur externe a exclu de suggérer l'élaboration d'une synthèse de ces rapports par région ou au niveau mondial en raison de la lourdeur d'une telle mesure, les obligations de communication d'information étant déjà nombreuses au PAM. Une autre option

³⁶ Bureau de l'Inspecteur général, rapport d'audit interne [AR/21/14](#), août 2021.

consisterait à définir plus précisément ce que les bureaux régionaux doivent faire remonter systématiquement et en priorité au Siège, au Chef de cabinet et aux différentes divisions. Il pourrait d'ailleurs être souhaitable que les informations recueillies par un bureau régional, en particulier sur les questions à haut risque, soient transmises sous une forme plus appropriée que les rapports eux-mêmes, qui, dans leur forme brute, peuvent ne pas constituer une aide à la décision efficace.

Action possible portée à l'attention du Secrétariat: exploitation des résultats de la supervision – centraliser dans une base de données, à laquelle les membres du Conseil auraient eux aussi accès, les rapports de supervision établis par les bureaux régionaux.

Recommandation 5. L'Auditeur externe recommande de définir les questions à haut risque, qui doivent faire l'objet, quand elles sont mentionnées dans les rapports de supervision des bureaux régionaux, d'une transmission systématique au Siège et d'un suivi centralisé.

Recommandation 6. L'Auditeur externe recommande de préciser et de formaliser les modalités de suivi des recommandations formulées par les bureaux régionaux.

2.3. Les orientations données aux directeurs régionaux

60. À leur nomination, les directeurs régionaux reçoivent une lettre de mission dans laquelle le Directeur exécutif leur rappelle les priorités du PAM. Concernant leurs missions sur le terrain, présentées comme des missions de "supervision", la lettre précise un certain nombre de points génériques, mais ne comporte aucune mention ou priorité ni aucun indicateur relatifs à la région d'affectation, aux bureaux de pays qui s'y trouvent ou au bureau régional lui-même. Autrement dit, les directeurs régionaux nommés pour les régions Afrique, Amérique latine, Moyen-Orient ou Asie reçoivent exactement la même lettre.

61. Dans la pratique, cette uniformité est pour partie corrigée par deux procédures: d'une part, un rapport de fin de mission, en principe assez complet, que dresse le prédécesseur; d'autre part, le directeur régional doit tenir à jour son "accord de mission", dans lequel sont décrits ses objectifs, assortis des résultats escomptés et des indicateurs de performance, ainsi que le lien existant avec les priorités du PAM.

62. Il paraîtrait néanmoins utile que, au moment de la nomination d'un nouveau directeur régional, le Directeur exécutif lui indique non seulement les priorités communes à tous les directeurs régionaux, mais également des priorités plus spécifiques à sa région et au bureau qu'il va diriger. La lettre de mission pourrait contenir des objectifs quantitatifs (nombre de missions de supervision à effectuer chaque année, par exemple) et des objectifs plus qualitatifs (comme prêter une attention plus particulière aux questions particulièrement sensibles dans la région).

Action possible portée à l'attention du Secrétariat: définition des priorités des directeurs régionaux – compléter la lettre d'habilitation adressée aux directeurs régionaux nouvellement nommés en y faisant figurer des priorités et des indicateurs propres à la région d'affectation et au bureau régional concerné.

3. La supervision exercée par les bureaux régionaux

3.1. La définition des missions

63. Depuis la décentralisation du PAM et la création de quatre bureaux régionaux en 2001, beaucoup d'audits et d'études ont été consacrés au rôle de ces bureaux, qui a toujours semblé moins clair que celui du Siège ou celui des bureaux de pays. Les recommandations formulées récemment lors de missions d'audit interne ou d'audit externe³⁷ ont conduit à un travail de fond en 2018 pour préciser ce rôle autour d'une structure organisationnelle décentralisée inchangée et de trois missions qui restent les mêmes: l'orientation et les conseils stratégiques, l'appui technique et la supervision de la gestion.

64. Le document consacré au mandat des services du Siège et des bureaux régionaux, de février 2019, a été l'aboutissement de ce travail et a pour objectif de définir clairement les attributions à la fois du Siège et des bureaux régionaux. Y sont rappelés certains points importants de l'organisation du PAM (décentralisation, missions des bureaux régionaux, grandes lignes de la répartition des tâches entre le Siège et les bureaux régionaux), avec néanmoins certaines lacunes. Pour ce qui est de la supervision, une triple responsabilité est conférée aux bureaux régionaux, en matière de performance, de conformité et de gestion du risque. La description des tâches est assez précise concernant la gestion du risque, qui peut s'appuyer sur des outils spécifiques (registres des risques, déclarations d'assurance, lettres d'affirmation), et assez compréhensible pour ce qui est de la conformité. Elle est cependant beaucoup plus imprécise s'agissant de la performance, ce qui peut conduire les bureaux régionaux à ne pas en tenir compte ou à en faire des interprétations différentes. De plus, dans le document de 2019 comme dans les réflexions et les documents plus récents, la supervision est de plus en plus systématiquement et indissociablement liée au suivi, terme dont la difficulté d'interprétation a déjà été évoquée au chapitre précédent.

65. Le parachèvement d'un guide pratique consacré à la mission de suivi et de supervision incombant aux bureaux régionaux, dont la rédaction est en cours, sera un progrès important.

Recommandation 7. L'Auditeur externe recommande de définir plus précisément la teneur et les modalités de la supervision de la performance que les bureaux régionaux doivent effectuer.

3.2. Le volume de la supervision

66. Il résulte de l'enquête menée auprès des six bureaux régionaux³⁸ que le volume et la nature de leur activité de supervision demeurent pour eux sources de préoccupation. Comme toute activité de ce type, il n'y a pas de limites aux vérifications susceptibles d'être effectuées, et les bureaux régionaux craignent que, avec le développement de la fonction de suivi, cette activité n'en vienne à occuper une place excessive dans leur plan de travail, au détriment de leurs deux autres missions que sont l'orientation stratégique et l'appui.

67. Cette crainte n'est actuellement pas fondée sur des éléments objectifs, car, en l'absence de comptabilité analytique, les bureaux ne peuvent mesurer précisément le poids respectif de leurs trois missions. Le Bureau régional de Panama l'estime à environ la moitié de son temps de travail,

³⁷ [Rapport du Commissaire aux comptes sur la décentralisation](#) (WFP/EB.A/2017/6-G/1).

³⁸ Voir l'annexe 2 (Synthèse des réponses au questionnaire adressé par l'Auditeur externe aux six bureaux régionaux).

alors que le Bureau régional de Johannesburg donne une réponse de principe en indiquant que la supervision occupe un tiers de son temps, puisqu'il s'agit d'une des trois missions incombant aux bureaux régionaux.

68. Dans la pratique, les missions de supervision des bureaux régionaux sont globalement nettement moins nombreuses que les missions d'appui, mais elles peuvent être plus longues et avoir un objet plus étendu.

