

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Session annuelle
du Conseil d'administration**

Rome, 3–6 juin 2014

RESSOURCES, QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES

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

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.A/2014/6-G/1
7 mai 2014
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT DU COMMISSAIRE AUX COMPTES SUR LES ACHATS DE PRODUITS ALIMENTAIRES AU PAM

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site Web du PAM (<http://executiveboard.wfp.org>).

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

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

Directrice du Bureau du Mme Alka R. Bhardwaj tél.: 066513-3071
Commissaire aux comptes:

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

Le Contrôleur et Vérificateur général des comptes de l'Inde assure les services d'audit externe du Programme alimentaire mondial (PAM).

Sa mission consiste à fournir une assurance indépendante au PAM et à apporter une valeur ajoutée à la direction du Programme en formulant des recommandations constructives.

Pour plus de détails, veuillez contacter:

Mme Alka Rehani Bhardwaj
Directrice du Bureau du
Commissaire aux comptes
Programme alimentaire mondial
Via Cesare Giulio Viola, 68/70
00148 Rome, Italie
Tél.: 0039-06-65133071
Courriel: alka.bhardwaj@wfp.org

Rapport d'audit externe

Rapport de l'audit opérationnel sur consacré aux achats de produits alimentaires au PAM



**CONTRÔLEUR ET VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DES COMPTES DE L'INDE**

RÉSUMÉ

Le présent rapport expose les résultats de l'audit effectué par le Contrôleur et Vérificateur général des comptes de l'Inde de l'exécution des marchés de produits alimentaires passés par le Programme alimentaire mondial (PAM). Le PAM, premier organisme d'aide humanitaire au monde, distribue des produits alimentaires à 90 millions de personnes par an en moyenne, dont 58 millions d'enfants, dans de nombreuses régions qui sont parmi les moins accessibles et les plus vulnérables de la planète. Il achète plus de 2 millions de tonnes de vivres chaque année, dont les trois quarts au moins dans des pays en développement. En 2012, le PAM a acheté 2,1 millions de tonnes de produits alimentaires, d'une valeur de 1,1 milliard de dollars É.-U., dans plus de 90 pays. La passation efficace des marchés de produits alimentaires est donc un aspect crucial pour la réussite de sa mission.

La politique du PAM en matière d'achats consiste à veiller à ce que des denrées appropriées soient mises à la disposition des bénéficiaires de façon économique et efficace et au moment opportun. Conformément à cet objectif, les achats du PAM doivent également être équitables et transparents. Les Règles de gestion financière du PAM stipulent en outre qu'à conditions égales la préférence sera donnée aux pays en développement. Le principe général du PAM est d'acheter à des fournisseurs présélectionnés par voie d'appel d'offres. En septembre 2008, le PAM a lancé un programme innovant d'appui au développement de l'agriculture et des marchés, l'initiative Achats au service du progrès. Dans le cadre de cette initiative, le PAM entendait mettre à l'essai des modalités d'achat destinées à aider plus directement les petits producteurs à même de lui fournir des produits de la qualité requise. L'expérimentation a été menée dans 20 pays sur une période de cinq ans, entre 2008 et 2013. Le PAM achète également de plus en plus de denrées par le biais du Mécanisme d'achat anticipé: ce dispositif de financement conduit par la demande globale permet au PAM d'acheter les produits alimentaires les plus couramment distribués dans une région/un corridor avant que des projets n'en fassent la demande. La quantité de produits achetés par le biais du Mécanisme d'achat anticipé a considérablement augmenté, passant de 527 000 tonnes en 2011 à 800 000 tonnes en 2012.

L'objectif principal de notre audit était de vérifier si les achats effectués répondaient aux objectifs énoncés dans la politique en matière d'achats et aux dispositions du Manuel des achats; le non-respect des directives pourrait en effet compromettre la réalisation des objectifs fixés en matière d'achats et mettre en péril la réputation du PAM. Notre audit opérationnel des achats de produits alimentaires effectués par le PAM entendait globalement vérifier que les marchés avaient été passés conformément à l'objectif fixé, à savoir procéder aux achats en temps voulu, de manière efficace, en maîtrisant les coûts et en toute transparence. Réalisé entre août 2011 et juillet 2013, cet audit a englobé le Siège du PAM à Rome, six bureaux de pays[♦] et trois bureaux régionaux[♠].

