



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

Conseil d'administration

Session annuelle

Rome, 26–30 juin 2023

Distribution: générale

Point 6 de l'ordre du jour

Date: 12 mai 2023

WFP/EB.A/2023/6-F/1

Original: anglais

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 les services d'appui

Projet de décision*

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport de l'Auditeur externe sur les services d'appui" (WFP/EB.A/2023/6-F/1) et de la réponse de la direction du PAM publiée sous la cote WFP/EB.A/2023/6-F/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. L. Hoffmann
Directeur du Bureau de l'Auditeur externe
courriel: lutz.hoffmann@wfp.org



B u n d e s
rechnungshof

Audit externe du Programme alimentaire mondial

RAPPORT D'AUDIT

SERVICES D'APPUI

Exercice 2022



Table des matières

RÉSUMÉ	4
A. REMERCIEMENTS	6
B. MANDAT, ÉTENDUE DES VÉRIFICATIONS ET MÉTHODE	6
C. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	8
1. Services liés aux achats	8
a. Enregistrement des fournisseurs	8
b. Registre des fournisseurs	10
c. Accords à long terme	12
d. Bons de commande relatifs à des micro-achats	13
e. Organisation des achats.....	15
2. Ressources humaines	17
a. Dossiers des services du personnel	17
b. Effectifs apparentés	19
3. Technologies de l'information et de la communication	22
a. Plans pour la reprise après sinistre	22
b. Développement de logiciels indépendamment des solutions informatiques internes existantes.....	25
c. Manuel et politiques relatifs aux dispositifs informatiques	27

Résumé

En 2022, l'Auditeur externe a conduit deux audits de performance consacrés aux services d'appui et à la gestion des carburants, qui ont porté sur la bonne application des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience définis dans les Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques. La gestion des carburants a fait l'objet d'un rapport distinct.

Les services d'appui jouent un rôle essentiel dans les activités organisationnelles et opérationnelles du PAM. Aux fins de cet audit, on entend par l'expression "services d'appui" les services généraux tels que les services liés à la gestion de l'information et des technologies ou encore aux achats. La gestion des ressources humaines, qui revêt une importance capitale pour l'action menée par le PAM, fait également partie des services en question. Le présent audit avait pour objectif de déterminer la mesure dans laquelle les services d'appui du PAM garantissaient l'application des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience à ses opérations.

L'Auditeur externe a effectué des visites d'audit au Siège du 11 au 20 octobre 2022 et du 7 au 17 février 2023, et entre août 2022 et janvier 2023 dans les bureaux régionaux et les bureaux de pays suivants:

- Bureau régional pour le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord et l'Europe orientale et Bureaux du PAM en Égypte, en Jordanie et au Liban; et
- Bureau régional pour l'Afrique australe et Bureaux du PAM au Malawi, au Mozambique, en République-Unie de Tanzanie et au Zimbabwe¹.

Les observations formulées lors des visites ainsi les recommandations adressées aux bureaux de pays et aux bureaux régionaux ont été reprises dans le présent rapport lorsque cela a été jugé nécessaire.

Principales constatations

Nos principales constatations ont été les suivantes:

(a) La procédure d'enregistrement des fournisseurs – hormis l'enregistrement final dans le Système mondial et réseau d'information du PAM (WINGS) – est décentralisée et du ressort de chaque bureau. Le PAM n'établit pas de distinction entre différents niveaux d'enregistrement. Le manuel des achats ne définit que quelques-uns des critères qu'un fournisseur doit remplir pour être admis à participer à un appel d'offres. En conséquence, il appartient à chaque bureau de fixer les exigences en matière d'enregistrement. Au bout du compte, le niveau d'assurance demandé à un fournisseur peut varier en fonction du bureau;

¹ L'Auditeur externe a conduit à distance l'audit du Bureau du PAM au Zimbabwe.

(b) Les accords à long terme relatifs à l'achat de biens et de services ne sont pas enregistrés ni suivis d'une manière systématique dans une base de données ou un répertoire central. Les services chargés des achats et les unités clientes doivent suivre les accords manuellement. Le Siège a publié sur l'intranet du PAM une liste de ses accords à long terme relatifs à l'achat de biens et de services afin d'informer les unités clientes, les bureaux de pays et les bureaux régionaux. L'Auditeur externe a constaté que la liste n'était ni exhaustive ni à jour;

(c) Le Siège et les bureaux hors Siège ont dématérialisé les dossiers des services du personnel. Cependant, il n'existe pas de document d'orientation exhaustif concernant la gestion des dossiers électroniques. En conséquence, les bureaux hors Siège ont développé et appliqué leurs propres solutions, ce qui se traduit par l'existence de structures de dossiers électroniques variées dans les différents bureaux. De plus, l'Auditeur externe a observé des faiblesses en matière de gestion des dossiers électroniques;

(d) En février 2023, le Siège a inventorié 235 logiciels développés ou achetés localement ("informatique parallèle"). Le Siège avait recueilli des données de base sur les solutions informatiques propres à certains bureaux, mais ces données étaient insuffisantes pour évaluer la mesure dans laquelle les solutions étaient nécessaires ou redondantes du fait des systèmes informatiques internes existants. De plus, il était difficile d'affirmer que la vue d'ensemble était exhaustive.

Principales recommandations

L'Auditeur externe a formulé plusieurs recommandations à l'issue de l'audit, qui figurent dans le corps du texte du présent rapport. Les principales recommandations adressées au PAM sont les suivantes:

(a) Définir des critères obligatoires pour l'enregistrement des fournisseurs de biens et de services et envisager de distinguer différents niveaux d'enregistrement;

(b) Étudier les moyens d'enregistrer, de suivre et de surveiller d'une manière systématique les accords à long terme relatifs à la fourniture de biens et de services;

(c) Élaborer un document d'orientation ou un manuel d'instructions concernant la gestion des dossiers électroniques des services du personnel, qui définisse notamment une structure uniforme pour ces dossiers;

(d) Procéder à un examen de l'environnement informatique existant pour recenser les chevauchements de fonctionnalités/solutions et éliminer les doublons.

A. Remerciements

1. L'Auditeur externe adresse ses vifs remerciements à tous les membres du personnel du PAM pour leur coopération et leur disponibilité, en particulier ceux des divisions chargées des services d'appui et ceux en poste dans les bureaux régionaux et les bureaux de pays dans lesquels les auditeurs se sont rendus.

B. Mandat, étendue des vérifications et méthode

2. Dans sa décision 2021/EB.2/4 en date du 16 novembre 2021, le Conseil d'administration du PAM a nommé le Président de la Cour des comptes de l'Allemagne (Bundesrechnungshofes) aux fonctions d'Auditeur externe chargé de la vérification des comptes du PAM pour une période de six ans allant du 1^{er} juillet 2022 au 30 juin 2028, conformément à l'article 14.1 du Règlement financier du PAM.

3. Le mandat de l'Auditeur externe est précisé à l'article XIV du Règlement financier du PAM et à l'annexe à ce règlement. En application du Règlement financier, l'Auditeur externe exprime un avis sur les états financiers et a la faculté de formuler 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.

4. Dans le cadre de l'audit financier de 2022, l'Auditeur externe a cherché à déterminer si les états financiers du PAM donnaient une image fidèle de la situation financière du PAM au 31 décembre 2022 en application des Normes comptables internationales pour le secteur public, et si les états financiers avaient été établis conformément aux directives et politiques comptables pertinentes correspondant à celles appliquées lors de l'exercice précédent.

5. En 2022, l'Auditeur externe a mené deux audits de performance consacrés aux services d'appui et à la gestion des carburants, qui ont porté sur la bonne application des principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités conformément aux Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques. La gestion des carburants a fait l'objet d'un rapport distinct.