Tableau 2: Missions de supervision et d'appui effectuées par les bureaux régionaux

		Bangkok	Le Caire	Dakar	Johannesburg	Nairobi	Panama
2019	Supervision	21	11	3	26	21	100
	Appui	151	n. d.	56	241	27	
2020	Supervision	14	6 (5)	12 (5)	25	14 (≈7)	21
	Appui	57	n. d.	88 (35)	93	22 (≈11)	
2021	Supervision	19	21 (10)	34 (26)	21	22 (≈0)	129
	Appui	11	90 (11)	128 (27)	103	26 (≈0)	

Nota bene: Lorsque les bureaux régionaux ont fourni cette information, l'Auditeur externe a indiqué entre parenthèses le nombre de missions ayant été effectuées à distance. Le Bureau régional de Panama n'a pas distingué les missions de supervision des missions d'appui.

Source: Auditeur externe, d'après le questionnaire adressé aux six bureaux régionaux (les chiffres pour 2021 vont jusqu'en octobre).

69. Les chiffres relatifs à la répartition des missions entre supervision et appui montrent de grandes disparités, d'une part entre les bureaux, et d'autre part d'une année sur l'autre pour un même bureau. L'hétérogénéité des régions couvertes et les répercussions de la pandémie de COVID-19 ne peuvent expliquer complètement ces écarts: il existe probablement des pratiques de supervision et d'appui assez diverses suivant les bureaux régionaux, et peut-être des manières différentes de comptabiliser les missions. Les incertitudes exprimées par certains bureaux régionaux, notamment au sujet de la frontière entre supervision et appui, accréditent cette supposition³⁹. Le PAM admet qu'il peut y avoir une certaine "porosité" entre les missions de supervision et les missions d'appui, qui sont parfois hybrides, ce qui rend leur distinction difficile et arbitraire.

70. Ces conceptions divergentes de la supervision se reflètent également sur le plan budgétaire. En effet, le PAM n'a pas de vision claire du budget que les bureaux régionaux allouent à la supervision. En partant du principe que les bureaux régionaux ont trois missions à mener, et parce que les six bureaux régionaux ont jugé dans leur réponse à l'enquête qui leur avait été envoyée qu'ils allouaient entre 30 pour cent et 50 pour cent de leur temps à la supervision, l'Auditeur externe a appliqué un taux de 30 pour cent au montant total des coûts des bureaux régionaux afin d'estimer le coût minimum de la supervision. Les dépenses totales des bureaux régionaux en 2021 s'établissant à 76,7 millions de dollars É.-U.⁴⁰, la part de leur budget allouée à la supervision devrait donc représenter quelque 25 millions de dollars. En parallèle, l'Auditeur externe a demandé au PAM de lui fournir les chiffres précis relatifs à l'activité de supervision des bureaux régionaux. Cette activité représenterait selon le PAM 14,5 millions de dollars.

³⁹ Voir l'annexe 2 (Synthèse des réponses au questionnaire adressé par l'Auditeur externe aux six bureaux régionaux).

⁴⁰ Chiffre communiqué par la Division des finances.

71. Cet écart s'explique par le fait que les documents budgétaires ne prennent pas en compte la supervision de façon exhaustive. Ainsi, un document de 2020 consacré aux composantes du Cadre de résultats institutionnels ayant trait à la gestion, établi par la Division de la planification et de la performance institutionnelles, définit les différentes catégories auxquelles le budget peut être rattaché, or seules deux de ces composantes se rapportent exclusivement à la supervision, ce qui rend le calcul effectif des coûts de supervision impossible en l'état actuel. Une organisation de l'envergure du PAM devrait avoir la possibilité d'évaluer avec plus de précision les frais engendrés par la supervision.

72. Sans recommander la mise en place d'une comptabilité analytique qui serait trop lourde par rapport au bénéfice attendu, il serait utile que les bureaux régionaux mesurent plus précisément et avec plus de fiabilité le poids respectif de leurs trois missions, afin de permettre un meilleur suivi et une meilleure répartition du budget alloué à leurs activités.

Recommandation 8. L'Auditeur externe recommande que les bureaux régionaux mesurent avec plus de précision et de fiabilité le nombre de missions de supervision qu'ils mènent et le poids respectif de leurs activités de supervision, d'appui technique et d'orientation stratégique.

3.3. Supervision et pandémie

73. En 2020 et 2021, en raison des restrictions sanitaires, une proportion non négligeable des missions de supervision ainsi que des audits a été menée à distance. Deux mesures prises par le PAM à cet égard peuvent être soulignées: le lancement par le Directeur exécutif du projet relatif aux assurances données par la direction, qui visait à dresser un état des lieux du niveau de contrôle interne pendant les premiers mois de la pandémie de COVID-19, et l'élaboration accélérée d'une méthode de supervision à distance.

Projet relatif aux assurances données par la direction

Afin d'obtenir un état des lieux du contrôle interne dans le contexte de la pandémie, le Directeur exécutif a lancé en octobre 2020 le projet relatif aux assurances données par la direction, visant à dresser un état des lieux des contrôles effectivement assurés pendant les premiers mois de la pandémie. Ce projet consistait en une enquête menée auprès d'un échantillon de 40 bureaux de terrain, dont les six bureaux régionaux, en vue de préciser les contrôles qu'ils avaient effectivement assurés pendant la période considérée. La méthode retenue reposait dans une large mesure sur les déclarations des services interrogés, qui ont cependant été recoupées avec d'autres informations, ont fait l'objet de demandes de précisions aux bureaux de terrain et ont été discutées avec les divisions du Siège. Il en est ressorti que 88,7 pour cent des contrôles prévus avaient été effectués conformément aux règles applicables, 10,6 pour cent avaient été partiellement conformes, et 0,7 pour cent n'avaient pas été réalisés.

74. Afin de faciliter les missions de supervision des bureaux régionaux alors qu'il était impossible de se rendre dans les bureaux de pays, plusieurs divisions du Siège ont établi des grilles de supervision utilisables à distance, notamment la Division des finances et la Division des services de gestion. La Division de la gestion globale des risques a pour sa part élaboré pour 2020 une grille de risques spécifiques à la pandémie de COVID-19, assortie de recommandations pour les maîtriser, ainsi qu'un guide définissant les normes minimales de contrôle relatives à la gestion des risques inhérents aux tiers durant des situations d'urgence. Par ailleurs, une note d'orientation relative à l'emploi des registres des risques liés à la COVID-19 a été diffusée à l'intention des bureaux de pays. De même, une circulaire du Directeur exécutif consacrée aux contrôles à appliquer sur fond de COVID-19 a été publiée, qui répertoriait les principaux risques et les méthodes pour les maîtriser.

75. Il pourrait être utile que le Siège dresse un premier bilan de la supervision à distance et en tire des recommandations afin d'améliorer ce dispositif et de développer à l'avenir le recours à la visioconférence et à d'autres techniques de contrôle à distance. Il ne s'agit pas de renoncer aux missions sur le terrain, qui ont largement repris désormais. Mais l'expérience acquise pourrait inciter à renforcer le travail à distance, afin d'accentuer la préparation ou le suivi des contrôles, et offrir la possibilité de couvrir un nombre plus élevé de bureaux de pays, alors que certains d'entre eux, notamment ceux de taille plus modeste, expriment le sentiment d'être insuffisamment audités ou supervisés.

Recommandation 9. L'Auditeur externe recommande de dresser un bilan des missions de supervision menées par les bureaux régionaux pendant la pandémie, afin d'en tirer des pistes d'amélioration du dispositif, y compris la possibilité d'utiliser davantage les méthodes de supervision à distance en complément des missions sur place.