Nous avons constaté la faiblesse de la planification des achats étant donné que le PAM n'établissait pas de plan d'achat susceptible de lui permettre d'anticiper, en restant attentif à ses besoins, et de tirer des avantages à long terme en matière de prix. Par ailleurs, l'approche du PAM était essentiellement de nature réactive et non stratégique, dans la mesure où les achats

♦ Burkina Faso, El Salvador, Éthiopie, Honduras, Mali, Yémen.

♠ Dakar, Nairobi, Panama.

étaient effectués lorsque des fonds étaient disponibles. De même, le PAM ne disposait pas d'une stratégie institutionnelle relative à l'approvisionnement et au choix des fournisseurs. Au Siège, nous avons observé que les activités de passation des marchés étaient cloisonnées, définies par domaines fonctionnels, par exemple achats, logistique ou transport, sans que des liaisons aient été établies en amont et en aval pour que le processus soit envisagé de manière globale, et il était donc urgent d'adopter au plus vite une approche intégrée de la chaîne d'approvisionnement.

Nous avons constaté que les nouvelles initiatives que sont le Mécanisme d'achat anticipé et les Achats au service du progrès comportaient certains risques au niveau de la mise en œuvre, que le PAM n'avait pas pleinement pris en compte. Nous avons observé des cas de non-respect des principes et des directives qui régissent la passation des marchés au PAM, des défaillances en matière d'administration des contrats, de contrôle interne des achats et de livraison en temps voulu des céréales alimentaires, problèmes qui doivent être résolus si le PAM entend atteindre son objectif consistant à mettre à la disposition des bénéficiaires des produits alimentaires adaptés en temps opportun et au moindre coût. À notre avis, les outils informatiques utilisés ne reflètent pas de manière adéquate les marchés passés. Ils ne produisent pas non plus de nombreuses données essentielles qui seraient une plus-value pour le processus de passation des marchés.

S'agissant de la gestion des fournisseurs, nous avons constaté certaines défaillances en rapport avec l'enregistrement et la sélection des fournisseurs, l'inspection de leurs installations, la base de données fournisseurs, les appels d'offres, le suivi de la performance, etc. La qualité et la sécurité sanitaire des aliments sont des domaines de préoccupation qu'il convient d'aborder en adoptant une politique globale fondée sur la chaîne d'approvisionnement. Nous avons également constaté que les vérifications des fournisseurs et des inspecteurs concernant la qualité de leurs services laissaient à désirer. Certaines lacunes ont été relevées au niveau du fonctionnement des organes et mécanismes de contrôle. Le Comité des produits, du transport et des assurances n'était pas en mesure d'exercer un contrôle efficace des activités d'achat vu qu'il ne parvenait même pas à se réunir avec la régularité prévue. La supervision des processus de passation des marchés par les bureaux de pays et les bureaux régionaux était insuffisante, et il convenait de déployer du personnel compétent pour que les contrôles soient plus efficaces.

Nous avons conscience que le PAM achète en moyenne 2 millions de tonnes de produits alimentaires par an et qu'il les livre dans des régions du monde peu accessibles, souvent touchées par des conflits et des déplacements de population. En raison de la diversité et de la difficulté de ces contextes d'intervention, le PAM doit intervenir rapidement pour faire face aux besoins immédiats. Nous reconnaissons que la Division des achats du PAM fait preuve de dévouement et de professionnalisme pour s'assurer que des aliments de qualité parviennent à temps aux bénéficiaires, en particulier dans les zones de conflit. Il n'en demeure pas moins que le PAM doit améliorer ses approches actuelles dans des domaines essentiels et en tirer parti pour optimiser ses achats, comme nous l'indiquons dans les recommandations ci-après.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 – Planification des achats