6. Les services d'appui jouent un rôle essentiel dans les activités organisationnelles et opérationnelles du PAM. Aux fins de cet audit, on entend par l'expression "services d'appui" les services généraux tels que les services liés à la gestion de l'information et des technologies ou encore aux achats. La gestion des ressources humaines, qui revêt une importance capitale pour l'action menée par le PAM, fait également partie des services en question. Le présent audit avait pour objectif de déterminer la mesure dans laquelle les services d'appui du PAM garantissaient l'application des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience à ses opérations.

7. L'Auditeur externe a conduit l'audit des services d'appui dans le respect des Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques relatives à l'audit de performance et à l'audit de conformité, et comme le prévoient le Règlement financier du PAM et son annexe. L'audit n'a pas couvert l'ensemble des services d'appui assurés par le Siège et les bureaux régionaux à l'intention des bureaux de pays, et le présent rapport ne constitue donc pas une déclaration d'assurance globale sur ce sujet.

8. L'Auditeur externe a effectué des visites d'audit au Siège du 11 au 20 octobre 2022 et du 7 au 17 février 2023, et entre août 2022 et janvier 2023 dans les bureaux régionaux et les bureaux de pays suivants:

- Bureau régional pour le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord et l'Europe orientale et Bureaux du PAM en Égypte, en Jordanie et au Liban; et
- Bureau régional pour l'Afrique australe et Bureaux du PAM au Malawi, au Mozambique, en République-Unie de Tanzanie et au Zimbabwe².

Les observations formulées lors des visites ainsi que les recommandations adressées aux bureaux de pays et aux bureaux régionaux ont été reprises dans le présent rapport lorsque cela a été jugé nécessaire.

9. L'Auditeur externe a établi des lettres d'observation d'audit sur ses constatations, conclusions et recommandations. Le Directeur exécutif adjoint chargé du Département de la gestion et Directeur financier, le Directeur exécutif adjoint par intérim chargé du Département de la chaîne d'approvisionnement et des services d'urgence et la Directrice exécutive adjointe par intérim chargée du Département de la culture organisationnelle ont confirmé la validité des faits présentés et formulé des observations sur les recommandations. Le présent rapport tient compte de l'ensemble de leurs observations et de leurs réponses.

² L'Auditeur externe a conduit à distance l'audit du Bureau du PAM au Zimbabwe.

C. Constatations et recommandations

1. Services liés aux achats

a. Enregistrement des fournisseurs

10. Le PAM évalue les fournisseurs potentiels de biens et de services en fonction des documents qu'ils soumettent en réponse à un appel d'offres. Les fournisseurs doivent satisfaire aux exigences suivantes (liste non exhaustive):

- Être une entité juridique dotée d'une personnalité juridique;
- Disposer de capacités financières suffisantes pour être en mesure de respecter les obligations contractuelles;
- Offrir des produits présentant un intérêt pour le PAM et être dotés des compétences professionnelles et techniques nécessaires;
- Ne pas être inscrits sur la Liste récapitulative relative aux sanctions imposées par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies et ne pas avoir commis de fraude ni d'acte contraire à la déontologie ou illicite, conformément à la politique du PAM en matière de lutte contre la fraude et la corruption; et
- Avoir une expérience de trois ans au moins en tant qu'entreprise établie³.

11. De plus, les fournisseurs de biens et de services doivent être enregistrés dans le système d'appel d'offres en ligne du PAM (In-Tend) pour pouvoir être invités à répondre aux appels d'offres. L'enregistrement sur le Portail mondial pour les fournisseurs des organismes des Nations Unies est recommandé. Les fournisseurs peuvent ne pas être admis à participer à un appel d'offres en cas de conflit d'intérêts ou de mauvaise performance⁴.

12. Pour enregistrer un fournisseur dans WINGS, les responsables de la gestion des fournisseurs dans les bureaux de pays, les bureaux régionaux ou au Siège soumettent un formulaire de demande où figurent des informations sur le fournisseur et des coordonnées bancaires. La demande doit être appuyée par le certificat de constitution et une confirmation bancaire ou un document analogue. Les noms des propriétaires, de la société mère, des filiales/succursales et autres ne sont pas exigés. L'équipe chargée de la gestion du fichier central des données de référence sur les fournisseurs (Division des finances au Siège) contrôle les formalités et enregistre le fournisseur dans WINGS pour le compte du bureau qui en a fait la demande. Lorsqu'un autre bureau veut passer un contrat avec ce même fournisseur, la demande doit faire l'objet d'un examen par son comité local, être approuvée puis traitée dans WINGS.

³ PAM, *Goods and services procurement manual*, section 3.

⁴ PAM, *Goods and services procurement manual*, section 3.

13. L'Auditeur externe observe que la procédure d'enregistrement des fournisseurs – hormis l'enregistrement final dans WINGS – est décentralisée et du ressort de chaque bureau. En conséquence, le fournisseur est enregistré uniquement pour le bureau qui l'a demandé. De plus, le PAM n'établit pas de distinction entre différents niveaux d'enregistrement. Cela signifie que les données relatives aux fournisseurs figurant dans WINGS ne précisent pas si le fournisseur a été enregistré pour un ordre relatif à un micro-achat ou pour un contrat relatif à un marché important. Le manuel des achats définit uniquement certains des critères qu'un fournisseur doit remplir pour être admis à participer à un appel d'offres, comme avoir une expérience de trois ans au moins. D'autres critères, comme les capacités financières, sont énumérés mais ne sont pas précisés. Il revient à chaque bureau d'interpréter cette exigence. Au bout du compte, le niveau d'assurance demandé à un fournisseur peut varier en fonction du bureau.

14. L'Auditeur externe considère que l'enregistrement des fournisseurs devrait être normalisé. De plus, l'enregistrement devrait être fait auprès du PAM dans son ensemble et non auprès d'un seul bureau. À cet effet, le PAM devrait définir des critères précis afin d'assurer l'adoption d'une approche harmonisée et l'application des mêmes normes de qualité. Il serait utile que le PAM distingue différents niveaux d'enregistrement sur la base de l'importance des marchés attribués. Par exemple, il pourrait se demander s'il convient d'appliquer l'exigence relative à une expérience professionnelle de trois ans aux fournisseurs intéressés par l'attribution de marchés d'un montant inférieur à un certain seuil. De même, il pourrait définir des exigences applicables aux fournisseurs intéressés par les contrats plus importants, par exemple la présentation des états financiers vérifiés et d'informations sur les noms des propriétaires, de la société mère, des filiales/succursales et autres. Il serait utile que les informations sur la société mère, les filiales/succursales et les propriétaires soient également enregistrées dans WINGS – au moins pour les fournisseurs concernés par les marchés importants.

15. L'Auditeur externe recommande au PAM de définir des critères obligatoires pour l'enregistrement des fournisseurs de biens et de services et d'envisager de distinguer différents niveaux d'enregistrement.

16. Le PAM a accepté la recommandation. Il a fait valoir qu'il avait déjà conçu un système de segmentation des fournisseurs, permettant de répartir ces derniers entre les trois catégories suivantes: les fournisseurs stratégiques, les fournisseurs importants et les fournisseurs transactionnels. De plus, le PAM avait décidé de mettre en place une procédure prévoyant un degré variable d'approfondissement des processus d'agrément et des mesures de vigilance raisonnable en fonction de la catégorie du fournisseur.

b. Registre des fournisseurs

17. Le PAM procède à ses achats par appel à la concurrence en demandant à des fournisseurs invités de soumettre des offres. Le registre des fournisseurs fait partie des sources où sélectionner les entreprises à inviter. Dans le manuel des achats de biens et de services, des précisions sont fournies sur les registres de fournisseurs, à savoir:

- Un registre de fournisseurs est une liste de fournisseurs qui satisfont à certaines exigences minimales et sont enregistrés dans le système d'appel d'offres en ligne du PAM, In-Tend.
- Les fournisseurs enregistrés sur le Portail mondial pour les fournisseurs des organismes des Nations Unies ne sont pas soumis à l'approbation préalable du PAM et, de ce fait, doivent faire l'objet d'un examen par le service chargé des achats avant d'être inscrits dans un registre⁵.