4. Les bureaux de pays et la supervision

76. Les bureaux de pays sont à la fois acteurs et objets de la supervision. En tant qu'acteurs, ils supervisent les bureaux auxiliaires, les bureaux de section et les partenaires coopérants, notamment à la faveur du travail des chargés du suivi et de l'évaluation. Ces activités entraînent des responsabilités et une charge de travail importante⁴¹.

77. En tant qu'objets de la supervision, les bureaux de pays audités cette année, en particulier les bureaux de petite taille⁴², regrettent que les obligations de communication d'information liées à la supervision (déclarations d'assurance, lettres d'affirmation, registres des risques, tableaux financiers, etc.) soient les mêmes quelle que soit la taille du bureau. Ils souhaiteraient aussi qu'une distinction puisse être faite entre les situations d'urgence et l'autres circonstances, afin que les obligations puissent être allégées dans le premier cas.

78. Les directeurs de pays rencontrés lors des missions d'audit ont également indiqué ne pas être associés à la réflexion sur la supervision menée par le Siège. Cela peut être regrettable et participer de la confusion conceptuelle entre le suivi que sont censés effectuer les bureaux de pays au titre de la deuxième ligne de défense, et celui qu'ils doivent conduire au quotidien au titre de la première ligne.

79. Chaque bureau de pays possède un référent pour les risques qui travaille à ces questions soit à temps plein, soit à temps partiel. Les conseillers chargés des risques et de la conformité jouent principalement un rôle de conseil vis-à-vis de la mise en œuvre de la politique de gestion des risques. Au sein du réseau du PAM, 48 bureaux de pays disposent de capacités "risques et conformité" à temps plein, et 35 bureaux de pays en ont à temps partiel.

⁴¹ Voir les lettres d'observations sur les Bureaux du PAM en Algérie, en République démocratique du Congo et en République dominicaine.

⁴² Voir les lettres d'observations sur les Bureaux du PAM en Algérie, en Arménie, en Namibie et en République dominicaine.

80. Parmi les bureaux de pays audités cette année, ceux de plus grande taille et exposés à des risques élevés (Pakistan, République centrafricaine ou République démocratique du Congo, par exemple) bénéficiaient d'un conseiller chargé des risques et de la conformité à plein temps et de rang élevé (P-4 au Pakistan et en République démocratique du Congo), à la différence des bureaux de taille plus modeste, comme l'Algérie, l'Arménie, la Namibie et la République dominicaine, qui étaient dotés d'un référent à temps partiel et d'un rang plus modeste.

81. Les référents à temps partiel n'ont pas suffisamment de temps à consacrer à ces fonctions et sont peu formés. Ainsi, jusqu'à une date récente, le référent "risques et conformité" en République dominicaine était également responsable des achats, du budget et des systèmes informatiques, ce qui lui laissait peu de temps pour les activités d'appui à la supervision exercée par le directeur de pays. Les obligations de communication d'information peuvent entraîner une répartition inégale de la charge de travail entre les agents, en particulier au détriment des référents pour le risque. Quand ils ne se consacrent pas exclusivement à cette tâche, les référents pour les risques appartiennent souvent à l'unité des finances. Leur champ d'activité recouvre parfois de trop nombreuses fonctions, faisant peser le risque de rendre superficielle chacune des tâches effectuées⁴³.

82. Les conseillers chargés des risques et de la conformité sont en général également les référents pour la politique de lutte contre la fraude et la corruption. La coexistence de ces deux missions est logique, mais crée parfois des incertitudes sur la définition précise et la compréhension des fonctions correspondantes. Dans des pays plus particulièrement exposés à la fraude, comme le Pakistan et la République démocratique du Congo, le référent n'avait que peu de temps à consacrer aux questions de supervision, qui paraissent souvent moins urgentes ou moins prioritaires.

83. Ces observations posent la question de la viabilité des obligations liées à la supervision. D'ailleurs, lors des audits de terrain conduits cette année, la connaissance des conditions à remplir en matière d'établissement de rapports est apparue assez limitée, en particulier dans les petits bureaux.

84. Les missions de supervision sont en général appréciées par les bureaux de pays, en particulier les plus petits d'entre eux, qui les trouvent utiles et en demandent parfois la réalisation. En revanche, tous les bureaux dans lesquels l'équipe d'audit externe s'est rendue n'ont pas encore mis en place de dispositif de suivi des recommandations liées à la supervision et, dans un cas de figure, le retard pris dans la mise en œuvre d'une recommandation a entraîné un lourd préjudice pour le PAM⁴⁴.

85. L'un des modules du logiciel R2 de gestion des risques et des recommandations permet le suivi des recommandations, et il pourrait donc être pertinent de mettre en place dans ce même outil un dispositif complémentaire de suivi de la mise en œuvre des recommandations du bureau régional par les bureaux de pays. Cela irait dans le sens de ce que préconisait le Corps commun d'inspection dans son rapport de 2020, selon lequel "la gestion du risque institutionnel devrait comprendre un système complet reposant sur des outils pertinents [...] et [qui] font partie d'une

⁴³ Voir notamment la lettre d'observations sur le Bureau du PAM en Algérie.

⁴⁴ Voir la lettre d'observations sur le Bureau du PAM en Arménie (incendie du local abritant les serveurs informatiques du bureau).

plateforme plus large reliée à d'autres systèmes afin que les processus puissent être rationalisés et intégrés"⁴⁵.

Recommandation 10. L'Auditeur externe recommande de mettre en place dans tous les bureaux de pays un dispositif de suivi des recommandations formulées par le bureau régional, comme cela est fait pour celles issues des audits internes et externes, par exemple dans l'outil R2 de gestion des risques et des recommandations.

Recommandation 11. L'Auditeur externe recommande de répertorier, poste par poste, les tâches que doivent accomplir les référents du réseau des conseillers chargés des risques et de la conformité, en précisant pour chaque activité le temps de travail à y consacrer.

Action possible portée à l'attention du Secrétariat: Conseillers et référents chargés des risques et de la conformité

1. Pour les bureaux disposant d'un conseiller chargé des risques et de la conformité à temps plein, demander à celui-ci: a) d'organiser régulièrement des sessions de sensibilisation aux questions liées aux risques et à la supervision à l'attention des agents du bureau; b) de faire traduire les principaux documents dans la langue la plus utilisée localement.

2. Pour les bureaux ne disposant pas d'un conseiller à plein temps: a) examiner à partir de quelle taille et de quel niveau de risque il est nécessaire de recruter un conseiller à plein temps; b) créer un fichier facilement accessible rassemblant les principaux documents, si possible avec leur traduction dans la langue la plus utilisée localement.

5. La supervision des risques

86. Depuis 2005 et l'adoption de la première politique en matière de gestion des risques, les progrès accomplis sont notables. La politique initiale a été enrichie pour ce qui est des définitions (catégorisation plus précise des risques, définition claire des différents niveaux de probabilité et de gravité) et des outils (constitution d'une bibliothèque d'indicateurs de risque, directives sur le registre central des risques et sur les indicateurs de risque), dynamique qu'ont impulsée de nouveaux acteurs (Responsable du contrôle des risques, Division de la gestion globale des risques).