Le PAM doit se doter d'un "cadre global de planification des achats" fondé sur une approche de la chaîne d'approvisionnement qui soit applicable au Siège, dans les bureaux régionaux et dans les bureaux de pays. Il faudrait notamment: prévoir des instructions concernant les apports nécessaires pour élaborer une stratégie relative à l'approvisionnement et au choix des fournisseurs; rendre obligatoire pour toutes les entités (Siège, bureaux régionaux, bureaux de pays) la préparation d'un plan d'achat annuel; élaborer un modèle de plan d'achat; définir des indicateurs de performance clés applicables au processus de passation des marchés; et préciser les rapports à établir en matière de suivi et d'évaluation périodiques des marchés passés.

Recommandation 2 – Mise en œuvre de nouvelles modalités d'achat de produits alimentaires: Mécanisme d'achat anticipé et Achats au service du progrès

- a) Le PAM pourrait envisager de réaliser une évaluation de l'efficacité et des résultats (évaluation d'impact) du Mécanisme d'achat anticipé.
- b) Le PAM pourrait envisager d'élaborer des directives complètes relatives à la gestion des Achats au service du progrès à l'intention du Siège, des bureaux régionaux et des bureaux de pays. Ces directives pourraient être conçues dans le but principal d'inclure les Achats au service du progrès dans le plan d'achat global du PAM, au Siège, dans les bureaux régionaux et dans les bureaux de pays, et de prendre en compte les risques répertoriés en vue d'accroître l'efficacité de cette modalité d'achat.

Recommandation 3 – Respect du cadre réglementaire

- a) Le PAM pourrait envisager de revoir sa politique concernant les achats de produits nutritionnels, par exemple de Supercereal Plus, sans appel d'offres, de façon à atteindre son objectif consistant à acheter au meilleur prix. Par ailleurs, les achats effectués en dérogeant à l'appel d'offres au motif de l'urgence devraient respecter l'objectif déclaré consistant à livrer des céréales alimentaires de qualité en temps voulu, en particulier dans le cadre d'opérations d'urgence.
- b) Le dispositif servant à faire respecter les principes et les directives définis en matière d'achats pourrait également être renforcé.

Recommandation 4 – Efficience du processus de passation des marchés

- a) Le PAM pourrait veiller à ce que les inspecteurs chargés d'établir le rapport de l'enquête quantitative et qualitative ne soient pas ceux qui ont la responsabilité de présélectionner les fournisseurs, afin d'éviter toute possibilité de conflit d'intérêts.
- b) Des informations pourraient être fournies au Comité des achats de produits alimentaires au Siège et dans les bureaux de pays sur les antécédents des fournisseurs en matière de respect de la qualité et des délais afin qu'il prenne ses décisions en meilleure connaissance de cause.
- c) Le PAM doit continuer de s'efforcer d'obtenir des donateurs des financements flexibles, non assortis de restrictions, afin de pouvoir acheter au meilleur prix.
- d) Les bureaux de pays devraient surveiller les dates limites d'obligation et de décaissement, et discuter assez tôt avec le Siège des problèmes éventuels afin de ne pas être obligés d'acheter à la hâte pour ne pas dépasser ces dates, ou d'éviter qu'elles ne soient pas respectées dans certains cas.

Recommandation 5 – Utilisation des outils informatiques

- a) Le PAM doit étendre l'utilisation du système In-Tend à tous les bureaux de pays et les bureaux régionaux pour assurer un suivi plus efficace des processus d'appel d'offres.
- b) Les failles du système WINGS II se rapportant à la performance des fournisseurs, aux dates contractuelles de livraison, au détail des engagements qu'ils n'ont pas honorés et à la qualité des produits alimentaires, etc., doivent être corrigées pour garantir une meilleure maîtrise du processus de passation des marchés. Il sera alors plus aisé d'extraire les données relatives à la performance de chaque fournisseur et d'en faire un aspect essentiel de la sélection des fournisseurs.