18. S'agissant des registres de fournisseurs créés localement, des indications supplémentaires sont données dans le manuel, à savoir:

- La responsabilité de la gestion du registre incombe au directeur du bureau hors Siège.
- Le comité local chargé des achats et des marchés doit examiner périodiquement le registre.
- Les registres de fournisseurs créés localement doivent être examinés et, s'il y a lieu, actualisés à l'issue de nouvelles études de marché tous les 12 mois, à moins que les conditions du marché ne requièrent des mises à jour plus fréquentes. Un fournisseur qui ne répond pas à trois invitations consécutives à soumissionner sur une période de 12 mois, est susceptible d'être rayé du registre⁶.

19. Les fournisseurs s'enregistraient eux-mêmes dans le système In-Tend. Le PAM n'intervenait pas dans le processus et n'avait pas non plus à approuver l'enregistrement. Pour l'évaluation réalisée dans le cadre du processus d'appel d'offres, des exigences supplémentaires auxquelles les fournisseurs devaient satisfaire étaient définies dans le manuel⁷.

⁵ PAM, *Goods and Services Procurement Manual*, section 3.

⁶ PAM, *Goods and Services Procurement Manual*, section 3.

⁷ Paragraphe 10 du présent rapport.

20. Les registres du Siège étaient gérés dans le système In-Tend. Seuls le nom et le courriel des fournisseurs figuraient dans ces registres. L'Auditeur externe a constaté dans les bureaux où il s'est rendu pour l'audit, que des tableurs étaient utilisés pour gérer les registres de fournisseurs de ces bureaux. Les interprétations de ce que l'on entendait par registre de fournisseurs variaient. Un registre ne comptait que les fournisseurs enregistrés dans WINGS. La plupart des registres comptaient aussi des fournisseurs n'ayant pas encore achevé la procédure d'enregistrement dans WINGS. De plus, les exigences à satisfaire pour figurer dans le registre et les informations enregistrées étaient variables. Par exemple, certains bureaux de pays saisissaient des informations sur la catégorie, le numéro du fournisseur, les documents juridiques, la réunion du comité local et l'enregistrement dans In-Tend. Ces informations n'étaient pas toujours complètes ni à jour. Aucun des fichiers ne contenait d'information sur la date d'enregistrement dans In-Tend ni sur celle de la dernière participation à un appel d'offres.

21. Dans les bureaux, les agents ont expliqué qu'ils avaient dû mettre au point eux-mêmes le fichier de tableur documentant le registre, faute d'orientations disponibles. Ils ont également souligné que les fournisseurs étaient réticents à donner des informations exhaustives avant d'être invités à participer à un appel d'offres.

22. L'Auditeur externe observe que l'on ne trouve aucune indication ni instruction précise sur les registres de fournisseurs dans le manuel des achats. En particulier, les "exigences minimales" auxquelles un fournisseur doit satisfaire pour pouvoir être inscrit dans le registre ne sont pas définies. En conséquence, il appartient à chaque bureau de fixer ces exigences minimales. Étant donné que le PAM procède à ses achats en lançant des appels d'offres à l'intention de fournisseurs invités, le choix des fournisseurs à inviter, donc le registre de fournisseurs, revêt une importance capitale. De plus, il faut recueillir des informations supplémentaires, outre les coordonnées. En particulier, la date d'enregistrement dans In-Tend et des informations concernant la participation aux appels d'offres seraient utiles pour déterminer la mesure dans laquelle les fournisseurs souhaitent encore faire des affaires avec le PAM.

23. L'Auditeur externe recommande au PAM de définir les exigences minimales auxquelles un fournisseur doit satisfaire pour être inscrit dans le registre des fournisseurs; et de donner aux bureaux hors Siège les instructions correspondantes.

24. Le PAM était conscient des lacunes existant dans la gestion des fournisseurs. Il a déclaré qu'il avait lancé en 2021 un projet d'examen de la gestion des fournisseurs, qui était encore en cours. L'un des produits attendus était un guide décrivant la procédure de création et de gestion des registres de fournisseurs ainsi que les exigences minimales actualisées régissant l'inscription des fournisseurs dans le registre.

c. Accords à long terme

25. Le PAM établit des accords à long terme destinés à être employés à l'échelle institutionnelle, en vue de réduire autant que possible le nombre des procédures d'appel d'offres répétitives et chronophages et de réaliser des économies d'échelle. Les accords à long terme relatifs à la fourniture de biens et de services ne sont pas enregistrés ni suivis d'une manière systématique dans une base de données ou un répertoire central. Les ordres d'achat sont soumis dans WINGS, mais ne sont pas reliés à l'accord. Par conséquent, on ne trouve pas d'information dans WINGS sur les dépenses engagées au titre de chaque accord. Les unités chargées des achats et les unités clientes doivent suivre cette information manuellement.

26. Le Siège a publié sur l'intranet du PAM une liste de ses accords à long terme relatifs à la fourniture de biens et de services, afin d'aider les unités clientes, les bureaux de pays et les bureaux régionaux à faire des recherches sur les accords en vigueur. Il a également téléchargé les documents contractuels connexes. Au 25 août 2022, la liste comptait 400 accords à long terme d'envergure mondiale. L'Auditeur externe a constaté que cette liste était incomplète car elle ne comprenait pas l'ensemble des accords à long terme de ce type. De plus, les informations n'étaient pas à jour. D'après cette liste, certains accords étaient arrivés à expiration, alors même que le contrat avait été prolongé. Par ailleurs, les données saisies dans la colonne intitulée "description" ne respectaient pas de format particulier et n'étaient pas normalisées. Le 18 octobre 2022, une liste actualisée a été téléchargée, affichant alors 420 accords à long terme. Au 1^{er} février 2023, on trouvait encore des accords à long terme arrivés à expiration (au nombre de 49) dans la liste. Les unités clientes, les bureaux de pays et les bureaux régionaux devaient vérifier si les accords à long terme étaient effectivement arrivés à échéance ou s'ils avaient été prolongés.

27. L'Auditeur externe considère que la liste actuelle d'accords à long terme ne peut pas véritablement aider les unités clientes et les bureaux hors Siège à trouver les accords mondiaux qui les intéressent. La liste est incomplète et contient des informations obsolètes. La mise à jour manuelle est fastidieuse et se prête aux erreurs. Même si la liste était régulièrement actualisée, certaines informations deviendraient rapidement obsolètes. De plus, la liste ne contient pas d'information sur les accords à long terme d'envergure régionale. Des données incomplètes et incorrectes sur les accords à long terme risquent de compromettre l'obtention des avantages attendus de ce type de contrat.

28. Il serait bon que les accords à long terme soient enregistrés dans des systèmes informatiques pour permettre le suivi et la surveillance de ces accords. Parallèlement, les accords à long terme pourraient aussi être enregistrés dans un répertoire central des contrats. Au bout du compte, les parties prenantes devraient pouvoir consulter, soit des données "en temps réel", soit des données actualisées. De plus, ces informations permettraient au PAM d'analyser les accords à long terme d'une manière systématique.

29. L’Auditeur externe recommande au PAM d’étudier les moyens d’enregistrer, de suivre et de surveiller d’une manière systématique les accords à long terme relatifs à la fourniture de biens et de services pour garantir la mise à disposition d’informations complètes et actualisées.