87. La culture du risque commence à se développer sur le terrain: 84 registres des risques ont été transmis en 2021 sur les 89 attendus de la part des bureaux de pays et des bureaux régionaux. La qualité globale de ces registres, mesurée à l'issue du contrôle qualité des bureaux régionaux, a gagné 10 points entre 2019 et 2020, atteignant le score de 86 sur 100. Tous les bureaux de pays ont inséré un paragraphe sur leur gestion du risque dans les rapports annuels par pays de 2020. Chaque bureau de terrain est désormais doté d'un ou plusieurs référents pour les risques, qui constituent un réseau de 110 personnes, dont 48 remplissent ces fonctions à temps plein.

88. Le registre central des risques est un document apprécié de la direction que le nouveau format adopté en novembre 2021 rendra d'autant plus opérationnel. Le suivi fin des indicateurs de risque figurant dans les rapports relatifs à l'appétence pour le risque constitue un mécanisme d'alerte utile.

⁴⁵ Voir le document intitulé "[Gestion du risque institutionnel: approches et utilisations dans les entités des Nations Unies](#)" (JIU/REP/2020/5).

5.1. La quantification du risque

89. Le PAM a mis au point deux systèmes concurrents de quantification globale du risque par pays.

90. L'indice relatif au profil de risque pays est le produit de l'agrégation de données reflétant les risques issues de bases de données internes et externes au PAM. Établi par la Division de la gestion globale des risques, il repose sur une logique descendante. Ses implications en matière de politique de gestion du risque ne sont pas claires: dans les pays où le risque est le plus élevé (Éthiopie, Mozambique et Yémen), les directeurs sont encouragés à recruter des référents "risques et conformité" à temps plein, sans pour autant que cela soit une obligation ni qu'un budget supplémentaire soit nécessairement accordé.

91. L'indice de risque autoévalué est le classement résultant de la pondération des risques effectuée par les pays eux-mêmes, à partir de leur registre des risques; lui aussi établi par la Division de la gestion globale des risques, cet indice résulte de la somme du niveau de gravité de chacun des risques contenus dans le registre du pays. Il obéit à une logique ascendante.

92. Les bureaux régionaux effectuent ensuite le contrôle qualité de ces registres des risques. Onze critères sont utilisés, notés de 1 à 5 puis agrégés. Une partie des questions posées sont génériques et principalement axées sur la forme (respect des délais, emploi du modèle de document, exhaustivité de la saisie, notamment). D'autres vérifications sont ensuite effectuées au niveau de la Division de la gestion globale des risques; elles demeurent assez générales, puisqu'elles concernent l'exhaustivité et la pertinence des données renseignées, et visent principalement à contrôler qu'il n'y a pas d'erreur de classification.

93. Ces deux méthodes de quantification ne coïncident pas toujours. Par exemple, en 2021, le Malawi était au troisième rang des pays présentant le plus de risques selon sa propre appréciation, alors qu'il était 55^e au classement établi par la Division de la gestion globale des risques selon l'indice relatif au profil de risque. D'après la Division, ces incohérences sont dues au fait que les bureaux de pays saisissent un trop grand nombre de risques, voire l'intégralité de ceux auxquels ils font face, dans leur registre des risques, alors que celui-ci ne devrait en théorie recenser que les risques les plus importants, appelant l'attention des responsables.

94. La confrontation de l'approche descendante et de l'approche ascendante permet cependant de repérer ces incohérences, et donc de détecter de potentielles erreurs d'appréciation; le cas échéant, une mesure corrective doit être prise. Les registres des risques des bureaux de pays demeurent utiles, puisqu'ils contiennent de l'information détaillée et subjective, qu'il serait difficile d'obtenir à partir des données extérieures et objectives correspondant à l'indice relatif au profil de risque pays. C'est pourquoi l'Auditeur externe recommande de retenir un indicateur de référence pour davantage de clarté, sans pour autant éliminer l'autre.

Recommandation 12. L'Auditeur externe recommande de retenir, entre l'indice relatif au profil de risque pays et l'indice de risque autoévalué, l'indicateur à privilégier pour apprécier le niveau de risque présenté par un pays.

5.2. La communication d'information et l'actualisation

95. Les bureaux de pays sont censés actualiser en milieu d'année leur registre des risques. Dans les faits, cette actualisation est assez rarement faite. Au 28 janvier, d'après les données de la Division de la gestion globale des risques, 53 bureaux de pays sur 83 avaient communiqué leur actualisation de milieu d'année pour 2021, un bureau régional sur six l'avait fait, tout comme quatre des 40 divisions du Siège.

96. En outre, depuis le dernier trimestre de 2021, les pays qui le souhaitent peuvent présenter des rapports trimestriels sur les risques dont le format est proche de celui du registre central des risques⁴⁶ et, dès lors, plus fourni que les registres des risques. En 2021, huit pays ont soumis des rapports trimestriels⁴⁷ et 16 ont exprimé un intérêt auprès de la Division de la gestion globale des risques. Pour eux, les exercices d'actualisation et de communication d'information trimestrielle se superposent sans grande valeur ajoutée.

97. Les indicateurs de risque clés sont répertoriés et classés par catégorie d'activité. Ils permettent aux bureaux de pays de procéder au suivi de leurs risques: par exemple, un bureau entre en "zone de risque" sur le plan des ressources humaines si la moitié des postes de gestionnaire y sont vacants. Cela permet aux bureaux de pays, ainsi qu'au Siège dans le cadre du registre central des risques, de repérer les domaines à haut risque, activité par activité. Aujourd'hui, selon la Division de la gestion globale des risques, 15 bureaux définissent des indicateurs de risque, et deux autres s'initient à la collecte de telles données. Sur ces 17 bureaux, trois sont des bureaux régionaux (Bureau régional de Panama, Bureau régional de Johannesburg et Bureau régional de Nairobi). L'adoption des indicateurs de risque est donc encore peu répandue, et les pays présentant des risques très faibles (Bhoutan, Inde et Tunisie) doivent suivre la même procédure que les autres. Toutefois, le constat est à relativiser étant donné le caractère récent des initiatives en la matière: la bibliothèque d'indicateurs a été définie en 2020, et les procédures opératoires normalisées l'ont quant à elles été en 2021.

98. Alors qu'un examen indépendant, confié en 2021 par le Bureau de l'Inspecteur général à des consultants extérieurs⁴⁸, pointe la perception globalement négative par les directeurs en poste sur le terrain de la politique en matière de gestion globale des risques en raison de sa lourdeur⁴⁹, le PAM gagnerait à mieux employer les indicateurs dont il dispose pour adapter sa politique de gestion des risques selon les niveaux de risque des pays. Les pays les plus à risque pourraient par exemple assurer le suivi de leurs indicateurs de risque dans le cadre de leur registre des risques et en rendre compte aux bureaux régionaux, tandis que les pays les moins à risque pourraient décliner une version simplifiée du registre des risques, sans nécessairement devoir l'actualiser en milieu d'année. Cette logique pourrait également s'appliquer aux divisions du Siège.

Recommandation 13. L'Auditeur externe recommande d'adapter localement le suivi des risques en fonction du niveau de risque indiqué par l'indicateur retenu.

⁴⁶ Indicateurs de risque, comparaison avec les seuils de tolérance, notamment.

⁴⁷ L'Afghanistan, le Kenya, l'Ouganda, la République arabe syrienne, le Soudan, le Soudan du Sud, le Tchad et le Zimbabwe.

⁴⁸ *Baldwin Global Independent Review – Draft report 2021*.