Recommandation 6 – Gestion des fournisseurs

Le PAM doit mettre en place au Siège, dans ses bureaux régionaux et dans ses bureaux de pays un solide système de gestion des fournisseurs qui devrait, entre autres, permettre:

- a) de respecter les directives relatives à l'enregistrement de tous les nouveaux fournisseurs;
- b) de s'assurer que la base de données fournisseurs est complète pour tous les produits et actualisée à intervalles réguliers;
- c) d'étoffer la réserve de fournisseurs pour garantir une concurrence accrue et une utilisation optimale des ressources;
- d) de normaliser le délai accordé aux fournisseurs pour soumettre leurs offres; et
- e) de renforcer le dispositif d'imposition de pénalités aux fournisseurs pour des problèmes de qualité ou de retard de livraison.

Recommandation 7 – Ponctualité des achats

La date d'arrivée requise doit être fixée en tenant compte du délai d'approvisionnement et d'expédition. Le respect de la "date d'arrivée requise" ainsi fixée doit être assuré en mettant en place un suivi approprié.

Recommandation 8 – Qualité des produits alimentaires

- a) Le PAM doit regrouper les mesures et les manuels existants et formuler une politique relative à la qualité et à la sécurité sanitaire des aliments, fondée sur une approche de la chaîne d'approvisionnement.
- b) Le PAM doit systématiquement et régulièrement contrôler ses fournisseurs sur toutes les questions en rapport avec la qualité des aliments. Il pourrait également envisager de faire figurer une clause relative aux garanties de bonne fin dans les contrats qu'il signe avec ses fournisseurs.
- c) Le PAM doit sélectionner ses inspecteurs en fonction de leur aptitude technique et non du prix de leurs services. Les inspecteurs doivent faire l'objet d'un examen périodique, car leurs rapports d'enquête quantitative et qualitative sont essentiels pour assurer le respect des normes de qualité exigées pour les achats du PAM.
- d) Le PAM pourrait prendre les mesures nécessaires pour créer des comités chargés de la qualité des produits alimentaires dans tous les bureaux de pays afin que les problèmes de qualité et de sécurité sanitaire des aliments soient réglés à l'échelle de ces bureaux.

Recommandation 9 – Suivi et contrôle

- a) Le rôle du Comité des produits, du transport et des assurances doit être revu, et des systèmes doivent être mis en place dans les bureaux régionaux et les bureaux de pays pour surveiller de plus près le processus de passation des marchés.
- b) Alors que le PAM adopte de nouvelles modalités d'achat, il est important de veiller à ce que les ressources et les compétences correspondantes soient disponibles de façon à passer les marchés de manière efficace et économique.

A. INTRODUCTION

Objectifs stratégiques

1. Le Plan stratégique du PAM 2008–2013 énonce les cinq objectifs du Programme:
 - Sauver des vies et protéger les moyens de subsistance dans les situations d'urgence
 - Prévenir la faim aiguë et investir dans la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets
 - Remettre sur pied les communautés et reconstituer leurs moyens de subsistance après un conflit ou une catastrophe ou dans les périodes de transition
 - Réduire la faim chronique et la dénutrition
 - Renforcer la capacité des pays de lutter contre la faim, notamment grâce à une stratégie de transfert des responsabilités et aux achats locaux
2. Ces objectifs prennent en compte l'évolution de la nature de l'aide alimentaire et de la faim ainsi que l'histoire, l'expérience et les avantages comparatifs du PAM. Ce Plan stratégique marque un tournant historique pour le PAM, qui passe de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire en se dotant d'une panoplie d'outils plus solides et plus nuancés (distribution de bons et d'espèces, achats locaux, etc.) pour répondre aux besoins critiques de ceux qui souffrent de la faim. Son but ultime est de réduire la dépendance et d'appuyer l'action mise en œuvre par les gouvernements et à l'échelle du monde pour trouver des solutions durables au problème de la faim. Les principaux partenaires du PAM à l'avant-poste du combat contre la faim sont les gouvernements nationaux ainsi que les administrations et les communautés locales. Le PAM s'efforce de valoriser son action en passant ses marchés selon des modalités qui renforcent l'offre en réunissant des interventions complémentaires d'autres partenaires.