30. Le PAM a accepté la recommandation. Il a déclaré qu’il prévoyait de mettre en service une fonctionnalité de gestion des accords-cadres dans WINGS. Cela permettrait d’enregistrer et de suivre convenablement dans WINGS tous les accords à long terme et les commandes effectuées au titre de ces accords, de manière à surveiller leur validité et les dépenses connexes. Il ne s’agissait toutefois que d’un ajustement temporaire. À l’issue de l’examen des procédures opératoires dans le domaine fonctionnel des achats actuellement en cours, une solution numérique globale (de l’achat au paiement) serait recherchée sur le marché.

d. Bons de commande relatifs à des micro-achats

31. Les bons de commande relatifs à des marchés d’un faible montant (micro-achats) sont émis pour l’achat de biens et de services d’un montant inférieur à 5 000 dollars É.-U. (bureaux hors Siège) et à 20 000 dollars (Siège). Ces achats de faible valeur sont effectués par des unités autres que celles qui relèvent de la fonction des achats. La procédure relative aux micro-achats doit être menée conformément aux dispositions de la règle de gestion financière 112.26, c’est-à-dire dans le respect des principes d’utilisation optimale des ressources, de concurrence, de loyauté et de transparence qui caractérisent les marchés publics, et dans l’intérêt du PAM⁸.

32. Tous les directeurs, au Siège et hors Siège, doivent désigner un ou plusieurs employés en qualité de "référents pour les micro-achats", chargés d’établir les bons de commande correspondants. Ces référents doivent signer un formulaire de déclaration de conflit d’intérêts spécialement conçu à leur intention, réussir sur la plateforme WeLearn le module de formation du guide en ligne de WINGS concernant les micro-achats et la formation de base sur les achats et la passation de marchés. Pour chaque micro-achat, au moins trois devis doivent être obtenus par téléphone, par courriel, par Internet ou par tout autre moyen qui convient. Ces devis doivent être enregistrés dans le dossier et joints au bon de commande dans WINGS. Il n’est pas nécessaire d’obtenir trois devis lorsque les bons de commande relatifs à des micro-achats relèvent d’accords à long terme existants. Tous les bureaux sont tenus d’établir chaque trimestre une déclaration d’assurance relative aux micro-achats. Le rapport dûment signé doit être transmis pour examen et contrôle au bureau régional correspondant, à l’intention du référent régional chargé des achats⁹.

⁸ Circulaire OED2022/005, février 2022.

⁹ Circulaire OED2022/005, février 2022.

33. En 2022, 3 062 bons de commande relatifs à des micro-achats ont été établis au Siège à l'intention de 685 fournisseurs. Certains micro-achats relevaient d'accords à long terme. Les accords à long terme relatifs à des biens et services n'étant pas enregistrés dans WINGS, il n'a pas été possible de réaliser une analyse systématique du rapport entre les micro-achats relevant d'accords à long terme et les micro-achats isolés. L'Auditeur externe a examiné un échantillon de micro-achats. Aucun d'entre eux n'était accompagné d'informations indiquant que la commande relevait d'un accord à long terme. Pour deux micro-achats, ni devis, ni note pour le dossier n'était téléchargé sur WINGS. Pour sept micro-achats, seul un devis avait été téléchargé et des notes pour le dossier avaient été fournies pour quatre de ces micro-achats seulement.

34. Dans les bureaux où il s'est rendu pendant le cycle de l'audit, l'Auditeur externe a constaté ce qui suit:

- Les bureaux avaient établi un nombre de bons de commande relatifs à des micro-achats relativement élevé par rapport au nombre des autres bons de commande.
- Les devis et les notes pour le dossier n'étaient pas téléchargés sur WINGS.
- Les bureaux demandaient souvent des devis à trois fournisseurs ou davantage et recevaient seulement un ou deux devis satisfaisant aux exigences.
- Les notes pour le dossier ne présentaient que des informations générales expliquant pourquoi un seul devis avait été obtenu.
- Les déclarations d'assurance trimestrielles relatives aux micro-achats n'avaient pas été établies.
- Les référents pour les micro-achats n'étaient pas officiellement désignés et n'avaient pas suivi intégralement la formation requise.

35. L'Auditeur externe estime qu'il ne faut pas se contenter de demander un devis à trois fournisseurs. C'est seulement lorsqu'un nombre suffisant de devis répondant aux exigences du PAM est obtenu que les devis peuvent être comparés et évalués conformément aux principes en matière d'achats. De plus, le PAM devrait définir les cas exceptionnels dans lesquels un seul devis suffit. Il serait utile que toute dérogation au processus d'appel d'offres soit dûment justifiée.

36. Les unités à l'origine des demandes doivent se conformer aux règles applicables aux micro-achats et joindre les documents nécessaires dans WINGS. De plus, il pourrait être intéressant de regrouper les besoins et de faire une seule commande ou d'établir un accord à long terme. À cette fin, il est essentiel de procéder régulièrement à l'examen et à l'évaluation des micro-achats.

37. L'Auditeur externe recommande au PAM de stipuler qu'en règle générale, il faut obtenir au moins trois devis satisfaisant aux critères fixés par lui; et de définir les cas dans lesquels il est justifié de demander un seul devis avant de procéder à un micro-achat.

38. L’Auditeur externe recommande au PAM de renforcer l’examen et le contrôle des micro-achats effectués dans les divisions du Siège et les bureaux hors Siège, pour assurer la conformité au regard des règles fixées, offrir des avis et trouver des moyens de regrouper les achats.

39. Le PAM a accepté les recommandations. Il a déclaré qu’il élaborerait une liste de contrôle type concernant les micro-achats; multiplierait les examens qui, de trimestriels deviendraient mensuels; et fournirait aux unités clientes des informations en retour et des orientations lorsque des problèmes de non-conformité seraient décelés. De plus, il examinerait les possibilités qui s’offrent d’établir des accords à long terme relatifs aux biens et aux services fréquemment acquis via des bons de commande relatifs à des micro-achats.

e. Organisation des achats

40. Au PAM, la fonction des achats est décentralisée. Le Directeur exécutif a délégué les pouvoirs relatifs aux achats, notamment à de hauts responsables au Siège, dans les bureaux régionaux et dans les bureaux de pays.

41. Au Siège, la Sous-Division des achats fait partie de la Division des opérations liées à la chaîne d’approvisionnement et est placée sous l’autorité directe du Directeur adjoint de la Division des opérations liées à la chaîne d’approvisionnement. La sous-division de compose de trois unités: l’Unité des achats de biens et de services, l’Unité des achats de produits alimentaires et l’Unité d’appui stratégique et opérationnel.

42. De plus, certaines activités d’achat sont confiées à d’autres sous-divisions du Siège. La Sous-Division des services de transport aérien est responsable de la passation de marchés relatifs aux moyens de transport aérien et aux services de fret aérien. À cet effet, le Chef du Service du transport aérien est autorisé à procéder à des achats jusqu’à concurrence de 1 million de dollars, en vertu des pouvoirs qui lui sont délégués en la matière¹⁰. Par ailleurs, la Sous-Division des services de transport aérien collecte les demandes des bureaux de pays et joue le rôle d’unité à l’origine de la demande. La Sous-Division des services de transport aérien est placée sous l’autorité directe du Directeur de la Division des opérations liées à la chaîne d’approvisionnement.

¹⁰ Circulaire OED2018/006, janvier 2018.

43. La Sous-Division des services de transport maritime est responsable des passations de marchés relatifs aux expéditions par voie maritime. À cet effet, le Responsable de l'Unité chargée des expéditions est autorisé à procéder à des achats jusqu'à concurrence de 500 000 dollars pour les affrètements et de 250 000 dollars pour les expéditions par navires de ligne, en vertu des pouvoirs qui lui sont délégués en la matière¹¹. Comme indiqué dans le manuel consacré aux expéditions, le pouvoir délégué au Responsable de l'Unité chargée des expéditions est exercé par le Chef du transport maritime. La Sous-Division des services de transport maritime est placée sous l'autorité directe du Directeur adjoint de la Division des opérations liées à la chaîne d'approvisionnement.