⁴⁹ Quarante-sept pour cent d'opinions négatives et seulement 11 pour cent d'opinions positives.

5.3. Le contrôle qualité

99. Le contrôle qualité réalisé par les bureaux régionaux est exclusivement formel. Le nouveau manuel en la matière, rédigé par la Division de la gestion globale des risques pour l'exercice 2022, prévoit de nouveaux critères qui ne changent pas la donne. Aucun suivi de la mise en œuvre des mesures correctives n'est prévu, alors que cela pourrait contribuer à réduire la probabilité ou la gravité du risque résiduel. Ce suivi devrait faire partie de la mission classique de supervision des bureaux régionaux.

Action possible portée à l'attention du Secrétariat: contrôle qualité des registres des risques

1. Consolider les tests mis en place aux différents niveaux (en particulier au niveau des bureaux régionaux et du Siège) en renforçant les dispositifs de vérification axés sur le contenu des registres des risques (en complément de vérifications des procédures et de la forme), afin d'accroître la fiabilité de ces données dont les déclarations faites par les bureaux concernés demeurent la source.

2. Faire effectuer par les bureaux régionaux un suivi de la mise en œuvre des mesures correctives.

5.4. Le Siège et la culture du risque

100. À la différence du terrain, le Siège n'a pas encore totalement assimilé la culture du risque. Alors que le manuel consacré à la planification annuelle de la performance le prévoit explicitement⁵⁰, seules 18 divisions du Siège sur 40 avaient transmis à la Division de la gestion globale des risques leur registre des risques en 2021, et seuls 61 pour cent de ceux-ci ont été saisis dans le logiciel R2. D'après la Division, il est prévu en 2022 d'inclure dans R2 tous les registres des risques fournis par les diverses entités du Siège.

Action possible portée à l'attention du Secrétariat: élaboration des registres des risques – faire de l'élaboration d'un registre des risques un critère d'évaluation des directeurs du Siège par leur hiérarchie.

6. La supervision et les systèmes informatiques

6.1. L'intégration et l'unification des niveaux de risque

101. La consignation de l'information sur les risques présentés par les pays dans les rapports sur les risques est effectuée grâce à la saisie de fichiers Excel. Les réponses offrent une grande flexibilité, ce qui donne lieu à des fichiers très différents. Un effort de standardisation et d'accompagnement peut cependant être noté, notamment avec la mise en place d'un modèle de registre. Les registres des risques sont ensuite intégrés manuellement dans le logiciel R2, mis en service en 2019. Ce transfert manuel est effectué sur quatre à six semaines, durant lesquelles cinq à dix heures seraient au total consacrées à cette activité⁵¹, qui comprend deux étapes: la saisie, puis l'approbation. Après vérification, les données sont intégrées dans le logiciel R2. L'utilisation de R2 permet de regrouper les informations et simplifie la gestion des processus

⁵⁰ Voir le chapitre 1, consacré à la performance (*Performance Overview*), du manuel destiné aux divisions du Siège.

⁵¹ Estimation faite par la Division de la gestion globale des risques.

mobilisant plusieurs acteurs. Un tableau de bord de suivi des risques⁵² est ensuite produit à partir des données enregistrées dans R2.

102. La remontée des risques n'est donc qu'en partie automatisée. Le recours à des tableurs Excel reste la pratique en vigueur pour l'établissement des registres des risques, ce qui fait écho aux constats formulés dans le rapport du Corps commun d'inspection⁵³ de 2020 selon lesquels la plupart des entités se servent de tableurs ou de logiciels de base pour la gestion du risque institutionnel, tandis que quelques-unes utilisent des systèmes développés en interne pour saisir et enregistrer les risques, et les systèmes de gestion du risque institutionnel de 15 entités sont autonomes et ne sont pas intégrés à d'autres systèmes. Au PAM, si l'utilisation des tableurs Excel demeure répandue pour la saisie des informations, un effort d'intégration et d'unification a néanmoins été effectué avec la mise en place du logiciel R2 et d'une vision globale des risques à l'échelle institutionnelle via le développement d'un tableau de bord.

103. Le suivi et l'actualisation des mesures d'atténuation ne sont pour l'heure pas accessibles dans R2. Bien qu'elle ne soit pas couramment renseignée à ce stade, une partie spécifique est néanmoins disponible dans R2, laissant présager que ce suivi sera bel et bien pris en compte. Toutefois, certains aspects relatifs à la mise en œuvre de la politique de gestion des risques avec R2 restent encore peu définis⁵⁴. Ce point avait déjà été soulevé dans le rapport d'audit interne de 2017 sur la mise en œuvre de la politique de gestion globale des risques⁵⁵. Ce même rapport pointe du doigt la nécessité de rendre cette base de données accessible en temps réel à plusieurs utilisateurs à la fois. Au PAM, l'actualisation n'est toujours pas automatique et un intermédiaire doit opérer la saisie, ce qui génère des coûts de friction compromettant l'aspect "en temps réel".

Recommandation 14. L'Auditeur externe recommande de renforcer l'automatisation de la remontée des risques au moyen de formulaires de saisie permettant le transfert des informations vers le logiciel R2 et le suivi des modifications successives.

6.2. La remontée des informations dans COMET

104. COMET⁵⁶ est un outil essentiel pour la supervision au PAM, en raison des données stratégiques qu'il contient sur la gestion des programmes et des opérations, notamment les distributions. La grande majorité des informations enregistrées dans COMET y sont saisies manuellement. Comme cela a déjà été relevé dans plusieurs rapports antérieurs, notamment le Rapport de l'Auditeur externe sur la gestion de l'information sur les bénéficiaires⁵⁷, la remontée des données pourrait être davantage automatisée, ce qui n'a été que partiellement fait à ce stade. Par exemple, certains bureaux de pays (Éthiopie, République démocratique du Congo, Yémen et Zimbabwe) ont exprimé le souhait de pouvoir faire remonter les notes sur les distributions de vivres en chargeant directement un fichier: en effet, les bureaux de pays ont parfois besoin de

⁵² Le tableau de bord est disponible sur analytics.wfp.org et repose sur la technologie Tableau, dont l'interface permet d'effectuer des analyses géographiques et thématiques.

⁵³ Voir le document intitulé "[Gestion du risque institutionnel: approches et utilisations dans les entités des Nations Unies](#)" (JIU/REP/2020/5).

⁵⁴ En témoigne le document "*R2 Timeline-VW01*", qui prévoit l'élaboration d'une feuille de route pour la mise en œuvre de la politique de gestion des risques dans R2 comme l'un des objectifs de l'année 2022.

⁵⁵ Bureau de l'Inspecteur général, rapport d'audit interne [AR/17/13](#).

⁵⁶ Outil des bureaux de pays pour une gestion efficace.

⁵⁷ Voir le [Rapport de l'Auditeur externe sur la gestion de l'information sur les bénéficiaires](#) (WFP/EB.A/2021/6-G/1).

créer des notes avec plus de 500 localisations, et l'enregistrement de cette donnée directement à partir du chargement des fichiers Excel dans COMET pourrait faciliter la procédure de saisie.