Catégories d'activités

3. Les opérations du PAM se classent en quatre catégories:
 - **opérations d'urgence**: assistance alimentaire destinée à répondre aux besoins dans les situations d'urgence;
 - **interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR)**: assistance alimentaire destinée à répondre aux besoins de secours prolongés et à appuyer le redressement après une situation d'urgence;
 - **projets de développement**: appui en faveur du développement économique et social; et
 - **opérations spéciales**: remise en état et développement de l'infrastructure de transport pour permettre une livraison rapide de l'assistance alimentaire et améliorer la coordination avec les autres organismes des Nations Unies et les partenaires moyennant la fourniture de services communs spécifiques.

Achats de produits alimentaires par le PAM

4. En 2012, le PAM a acheté 2,1 millions de tonnes de produits alimentaires, pour un montant total de plus de 1,1 milliard de dollars, dont plus de 50 pour cent représentent des achats sur les marchés internationaux effectués par le Siège, le reste étant principalement des achats locaux et régionaux effectués par les bureaux de pays et les bureaux régionaux. Au Siège, les marchés sont passés par les divers services de la

Division des achats, qui, au cours de la majeure partie de la période examinée, comprenaient trois unités chargées des achats internationaux de produits alimentaires, de l'appui aux bureaux de terrain pour les achats de produits alimentaires, ainsi que de la sécurité sanitaire des aliments et de l'assurance qualité¹. D'autres achats sont effectués par les bureaux de pays et les bureaux régionaux. En vertu de la Règle de gestion financière 112.20, les achats de produits alimentaires et d'emballages se font par voie d'appel à la concurrence internationale ou locale, dans un ou plusieurs pays où le produit considéré est disponible à un bon prix et, à conditions égales, en privilégiant les pays en développement. La politique du PAM en matière d'achats alimentaires stipule que, par souci de transparence et de maîtrise des coûts, les achats de denrées sont effectués par voie d'appel d'offres restreint et non général. Les contrats directs sont uniquement utilisés quand il est impossible de faire appel à la concurrence ou qu'il n'est pas dans l'intérêt du PAM de recourir à un appel d'offres. De nouvelles initiatives comme les Achats au service du progrès (connus aussi sous le nom d'"initiative P4P") et le Mécanisme d'achat anticipé (MAA) contribuent également aux achats de produits alimentaires du PAM. Le Comité des produits, du transport et des assurances (CCTI), les bureaux de pays et les bureaux régionaux supervisent la passation des marchés.

B. NOTRE AUDIT

Objectifs de l'audit

5. Notre audit opérationnel a été conçu de façon à passer en revue tous les aspects des achats de produits alimentaires effectués par le PAM afin de nous assurer que les marchés ont été passés conformément à l'objectif fixé, à savoir procéder aux achats en temps voulu, de manière efficace, en maîtrisant les coûts et en toute transparence. Les objectifs principaux et secondaires étaient de vérifier que:
 - I. l'achat était prévu pour répondre aux objectifs d'un programme, d'un projet, d'une situation d'urgence;
 - II. l'exécution du marché était conforme à la politique et aux directives relatives aux achats;
 - a. le type de marché (appel à la concurrence, contrat direct, Achats au service du progrès, opérations d'urgence, MAA) choisi était motivé par des raisons économiques et dûment justifié;
 - b. les clauses du contrat avaient été respectées et, si tel n'était pas le cas, des mesures avaient été prises;
 - III. le processus de passation du marché avait été efficient;
 - IV. les outils informatiques permettaient d'effectuer les achats de manière efficiente et transparente;
 - V. la gestion des fournisseurs par le PAM était satisfaisante;
 - VI. les délais stipulés dans le contrat avaient été respectés;

¹ À compter du deuxième trimestre de 2013, ces unités ont été réorganisées et sont maintenant au nombre de quatre, en charge respectivement des achats de produits, de la stratégie, de la performance et des risques, de la sécurité sanitaire des aliments et de l'assurance qualité, et de la gestion de l'information et de la conformité aux normes.