44. Au moment de l'audit, le PAM conduisait un examen de ses procédures opératoires relatives aux achats. Il s'efforçait en particulier de concevoir le bon modèle opérationnel, en équilibrant les procédures d'achat centralisées et les procédures décentralisées, et de mettre en place au Siège la structure organisationnelle adaptée.

45. La séparation des tâches, qui constitue un principe fondamental du contrôle interne, doit être préservée dans toutes les activités d'achat. Cela signifie qu'il convient de séparer la fonction de l'unité à l'origine de la demande, la fonction des achats et la fonction financière. Il incombe au personnel des services des achats de veiller à ce que les principes en matière d'achat, tels qu'énoncés dans le Règlement financier et les règles de gestion financière, soient respectés. Les achats devraient donc être effectués par des employés dotés de la formation, des connaissances et de l'expérience nécessaires. Les principes en matière d'achats, tels qu'énoncés dans le Règlement financier et les règles de gestion financière, s'appliquent uniformément à l'ensemble des activités d'achat. Or, au Siège, la responsabilité des achats est répartie entre trois sous-divisions différentes. Toutes ces sous-divisions font certes partie de la Division des opérations liées à la chaîne d'approvisionnement, mais deux d'entre elles sont placées sous l'autorité directe du Directeur adjoint de la division, et une sous l'autorité directe du Directeur de la division.

46. L'Auditeur externe considère qu'il serait bon que toutes les activités d'achat au Siège soient centralisées au sein d'une seule et même sous-division. De cette manière, les connaissances spécialisées et l'expérience requises pour procéder aux achats conformément aux principes en la matière seraient concentrées dans une sous-division, tandis que les connaissances techniques demeureraient du ressort des unités à l'origine des demandes respectives. La séparation de la fonction des achats et de la fonction de demande permettrait aussi de séparer les tâches. Enfin, l'existence de différentes unités chargées des achats peut entraîner un chevauchement de fonctions, ce qu'il convient d'éviter, par exemple en matière d'analyse des données

¹¹ Circulaire OED2018/006, janvier 2018.

ou de gestion des fournisseurs. Le PAM devrait au moins harmoniser les chaînes hiérarchiques relatives aux différentes fonctions d'achat.

47. L'Auditeur externe recommande au PAM d'envisager de centraliser la fonction des achats au Siège dans une seule et même sous-division.

48. Le PAM a accepté la recommandation. Il a déclaré qu'il étendrait la portée de l'examen actuel des procédures opératoires pour le faire porter sur d'autres services faisant partie de la Division des opérations liées à la chaîne d'approvisionnement, en vue de rationaliser les processus et les procédures.

2. Ressources humaines

a. Dossiers des services du personnel

49. Le Siège et les bureaux hors Siège enregistrent les données relatives aux ressources humaines dans les dossiers administratifs des services du personnel. Le dossier administratif se compose du dossier confidentiel concernant un membre du personnel ou un collaborateur appartenant aux effectifs apparentés et du registre de l'ensemble des documents concernant les fonctions exercées au PAM par cette personne.

50. La politique du PAM de 2006 en matière de conservation des dossiers¹² s'applique à tous les dossiers détenus par le PAM. Son objectif est de faire en sorte que tous les dossiers requis à des fins opérationnelles soient convenablement protégés et gérés. En application de l'annexe A de la politique, les documents de base des dossiers des services du personnel doivent être conservés sur papier. L'annexe B est consacrée à la description du plan du PAM en matière de gestion des fichiers, qui consiste en une liste détaillée des façons de classer les différents dossiers en s'appuyant sur le système global de classification du PAM.

51. En 2017, la Division des ressources humaines a conçu dans un tableur un système révisé de codification des fichiers électroniques relatifs aux ressources humaines. Le système de codification était différent de celui prescrit dans la politique en matière de conservation des données. Le système révisé était appliqué uniquement au Siège pour la gestion des dossiers électroniques relatifs aux ressources humaines; la Division des ressources humaines n'a pas communiqué le fichier du tableur aux bureaux régionaux ni aux bureaux de pays.

¹² Directive sur la politique en matière de conservation des dossiers au PAM (2006).

52. En 2018, le Siège a commencé à dématérialiser les fichiers physiques et à mettre en œuvre un système de gestion des fichiers électroniques relatifs aux ressources humaines sur SharePoint (registre électronique). La Division des ressources humaines a élaboré du matériel de formation sur la façon de gérer les documents dans le registre électronique¹³.

53. L'Auditeur externe a constaté au cours des visites de terrain dans les bureaux de pays et les bureaux régionaux que ceux-ci avaient également dématérialisé les dossiers des services du personnel et avaient cessé de mettre à jour les fichiers physiques existants. Cette évolution était motivée par la multiplication des activités effectuées à distance en conséquence de la COVID-19.

54. L'Auditeur externe a observé qu'aucun des bureaux hors Siège n'utilisait de système de codification des fichiers. Cependant, la plupart des bureaux avaient conçu individuellement une structure de base pour leurs fichiers électroniques. De plus, un bureau avait classé tous les documents par ordre alphabétique, sans aucune sous-structure. L'Auditeur externe a également constaté que les bureaux ne suivaient aucune règle en matière de dénomination. Alors que certains bureaux intitulaient les documents suivant un certain ordre pour indiquer le type de données enregistrées, d'autres bureaux intitulaient les documents d'une manière générique, sans aucune indication quant à leur sujet ou à leur contenu. De plus, les bureaux avaient conservé les fichiers physiques et ne savaient pas ce qu'il fallait en faire.

55. Le Siège et les bureaux hors Siège ont remplacé les fichiers sur papier par des fichiers électroniques mais aucun document d'orientation détaillé sur la gestion des fichiers électroniques n'est disponible. C'est pourquoi, les bureaux hors Siège avaient développé leurs propres solutions et utilisaient celles-ci. En conséquence, la structure des fichiers électroniques variait d'un bureau à l'autre. L'Auditeur externe estime qu'un document d'orientation ou un manuel d'instructions interne sur la gestion des fichiers électroniques contribuerait à améliorer la tenue des dossiers relatifs aux ressources humaines. Le document d'orientation devrait tenir compte du fait que les bureaux hors Siège sont susceptibles d'avoir des besoins différents de ceux du Siège. Étant donné que les employés circulent entre les bureaux, une structure commune pourrait faciliter la gestion des ressources humaines. De plus, le PAM pourrait tirer profit de la mise en place de règles relatives à la dénomination, susceptibles d'harmoniser la tenue des dossiers dans l'ensemble du PAM. Enfin, il faut que celui-ci décide de ce qu'il convient de faire des dossiers sur papier encore conservés tant au Siège que dans les bureaux hors Siège.

¹³ *E-Reg SharePoint Manual.*

56. L’Auditeur externe recommande au PAM d’élaborer un document d’orientation ou un manuel d’instructions concernant la gestion des dossiers électroniques des services du personnel, qui définisse notamment une structure uniforme pour ces dossiers et établisse des règles en matière de dénomination des documents.

57. Le PAM a accepté la recommandation. Il a déclaré avoir intégré cette demande dans le plan de travail de la Division des ressources humaines.

b. Effectifs apparentés

58. En 2021, le PAM a mis en place un nouveau cadre de gestion des effectifs¹⁴ et a modifié le manuel des ressources humaines. Le cadre de gestion des effectifs décrit succinctement l’ensemble des catégories d’employés et des modalités contractuelles. Les membres du personnel s’acquittent de fonctions ayant un caractère continu et pérenne tandis que les services des collaborateurs appartenant aux effectifs apparentés sont temporaires et limités dans le temps ou permettent de répondre à des besoins de connaissances spécialisées externes. En particulier, l’engagement de tels collaborateurs ne peut pas remplacer le recrutement de membres du personnel. Les modalités contractuelles applicables aux effectifs apparentés comprennent notamment les contrats de consultant, les contrats de services et les accords de services spéciaux¹⁵. Dans le cadre de gestion des effectifs, en particulier, la durée de ces contrats est limitée à quatre ans pour les consultants et les titulaires de contrats de services et à deux ans pour les titulaires d’accords de services spéciaux.