105. La saisie manuelle des données dans COMET et la nécessité de combiner ces données avec celles provenant de sources tierces [notamment le Système d'appui à la gestion logistique (LESS), le Système mondial et réseau d'information du PAM (WINGS) et la plateforme numérique du PAM pour la gestion des données concernant les bénéficiaires et des transferts (SCOPE)] soulèvent des questions concernant la qualité des données, ce qui est particulièrement important pour les rapports sur les distributions⁵⁸. Pour y répondre, le tableau de contrôle de COMET a été développé, interface qui permet notamment la résolution du conflit avec LESS. Les plateformes étant différentes, le rapprochement des données issues des deux systèmes est crucial afin de permettre le suivi intégral de l'acheminement des marchandises. Les bureaux de pays sont chargés d'effectuer ce rapprochement. Compte tenu du rôle important que jouent ces bureaux et de l'absence de données sur le temps qu'ils consacrent effectivement à ces aspects de la vérification de la qualité, il pourrait être particulièrement fructueux d'organiser une consultation des bureaux visant à s'assurer que les procédures sont bien connues et prises en compte, et qu'il est dûment répondu aux besoins en ressources humaines.

Recommandation 15. L'Auditeur externe recommande d'organiser une consultation des agents des bureaux de pays chargés du rapprochement des données dans COMET, afin de s'assurer que les procédures sont bien comprises et qu'il est dûment répondu aux besoins en ressources humaines.

7. Le cycle d'élaboration des assurances du Directeur exécutif

106. Avec sa déclaration annuelle sur le contrôle interne, le Directeur exécutif délivre une assurance quant à l'efficacité du système de contrôle interne du PAM⁵⁹. Le cycle annuel d'élaboration des assurances du Directeur exécutif s'appuie notamment sur les déclarations fournies par chaque directeur. Le nouvel exercice auquel doivent se livrer les 130 directeurs d'unité administrative, qui a été révisé en 2019, a gagné en substance. Il ne s'agit plus d'une procédure purement formelle consistant à faire reposer la responsabilité d'éventuels dysfonctionnements sur le signataire de la déclaration: le point de vue des gestionnaires de terrain est sincèrement sollicité et le travail d'exploitation aboutit à un document particulièrement éclairant sur les enjeux qui sont ceux du PAM.

107. Le Conseil d'administration a salué ce qu'il juge être un progrès en matière de transparence, comme en témoignent les interventions des représentants à la session annuelle de juin 2020⁶⁰. Le Comité d'audit a lui aussi pris acte des progrès réalisés⁶¹. Enfin, le Comité financier de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)⁶² a à son tour complimenté le PAM pour son examen des principaux risques.

⁵⁸ Enjeux déjà abordés dans le [Rapport de l'Auditeur externe sur la gestion de l'information sur les bénéficiaires](#) (WFP/EB.A/2021/6-G/1).

⁵⁹ Règle de gestion financière 112.11: "Le Directeur exécutif soumet au Conseil, pour information, une déclaration sur le contrôle interne au PAM. Cette déclaration est présentée au cours de la session annuelle du Conseil."

⁶⁰ [Résumé des travaux de la session annuelle de 2020](#) (WFP/EB.A/2020/14) – Comptes annuels vérifiés de 2019, par. 152 à 157.

⁶¹ [Rapport annuel du Comité d'audit](#) (WFP/EB.A/2020/6-C/1).

⁶² [Rapport du Comité financier de la FAO](#) (WFP/EB.A/2021/5(B,C)/3 WFP/EB.A/2021/6(A,B,C,D,E,F,G,H,J)/3).

108. L'Auditeur externe s'interroge néanmoins sur la valeur ajoutée pour le PAM (et non pour le Conseil d'administration) de ce nouvel exercice au regard de son coût. En effet, comme l'a souligné la Division de la gestion globale des risques, cette opération ne se substitue pas à l'audit: la véracité des déclarations n'est pas toujours établie. Elle n'a pas non plus vocation à servir de système d'alerte sur les principaux dysfonctionnements, puisque des canaux de remontée des informations existent par ailleurs. Dans le même temps, le coût de collecte et de traitement des données est élevé et les responsables se plaignent du temps qu'ils doivent y consacrer.

7.1. Le caractère probant des déclarations

109. L'exercice d'assurance n'est pas un audit. Pour autant, les bureaux régionaux sont censés vérifier la véracité des déclarations des directeurs de pays lorsqu'ils remplissent leur propre questionnaire⁶³. En 2021, tous les bureaux régionaux avaient affirmé avoir rempli ce questionnaire, mais la Division de la gestion globale des risques a constaté que certains n'effectuaient pas toutes les vérifications attendues d'eux⁶⁴. Selon la Division, des mesures correctives ont été mises en place lors du cycle suivant.

110. Les vérifications effectuées par l'Auditeur externe, par confrontation de ses propres observations de terrain, ainsi que les audits internes menés par du Bureau de l'Inspecteur général, ont néanmoins mis au jour de nombreuses incohérences sur des points précis. Tel a été le cas en Iraq ou au Pakistan, par exemple.

7.2. Le rôle d'alerte joué par le cycle d'élaboration des assurances

111. Les problématiques mises en évidence lors du cycle d'élaboration des assurances ont pour l'essentiel été portées à la connaissance du PAM par d'autres canaux: à ce jour, l'examen des risques n'a pas révélé de nouveaux dysfonctionnements conduisant à l'adoption de mesures correctives (voir exemple ci-après).

Exemple de la politique de lutte contre le harcèlement

Tant en 2020 qu'en 2021, l'Examen de la gestion des points importants signalés en matière de risque et de contrôle a fait une large place à la culture organisationnelle et aux règles de conduite sur le lieu de travail, présentées comme nécessitant une attention particulière. Le registre central des risques de mars 2020 en fait également un risque prioritaire.

Pourtant, le sujet a été porté à la connaissance de la direction par une autre voie que la déclaration d'assurance: l'enquête mondiale auprès du personnel de 2018 avait en effet permis de quantifier la part d'employés déclarant avoir été victimes de harcèlement pendant les 12 mois précédents (18 pour cent) et la part déclarant en avoir été témoin (48 pour cent). En réponse, le PAM a mis en place un groupe de travail qui a rendu ses conclusions en 2019. En janvier 2020, un poste de chargé de mission a été créé, avec pour objectif la mise en œuvre du plan d'action détaillé entériné par la direction.

Source: Auditeur externe.

⁶³ Q°5.6.3, enquête 2020: ""5.6.3 Certification par le Bureau régional: Je soussigné(e), Directeur régional/Directrice régionale, confirme que l'information fournie par les directeurs de pays dans leurs réponses à l'exercice d'assurance est exacte et conforme à la connaissance que j'ai des opérations, et que lorsque tel n'est pas le cas, j'ai mis en évidence les divergences dans les observations que j'y ai formulées".

⁶⁴ D'après les enseignements tirés du cycle 2021 ("*2020 ED Assurance Exercise – Client experience improvements lessons learned 27 January 2022*").

112. Ainsi, si elle mobilise les responsables à tous les niveaux et permet des échanges entre eux et la Division de la gestion globale des risques, cette opération d'examen des risques donne principalement lieu à l'élaboration d'un document d'information qui sert à mettre le Secrétariat du PAM en valeur auprès du Conseil d'administration plutôt qu'à alerter sur les dysfonctionnements qui ont été constatés.

7.3. La lourdeur du processus

113. Le risque de lourdeur excessive est bien perçu par la Division de la gestion globale des risques, qui sollicite tous les ans des informations en retour auprès des bureaux de terrain et des différentes divisions afin d'alléger le processus⁶⁵. Il n'en demeure pas moins que de nombreux répondants – et en particulier les bureaux régionaux – mettent en avant le caractère parfois excessif de ce qui leur est demandé⁶⁶.