59. Le cadre de gestion des effectifs établit également un nouveau type de contrat de membre du personnel ordinaire dans la catégorie des administrateurs recrutés sur le plan international: le contrat de durée déterminée limitée. Ce type d’engagement porte habituellement sur une période d’un à quatre ans et est utilisé pour les projets ou activités limités dans le temps ou pour des fonctions temporairement requises lorsque le PAM ne dispose pas de spécialiste doté des qualifications en question.

60. Les responsables des bureaux sont invités à examiner leurs besoins en effectifs et les modalités contractuelles au regard des critères définis dans le cadre de gestion des effectifs. Ils doivent régulariser les situations en créant des postes de durée déterminée lorsque des besoins en effectifs pérennes ou de longue durée sont recensés ou lorsque la fonction concernée doit impérativement être exercée par un membre du personnel ordinaire. À cet effet, il était initialement prévu dans le cadre de gestion des effectifs, une période de transition pour la régularisation des postes allant jusqu’au 31 décembre 2024. En décembre 2022, cette période a été prolongée jusqu’au 31 décembre 2025. Cela signifie qu’en ce qui concerne les collaborateurs

¹⁴ Circulaire OED2021/017, septembre 2021.

¹⁵ Et aussi travail occasionnel, stages, volontaires des Nations Unies et volontaires du PAM.

appartenant aux effectifs apparentés qui ont été engagés avant la mise en place du cadre de gestion des effectifs, le décompte de la durée maximale des contrats concernés commence seulement à l'expiration de la période de transition.

61. Le PAM a déclaré qu'il souhaitait réduire la taille des effectifs apparentés. Il entendait parvenir à cet égard à un pourcentage inférieur à 46 pour cent. Les années précédentes, il avait déjà commencé à réduire le pourcentage:

Tableau 1: Employés et effectifs apparentés

	Employés	Membres du personnel	Effectifs apparentés	Effectifs apparentés (<i>en pourcentage</i>)
31.12.2020	20 125	8 013	12 112	60,2
31.12.2021	21 259	9 569	11 960	56,3
31.12.2022	23 266	11 731	11 535	49,6

Source: Auditeur externe, données fournies par le PAM.

62. En février 2023, à l'échelle du PAM, 132 membres du personnel avaient été recrutés au titre de contrats de durée déterminée limitée. Parmi eux, 40 étaient employés au Siège, 19 au Soudan du Sud, 11 en Éthiopie, huit au Yémen, sept en République arabe syrienne, six en Haïti, cinq en Ukraine et cinq en Afghanistan. Les 31 autres personnes employées au titre d'un contrat de durée déterminée limitée avaient été recrutées par d'autres bureaux de pays.

63. L'Auditeur externe a constaté dans les bureaux de pays et les bureaux régionaux où il s'est rendu que les pourcentages de collaborateurs appartenant aux effectifs apparentés variaient considérablement. Dans certains bureaux de pays, ceux-ci représentaient moins de 40 pour cent de l'ensemble des effectifs du bureau alors que dans d'autres bureaux de pays, ce ratio était supérieur à 80 pour cent. L'Auditeur externe a également constaté ce qui suit:

- Les collaborateurs dits apparentés étaient employés sur de longues durées, dans certains cas plus de cinq ans.
- Ces personnes étaient employées aux mêmes postes mais, alternativement, au titre de contrats de services et d'accords de services spéciaux.
- Des fonctions essentielles (gestionnaire des ressources humaines, responsable d'unité ou autres) étaient assumées par des personnes engagées au titre de contrats donnés aux membres des effectifs apparentés pour plusieurs années.

En général, l'emploi à un même poste de collaborateurs dits apparentés n'était pas propre à un type de contrat particulier. Concrètement, les bureaux en employaient à tous les niveaux, c'est-à-dire dans les catégories des administrateurs recrutés sur le plan international, des administrateurs recrutés sur le plan national et des agents des services généraux.

64. L'Auditeur externe est conscient que le Siège et les bureaux hors Siège doivent faire face à des pics de travail pour mettre en œuvre le mandat du PAM. Concernant les interventions d'urgence en particulier, ils doivent disposer d'effectifs suffisamment importants composés d'employés qualifiés et disponibles rapidement. Cependant, l'Auditeur externe observe que l'engagement de collaborateurs dits apparentés n'est pas limité spécifiquement à ce type de situation. De plus, certaines situations peuvent justifier le recours à de tels collaborateurs, mais cela ne doit pas se faire sur une période indûment prolongée. Ces collaborateurs devraient être engagés uniquement pour des services temporaires et limités dans le temps ou pour répondre à des besoins de connaissances spécialisées externes. Ils ne jouissent pas du même statut que les membres du personnel et bénéficient de moins de prestations, notamment l'assurance-maladie après la cessation de service ou la pension de retraite, et les consultants n'ont pas droit à des congés.

65. L'Auditeur externe se félicite de voir que, dans son nouveau cadre de gestion des effectifs, le PAM a fixé des limites précises à la durée des contrats des effectifs apparentés et a défini des critères d'emploi. Le contrat de durée déterminée limitée récemment créé offre au PAM une plus large marge de manœuvre. L'Auditeur externe observe que les bureaux de pays touchés par des crises graves et profondes ont déjà commencé à utiliser ce type de contrat.

66. Le pourcentage global des effectifs apparentés par rapport aux membres du personnel est proche de l'objectif proposé de 46 pour cent, mais certains bureaux de pays se heurtent encore à de graves difficultés pour réduire ce ratio. C'est pourquoi, nous encourageons le PAM à poursuivre son action et plus particulièrement à aider les bureaux de pays affichant des ratios élevés à cet égard.

67. Le PAM a déclaré qu'il s'attendait à voir les ratios fluctuer compte tenu de l'évolution des contextes opérationnels. Cependant, ces ratios étaient régulièrement mesurés et communiqués dans le tableau de bord du cadre de gestion des effectifs afin que les gestionnaires soient informés et prennent les mesures nécessaires.

68. L'Auditeur externe recommande au PAM de continuer à régulariser les postes en fonction des besoins en personnel et conformément aux dispositions du cadre de gestion des effectifs.

69. Le PAM a accepté la recommandation. Il a déclaré qu'il continuerait à travailler avec les bureaux à la réalisation des objectifs institutionnels en respectant l'échéance fixée pour la période de transition.

3. Technologies de l'information et de la communication

a. Plans pour la reprise après sinistre

70. En tant qu'élément de la gestion globale de la continuité des opérations, les procédures de reprise après sinistre illustrent l'aptitude du dispositif informatique à continuer de fournir, à des niveaux acceptables préalablement définis, les services informatiques essentiels et requis dans un délai très court, pendant et après un incident perturbateur. L'efficacité de la reprise après sinistre est importante pour assurer la continuité des opérations à tous les niveaux du PAM, dans la mesure où celui-ci opère souvent dans des contextes volatils et est susceptible d'être exposé à des perturbations liées à des catastrophes d'origine naturelle ou humaine.

71. Le guide relatif à l'élaboration et à la mise en place d'un plan de reprise après sinistre n'a pas été actualisé depuis juin 2017. Il ne correspond plus aux modalités actuelles des opérations informatiques du PAM. Le modèle de plan de reprise après sinistre a été modifié pour la dernière fois en 2011.