114. En 2020-2021, la réalisation de deux enquêtes supplémentaires relatives au contrôle interne et aux risques a accentué cette impression de lourdeur.

115. En conclusion, les limites du système d'assurance résultent de la nature hybride de l'exercice tel que le conduit le PAM. L'ambition de dépasser le formalisme du modèle antérieur a nécessairement renforcé les exigences de précision pesant sur les répondants. Dans le même temps, bien que les données soient analysées, agrégées et comparées, cet exercice n'a jamais eu pour ambition que de rendre compte de manière factuelle de dysfonctionnements au PAM et des réponses qu'y apporte la direction. Il ne doit pas devenir un exercice annuel d'audit interne, assorti de vérifications systématiques qui seraient disproportionnées par rapport au but recherché.

116. Compte tenu des limites de l'assurance obtenue, de la lourdeur du dispositif et de son absence d'impact sur la transformation du PAM, l'Auditeur externe s'interroge quant à l'utilité du cycle annuel d'élaboration des assurances, tel que renforcé depuis 2019, et quant à son bilan coûts-avantages. Le PAM doit naturellement respecter l'obligation de produire une déclaration d'assurance annuelle, comme le prévoit son Règlement financier. Il dispose cependant d'une liberté de choix dans les modalités de réalisation de cet exercice, qui peut être formel ou au contraire plus qualitatif. Les bénéfices pour le PAM – et non pour ceux qui assurent la supervision – de la nouvelle procédure plus qualitative mise en œuvre depuis 2019 sont-ils à la hauteur de l'investissement (en temps, en effectifs) qu'elle nécessite?

117. Le cycle annuel d'élaboration des assurances du Directeur exécutif, sur lequel s'appuie la déclaration du Directeur exécutif sur le contrôle interne, accroît la transparence du PAM vis-à-vis de son Conseil d'administration. Pour l'Auditeur externe, il présenterait une valeur ajoutée qui justifierait le temps investi s'il permettait d'alerter sur des enjeux émergents qui ne seraient pas signalés par l'intermédiaire d'autres canaux. Selon toute vraisemblance, cela n'a pas encore été le cas.

⁶⁵ La Division en est ainsi venue à ajouter la réponse "sans objet" pour certaines questions afin de permettre aux divisions et bureaux de plus petite dimension de consacrer moins de temps à l'exercice.

⁶⁶ *ED Assurance Exercice 2020 Quantitative analysis*, février 2020.

IV REMERCIEMENTS

118. L'équipe d'audit tient à adresser ses vifs remerciements à l'ensemble des agents du PAM qu'elle a rencontrés au cours de sa mission pour leur parfait esprit de collaboration et leur entière disponibilité. Elle remercie plus particulièrement la Division de la gestion globale des risques ainsi que les bureaux régionaux et les bureaux de pays dont les directeurs ont accepté de partager leur perception et leur expérience.

Fin des observations d'audit.

Annexe 1: Actions possibles portées à l'attention du Secrétariat¹

1. Supervision de la performance: s'assurer que la supervision de la deuxième ligne de défense participe activement à l'amélioration de la performance du PAM, y compris par l'établissement d'indicateurs spécifiques. Par exemple, chaque grille de vérification pourrait comporter un volet consacré à la performance du service faisant l'objet de la mission de supervision ou de l'autoévaluation.

2. Planification de la supervision:
 1. Prévoir que chaque année les principales divisions du Siège et les bureaux de pays expriment par écrit leurs souhaits prioritaires concernant la supervision qu'exercent les bureaux régionaux.

 2. Rendre systématique l'établissement d'un plan annuel global des missions de supervision prévues dans chaque région par les bureaux régionaux.

3. Exploitation des résultats de la supervision: centraliser dans une base de données, à laquelle les membres du Conseil auraient eux aussi accès, les rapports de supervision établis par les bureaux régionaux.

4. Priorités des directeurs régionaux: compléter la lettre de mission adressée aux directeurs régionaux nouvellement nommés en y faisant figurer des priorités et des indicateurs propres à la région d'affectation et au bureau régional concerné.

5. Conseillers chargés des risques et de la conformité:
 1. Pour les bureaux disposant d'un conseiller chargé des risques et de la conformité à temps plein, demander à celui-ci: a) d'organiser régulièrement des sessions de sensibilisation aux questions liées aux risques et à la supervision à l'attention des agents du bureau; b) faire traduire les principaux documents dans la langue la plus utilisée localement.

 2. Pour les bureaux ne disposant pas d'un conseiller à plein temps, a) examiner à partir de quelle taille et de quel niveau de risque il est nécessaire de recruter un conseiller à plein temps; b) créer un fichier facilement accessible rassemblant les principaux documents, si possible avec leur traduction dans la langue la plus utilisée localement.

¹ Ces actions suggérées au Secrétariat complètent les recommandations présentées en début de rapport sans pour autant nécessiter un rapport de suivi au Conseil d'administration.

6. Contrôle qualité des registres des risques:

1. Consolider les tests mis en place aux différents niveaux (en particulier au niveau des bureaux régionaux et du Siège) en renforçant les dispositifs de vérification axés sur le contenu des registres des risques (en complément de vérifications des procédures et de la forme), afin d'accroître la fiabilité de ces données dont les déclarations faites par les bureaux concernés demeurent la source.

2. Faire effectuer par les bureaux régionaux un suivi de la mise en œuvre des mesures correctives.

7. Élaboration des registres des risques: faire de l'élaboration d'un registre des risques un critère d'évaluation des directeurs du Siège par leur hiérarchie.

Annexe 2: Synthèse des réponses au questionnaire adressé par l'Auditeur externe aux six bureaux régionaux

1. Malgré une description de poste commune, les directeurs régionaux portent chacun un regard un peu différent sur leur rôle, la lettre de mission ne fixant pas pour eux de priorités stratégiques sur le plan de la supervision.
2. Les différents bureaux ne mesurent pas la part de leur temps consacrée aux missions de supervision, et les estimations divergent.
3. Il y a de grandes disparités en termes de missions de supervision et d'appui aux bureaux de pays, d'une part entre différents bureaux régionaux, et d'autre part d'une année sur l'autre pour un même bureau régional.
4. Il faudrait disposer d'un guide plus opérationnel répertoriant les règles de supervision. La rédaction du manuel de suivi et de supervision destiné aux bureaux régionaux est bienvenue.
5. La description du poste et du rôle des conseillers chargés des risques et de la conformité devrait être étoffée.
6. Les mêmes agents assument parfois les deux missions de supervision et d'appui: un agent supervisant parfois ce qu'il a lui-même recommandé, il aura une moindre indépendance intellectuelle dans la supervision.
7. Après une période d'adaptation, les bureaux régionaux s'accordent à dire que l'activité de supervision a pu se poursuivre pendant la pandémie à des niveaux quantitativement équivalents à ce qu'ils étaient auparavant.
8. En revanche, une déperdition de qualité est généralement notée pendant la pandémie en raison de l'absence de visibilité et de contrôle sur place.
9. Plusieurs améliorations sont souhaitables, notamment l'élaboration de documents plus opérationnels et de procédures de gestion du risque plus orientées vers le terrain.
10. Certains craignent que la Division de la gestion globale des risques ne soit en train d'élargir ses fonctions à un exercice plus direct de la supervision: l'envoi des lettres d'affirmation et des déclarations d'assurance directement à cette Division, sans passer par les bureaux régionaux, pourrait en être une manifestation.
11. Un bureau a estimé que ce n'était pas à la Division de la gestion globale des risques de recenser les risques, ce rôle incombant au Bureau des inspections et des enquêtes, au Bureau de l'audit interne et à l'Auditeur externe, mais qu'il lui revenait de synthétiser les informations provenant du terrain sans rentrer elle-même dans le fond des dossiers.
12. Les bureaux régionaux estiment faire remonter des informations utiles, non seulement sur les problèmes systémiques rencontrés, mais aussi sur les bonnes pratiques.
13. Il n'existe pas de dispositif normalisé de communication d'information. Les bonnes pratiques ou les problèmes récurrents répertoriés par les bureaux régionaux sont transmis au Siège via différents canaux.
14. Certains bureaux régionaux signalent la relative contradiction que présente le fait que l'examen des lettres d'affirmation soit confié à la Division des finances alors que leur contenu relève pour partie de la gestion des risques, qui est du domaine de la Division de la gestion globale des risques.

15. Le contenu et le mode de rédaction des déclarations d'assurance, et la nécessité quasi-permanente de les adapter, suscitent des critiques, qui restent toutefois globalement limitées.
16. Certains bureaux de pays continuent à passer d'abord par le bureau régional avant d'envoyer ces documents au Siège; les bureaux régionaux concernés semblent vouloir continuer à effectuer un examen préalable.
17. Il existe des moyens d'améliorer les déclarations d'assurance:
 - orienter davantage les exercices vers les bureaux de pays afin qu'ils deviennent de vrais outils pour détecter les risques sur le terrain;
 - augmenter le nombre de formations obligatoires sur la conformité;
 - vérifier chaque année que les guides sont à jour;
 - simplifier le langage employé (qui peut conduire à des erreurs d'interprétation pour les agents dont l'anglais n'est pas la langue maternelle).

Annexe 3: Évolution des coûts de supervision du PAM et comparaison avec d'autres institutions internationales

Coûts de personnel et coûts opérationnels (en dollars É.-U.)

	2019	2020	2021 (prévision**)	Évolution 2019-2020	Évolution 2020-2021	Évolution 2019-2021
Bureau de l'audit interne	6 121 109	6 288 271	7 030 155	+3%	+12%	+15%
Bureau des inspections et des enquêtes	4 535 763	5 375 845	5 614 254	+19%	+4%	+24%
Bureau de l'Inspecteur général	603 070	761 255	829 300	+26%	+9%	+38%
Total	11 259 942	12 425 371	13 473 709	+10%	+8%	+20%
Bureau de l'évaluation***	8 961 440	11 139 780	12 479 860	+24%	+12%	+39%
Comité financier de la FAO	188 249	133 391	77 942	-29%	-42%	-59%
Comité consultatif de contrôle indépendant et Secrétariat	134 517	68 341	69 229	-49%	+1%	-49%
Sessions du Conseil et Secrétariat	1 811 698	1 384 120	812 358	-24%	-41%	-55%
Audit externe	380 000	380 000	380 000	+0%	+0%	+0%
Division de la gestion globale des risques	4 270 820	6 085 224	6 000 000	+42%	-1%	+40%
Contribution au Corps commun d'inspection	1 009 269	1 200 119	1 200 119	+19%	+0%	+19%
Coûts de supervision des bureaux régionaux*	9 534 490	8 427 557	10 992 778	-12%	+30%	+15%
Total	37 550 425	41 243 903	45 485 995	+10%	+10%	+21%

Source: Auditeur externe, d'après les informations fournies par le PAM.

* Les dépenses des bureaux régionaux correspondant à la supervision sont probablement sous-évaluées du fait d'une répartition imprécise des frais des bureaux régionaux. Se référer à la partie 4.3 pour plus de précisions.

** Données prévisionnelles pour 2021 si les coûts du personnel restent inchangés (à l'exclusion des coûts des bureaux régionaux).

*** Les données incluent le budget du Bureau de l'évaluation, mais pas le budget de l'ensemble de la fonction d'évaluation.

Coûts de supervision au PAM et dans 28 organisations internationales interrogées (2019, en dollars)

	Audit interne	Autres mécanismes d'audit	Comités experts indépendants	Comité consultatif de contrôle indépendant	Audit externe	Contribution au Corps commun d'inspection	Division de la gestion globale des risques	Total
Coûts du PAM	6 121 109	14 100 273	188 249	134 517	380 000	1 009 269	4 270 820	26 204 237
<i>(ramené aux coûts totaux)</i>	0,8‰	1,85‰	0,02‰	0,02‰	0,05‰	0,13‰	0,56‰	0,34%
Coûts minimum	12 500	18 143	4 335	4 773	57 447	20 000	5 500	
Coûts maximum	59 497 000	21 000 000	4 610 200	639 248	15 012 800	7 390 600	4 270 820	
Moyenne des sondés	4 403 098	4 697 310	686 281	144 215	854 000	720 118	598 842	9 335 054
<i>(ramené aux coûts totaux)</i>	2,3‰	3,25‰	0,59‰	0,29‰	9,4‰	0,19‰	0,49‰	0,63%
Médiane des sondés	1 403 625	882 000	149 247	90 828	187 410	159 387	161 205	
<i>(ramené aux coûts totaux)</i>	1,77‰	2,66‰	0,25‰	0,04‰	0,27‰	0,16‰	0,17‰	

Source: enquête menée par l'Auditeur externe auprès de 29 organisations internationales¹.

Nota bene: Le montant total présenté pour le PAM pur l'année 2019 dans ce tableau (26 204 237 dollars) diffère du montant total correspondant présenté dans la première partie consacrée à l'étude du coût de la supervision au PAM, ce dernier incluant également le coût des sessions du Conseil d'administration et de son Secrétariat (1 811 698 dollars), ainsi que le coût alloué à la supervision des bureaux régionaux (9 534 490 dollars), qui n'ont pas été pris en compte dans l'enquête menée auprès des 28 autres organisations.

¹ Rapport financier et états financiers vérifiés, Nations Unies, Volumes I et II, Université des Nations Unies, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, Programme des Nations Unies pour l'environnement, Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, Fonds d'équipement des Nations Unies, Programme des Nations Unies pour les établissements humains, Fonds des Nations Unies pour la population, Fonds des Nations Unies pour l'enfance, Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification, Programme des Nations Unies pour le développement, Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche, Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, ONU-Femmes, Programme alimentaire mondial; Organisation internationale du Travail, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Organisation mondiale de la Santé, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, Union postale universelle, Organisation météorologique mondiale, Union internationale des télécommunications; Cour pénale internationale; Conseil de l'Europe, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.

Liste des sigles utilisés dans le présent document

COMET	outil des bureaux de pays pour une gestion efficace
COSO	Comité des organisations de tutelle de la Commission Treadway
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
ISSAI	Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
LESS	Système d'appui à la gestion logistique
SCOPE	plateforme numérique du PAM pour la gestion des données concernant les bénéficiaires et des transferts
WINGS	Système mondial et réseau d'information du PAM