72. À l'occasion de ses visites dans les bureaux de pays et les bureaux régionaux, l'Auditeur externe a observé que les plans locaux de reprise après sinistre étaient disparates du point de vue de leur qualité, de leur contenu et de leur façon d'être axés sur les sinistres. L'Auditeur externe a constaté que les bureaux de pays n'étaient pas parvenus à décrire les sinistres potentiels ni les procédures de reprise/remise en état pas plus que les mesures à prendre en cas de perte d'accès à Internet. De plus, ils n'avaient pas désigné d'équipe d'urgence et n'avaient pas testé les procédures décrites dans les plans de reprise après sinistre.

73. Le Siège du PAM à Rome dispose d'un plan de reprise du dispositif informatique après sinistre ("*IT Disaster Recovery Plan WFP HQ – Rome*") depuis septembre 2016. L'Auditeur externe a observé que le plan ne correspondait pas à l'état actuel des technologies informatiques au PAM (par exemple, les services en nuage).

74. La Division des technologies au Siège avait commencé à élaborer un plan actualisé de reprise après sinistre. Elle avait produit six nouveaux documents concernant ses procédures relatives aux sinistres et à la reprise, qui n'avaient pas encore été approuvés. La Division a déclaré qu'elle s'employait à examiner les documents en vue de leur approbation.

75. Dans les nouveaux documents de la Division des technologies, la gestion de la continuité des opérations et les procédures relatives aux sinistres et à la reprise étaient structurées en trois éléments:

- Les plans de continuité des opérations dont l'objectif était de définir la démarche globale à suivre en cas de perturbation de la continuité des opérations ou d'incident touchant la Division des technologies;

- Le plan-cadre de reprise après sinistre dont l'objectif était d'appuyer la reprise et la continuité des applications, des systèmes et des réseaux essentiels pour la conduite des opérations. Le plan-cadre devait être utilisé en lien avec les plans individuels complémentaires de reprise après sinistre;
- Les plans détaillés de reprise après sinistre qui décrivaient les procédures techniques de reprise concernant des applications, des systèmes et des réseaux spécifiques. À ce jour, la Division des technologies avait rédigé les plans de reprise après sinistre concernant quatre applications essentielles pour la conduite des opérations, à savoir:
 - les systèmes de gestion des identités, d'authentification et de collaboration;
 - le réseau;
 - le logiciel d'hébergement SAP pour PAM – WINGS; et
 - la plateforme numérique du PAM pour la gestion des données concernant les bénéficiaires et des transferts (SCOPE).

La Division des technologies a déclaré que l'élaboration des deux derniers plans de reprise après sinistre (Portal et GLASS) était repoussée en raison du remplacement ou du transfert des applications sur une nouvelle plateforme.

76. Il est précisé dans le projet de plan pour la continuité des opérations que le principal intérêt du plan tient à ce que le personnel en connaisse le contenu avant la survenue d'une perturbation. L'Auditeur externe a observé que les procédures de mise en œuvre nécessaires n'avaient pas encore été rédigées. Il était indiqué dans tous les projets de plans que ceux-ci devaient être examinés et mis à jour au moins une fois par an et que les résultats des procédures de test seraient pris en compte. L'Auditeur externe a constaté que faute d'approbation des documents, aucun test n'avait encore été programmé.

77. La Division des technologies a déclaré que les procédures de mise en œuvre seraient rédigées dans le contexte de l'actualisation du plan de continuité des opérations du PAM. Un programme de tests de reprise après sinistre et son calendrier seraient probablement prêts d'ici au quatrième trimestre de 2023. La division a déclaré qu'après l'approbation du plan de continuité des opérations et des plans de reprise après sinistre, elle prévoyait de produire un nouveau guide pour l'élaboration de plans de reprise après sinistre et un modèle de formulaire que les bureaux de pays et les bureaux régionaux pourraient réutiliser et adapter à leurs besoins spécifiques. Les plans détaillés de reprise après sinistre serviraient d'exemples pour d'autres applications, systèmes et réseaux au niveau local.

78. L'Auditeur externe estime que les plans de reprise après sinistre doivent être suffisants et normalisés dans l'ensemble du PAM et, de plus, être formulés avec précision afin qu'en cas de situation d'urgence, chacun comprenne clairement ce qu'il faut faire et sache quel matériel et quel dispositif ont été préparés et sont à disposition. Des plans obsolètes et incomplets ne permettent pas de répondre à cet objectif.

79. L'Auditeur externe se félicite que la Division des technologies ait commencé à concevoir de nouvelles procédures de reprise après sinistre. Il estime que la décision de répartir ces procédures entre différents documents suppose que le personnel concerné ait connaissance au moins du plan de continuité des opérations, du plan-cadre de reprise après sinistre et du plan détaillé correspondant. Pour garantir la connaissance de la procédure dans son entier, la Division des technologies devrait faire clairement figurer les références des différents documents et les liens existant entre eux.

80. De plus, des tests de simulation doivent être programmés, mis en place et réalisés fréquemment et systématiquement. Les tests périodiques des plans de reprise après sinistre permettront de montrer l'efficacité et la pertinence des plans. Pour avoir un aperçu des faiblesses potentielles et faciliter la révision et l'amélioration des documents, il convient de réaliser ce type de test aussi précocement que possible. C'est pourquoi, la Division des technologies devrait accélérer la mise en œuvre du programme de tests de reprise après sinistre et en avancer le calendrier.

81. L'Auditeur externe considère qu'il est important que les bureaux hors Siège reçoivent des indications adaptées sur la façon de mettre en place des plans de reprise après sinistre. C'est pourquoi, il se réjouit de voir que le Siège prévoit l'établissement d'un nouveau guide pour l'élaboration de plans de reprise après sinistre et d'un nouveau modèle de formulaire que les bureaux de pays pourront utiliser et adapter.

82. L'Auditeur externe recommande au PAM d'accélérer l'approbation des documents relatifs aux procédures de reprise après sinistre et d'y faire clairement figurer les références des différents documents et les liens existant entre eux, et d'établir et de mettre en œuvre un programme de tests de reprise après sinistre et son calendrier.

83. L'Auditeur externe recommande au PAM de produire aussi rapidement que possible un nouveau guide et un nouveau modèle pour l'élaboration de plans de reprise après sinistre dans les bureaux de pays et les bureaux régionaux.

84. Le PAM a accepté les recommandations.

b. Développement de logiciels indépendamment des solutions informatiques internes existantes

85. Le PAM adopte une approche décentralisée pour renforcer la capacité des bureaux de pays à œuvrer au service de la mission qui est la sienne. Cependant le Siège n'avait qu'une vision d'ensemble limitée des solutions informatiques utilisées sur le terrain. Il jugeait ceci particulièrement inacceptable compte tenu de la progression de la numérisation et de l'importance que prenait la cybersécurité en conséquence. C'est pourquoi, le Siège a publié en décembre 2020 la directive relative au réseau de développement de logiciels sur le terrain. Cette directive avait pour objet de mettre en place une approche du développement de solutions informatiques plus intégrée entre les bureaux de pays et le Siège, et de déterminer les situations dans lesquelles les bureaux de pays étaient autorisés à développer des logiciels indépendamment des solutions informatiques existant en interne pour répondre à des besoins spécifiques.

86. En premier lieu, le Siège s'est efforcé d'avoir une vision d'ensemble des solutions informatiques "maison" utilisées sur le terrain ("informatique parallèle"). En février 2023, le Siège avait inventorié 235 solutions achetées ou développées sur le terrain. Une liste de toutes les solutions informatiques, indépendamment de leur statut, comportait 1 172 entrées. Un examen de la liste a notamment fait apparaître que les coûts ponctuels du développement n'étaient saisis que pour 102 cas. L'Auditeur externe a demandé des informations détaillées sur un échantillon de solutions informatiques propres à des bureaux de pays. Le Siège avait recueilli des données de base mais ne disposait d'aucune information spécifique et il a adressé les questions aux bureaux régionaux.

87. Aux termes de la directive relative au réseau de développement de logiciels sur le terrain, les bureaux régionaux et les bureaux de pays doivent soumettre au Siège les nouvelles demandes concernant la mise en place de solutions informatiques individuelles. La Division des technologies du Siège évalue la demande, c'est-à-dire la mesure dans laquelle, soit celle-ci peut être satisfaite par le recours à des solutions internes existantes, soit un logiciel doit être acheté sur le marché (sous réserve d'être disponible), soit enfin il convient de développer la solution en interne. En dernier ressort, la décision appartient au bureau de pays quant à savoir s'il met en œuvre ou non les suggestions du Siège et de quelle façon.

88. En 2021, la Division des technologies a reçu 46 demandes de solutions informatiques de la part des bureaux régionaux et des bureaux de pays, et 40 en 2022. Au 4 janvier 2023, les demandes affichaient les statuts suivants:

Tableau 2: Demandes de solutions informatiques

Stade	2021	2022	
Demandes ouvertes (stade de définition de la demande)	3	24	
Demandes acceptées	38	11	
	Recours à des solutions existantes	(11)	(2)
	Achat	(11)	(2)
	Développement en interne	(16)	(7)
Participation d'un gouvernement	-	1	
Demandes rejetées	5	4	
Total	46	40	

Source: Auditeur externe, données fournies par le PAM.

89. La Division des technologies a fait valoir qu'une fois les demandes acceptées, les bureaux de pays et les bureaux régionaux n'étaient pas tenus de rendre compte des suites données. C'est pourquoi, elle ignorait le nombre de nouvelles solutions informatiques puisque leur développement était du ressort des bureaux de pays.

90. L'Auditeur externe a observé que le PAM n'avait pas encore atteint l'objectif de la directive relative au réseau de développement de logiciels sur le terrain. Le Siège avait collecté des données de base sur les solutions informatiques des bureaux hors Siège, mais l'information n'était pas suffisante pour permettre d'évaluer la mesure dans laquelle la demande pouvait aussi être satisfaite par des solutions informatiques existant en interne, ce qui rendait redondante la solution propre au bureau. De plus, le Siège a admis que la vue d'ensemble pouvait ne pas être encore exhaustive. Le Siège ne dispose pas d'informations complètes, pas même sur les nouvelles solutions informatiques. L'Auditeur externe estime qu'il est essentiel que les bureaux régionaux et les bureaux de pays fournissent au Siège des données sur l'ensemble de leurs solutions informatiques.

91. L'obtention d'une vue d'ensemble constitue seulement une première étape. L'Auditeur externe considère que, dans le cadre d'une deuxième étape, le Siège devrait passer au crible les solutions informatiques existantes en examinant leur nécessité et la possibilité de les remplacer ou de les fusionner, en vue de démanteler les solutions informatiques non nécessaires ou redondantes. La réduction du nombre de solutions informatiques contribuerait aussi à alléger la charge de travail locale liée à la mise en place et à la maintenance du matériel et des infrastructures.

92. L'Auditeur externe estime qu'il faudrait renforcer les pouvoirs de la Division des technologies. Dans la mesure où elle évalue toutes les nouvelles demandes de solutions informatiques, cette division a une vision globale des solutions informatiques les plus adaptées aux besoins du PAM. Il conviendrait que l'approbation de cette division soit requise pour tout développement ou achat d'une nouvelle solution informatique demandé par les bureaux hors Siège. C'est la seule façon pour le PAM de mettre en place un environnement informatique convenablement intégré.

93. L’Auditeur externe recommande au PAM de procéder à un examen de l’environnement informatique existant pour recenser les chevauchements de fonctionnalités/solutions et éviter les doublons.

94. L’Auditeur externe recommande au PAM de renforcer les pouvoirs de la Division des technologies concernant la mise en œuvre de nouvelles solutions informatiques.

95. Le PAM a accepté les recommandations.

c. Manuel et politiques relatifs aux dispositifs informatiques

96. Il faut disposer de normes, de directives, de politiques et de procédures pour:

- normaliser l’ensemble des systèmes et du matériel informatiques,
- définir des critères, des méthodes, des procédures et des pratiques en matière d’ingénierie et de technique, et
- faire en sorte que tous les domaines et investissements informatiques contribuent à la mission et à l’objectif communs à l’ensemble du PAM.

97. Le manuel relatif aux dispositifs informatiques vise à informer les gestionnaires, le personnel des services informatiques et les utilisateurs finaux sur les politiques et les normes en la matière qui sont en vigueur au PAM. L’Auditeur externe a constaté que la date de rédaction de 15 des 21 chapitres du manuel remontait à plus de cinq ans. Plusieurs chapitres comportaient des informations obsolètes, par exemple:

- Le chapitre 4.7 sur les plans de reprise après sinistre des dispositifs informatiques (*IT Disaster Recovery Planning*), mis à jour pour la dernière fois le 6 juin 2017, ne correspondait pas aux modalités actuelles des opérations informatiques.
- Le chapitre 5.1 sur l’architecture destinée aux utilisateurs finaux (*End User Architecture*), mis à jour pour la dernière fois le 24 avril 2017, consistait uniquement en liens qui, cependant, ne fonctionnaient pas de sorte que les documents n’étaient pas accessibles.
- Le chapitre 4.2 sur l’apprentissage informatique (*IT Learning*) présentait une "nouvelle approche" de l’apprentissage définie en 2015, soit il y a plus de sept ans.

98. En octobre 2022, la Division des technologies a fourni une liste des politiques et documents d’orientation relatifs aux dispositifs informatiques qui recensait six circulaires, 21 directives, 34 notes d’information et 19 mémorandums auxquels s’ajoutaient d’autres documents gérés en dehors de la division mais concernant ses opérations. L’Auditeur externe a observé que plus des deux tiers des documents dataient de plus de cinq ans.

99. La Division des technologies a déclaré qu'étant donné que le manuel relatif aux dispositifs informatiques était largement obsolète, elle le retirerait de l'intranet du PAM et établirait un recueil des politiques en la matière sur WFPgo. À titre de mesure provisoire, la Division des technologies menait des consultations auprès des parties prenantes internes sur la façon d'améliorer dans l'ensemble du PAM l'accessibilité et l'utilisation de toutes les politiques relatives aux dispositifs informatiques.

100. L'Auditeur externe se félicite que la Division des technologies prévoie de retirer le manuel relatif aux dispositifs informatiques, qui est obsolète, et d'établir un recueil des politiques en la matière. Dans le domaine en pleine évolution de l'informatique, des politiques anciennes risquent de faire passer à côté des avancées les plus récentes et d'encourager à travailler avec des normes obsolètes. Le fait que la plupart des politiques et des directives relatives aux dispositifs informatiques remontent à plus de cinq ans pourrait déjà signifier que les documents sont dépassés et ne correspondent pas aux modalités opérationnelles actuelles du PAM. Néanmoins, le personnel est tenu de se conformer aux politiques. De plus, certains documents d'orientation contiennent à l'évidence des informations obsolètes. Les politiques et les documents d'orientation trop anciens ne peuvent pas aider le personnel dans ses activités.

101. Le PAM devrait profiter de cette occasion pour examiner les politiques relatives aux dispositifs informatiques et vérifier notamment si elles sont nécessaires et à jour et si certaines se recoupent. Il devrait évaluer la mesure dans laquelle les politiques doivent être actualisées et peuvent éventuellement être regroupées, voire abolies.

102. L'Auditeur externe recommande à la Division des technologies de procéder à un examen des politiques relatives aux dispositifs informatiques pour vérifier que les documents sont à jour et qu'ils sont utiles; et de faciliter l'accès à l'information.

103. Le PAM a accepté la recommandation.

Fin du rapport

Liste des sigles utilisés dans le présent document

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