- VII. la qualité des aliments avait dûment été prise en compte lors de l'achat; et
- VIII. un suivi du processus de passation du marché était assuré.

Portée de l'audit

6. Nos vérifications ont inclus l'analyse des documents et des registres, des entrevues avec les fonctionnaires concernés au Siège et dans les six bureaux de pays et trois bureaux régionaux sélectionnés. Les données provenant des systèmes informatiques ont également été l'une de nos sources d'information. Nous nous sommes essentiellement concentrés sur la période allant d'août 2011 à juillet 2013. Lorsque cela s'est avéré nécessaire, des chiffres et des données concernant des années antérieures ont également été examinés. Un échantillon représentatif de bons de commande de produits alimentaires émis notamment par le PAM dans le cadre de contrats relevant de l'initiative Achats au service du progrès ou du MAA a été retenu et examiné de près au Siège et dans les bureaux de pays et les bureaux régionaux sélectionnés. Ces vérifications avaient pour but d'atteindre nos objectifs d'audit. Les contrats ont été sélectionnés en fonction de la valeur des achats et d'autres facteurs de risque, notamment ceux qui sont pris en compte pour les opérations d'urgence. Lorsque des données spécifiques devaient être obtenues auprès de bureaux de pays et de bureaux régionaux, les équipes chargées de l'audit ont utilisé des questionnaires au cours de leur visite sur place. Les réponses à ces questionnaires ont été dûment prises en compte dans le présent rapport.

Critères d'audit

7. La performance des achats de produits alimentaires du PAM a été évaluée au regard des Objectifs stratégiques du Programme ainsi que des principes, règles, règlements et directives qui régissent la passation des marchés. Le Manuel des achats et les modes opératoires normalisés publiés pour les achats du PAM ont été les documents de base de notre audit.

Méthodologie d'audit

8. Nous avons examiné les objectifs, la portée et la méthodologie de l'audit avec la direction au cours d'une conférence initiale tenue au Siège, à Rome, le 9 septembre 2012. Nous avons également discuté de nos constatations avec la direction lors d'une conférence finale, le 4 octobre 2012. Nos équipes d'audit sur le terrain ont également organisé des réunions initiales et des bilans finals dans les bureaux de pays et les bureaux régionaux pour passer en revue les observations préliminaires de l'audit et recueillir leurs avis.

Remerciements

9. Nous remercions la direction du PAM au Siège ainsi que les bureaux régionaux et les bureaux de pays pour leur coopération et l'assistance qu'ils nous ont apportée à tous les stades de notre audit.

C. CONSTATATIONS DE L'AUDIT

I. Planification des achats

10. La clause 10.2 du Manuel pour l'achat de produits alimentaires du PAM prévoit qu'un plan d'achat doit être élaboré, en liaison étroite avec les unités chargées de l'approvisionnement, de la logistique, des programmes et des ressources, en tenant compte de l'estimation des besoins des bénéficiaires, de la disponibilité des produits sur le marché, des excédents existant après la récolte, de la probabilité que des ressources en espèces soient disponibles, etc.
11. Nous avons observé que le PAM n'établissait pas de plan stratégique global de ses achats annuels indiquant les domaines dans lesquels des gains d'efficacité avaient été obtenus, par exemple une réduction des délais et des coûts d'achat. Le PAM ne s'était pas non plus doté d'une stratégie institutionnelle relative à l'approvisionnement et au choix des fournisseurs précisant les modalités à suivre, par produit et par région.
12. Au Siège, nous avons observé que l'approche du PAM était essentiellement de nature réactive et non stratégique dans la mesure où les achats étaient effectués lorsque des fonds étaient disponibles. Nous avons également noté que les activités de passation des marchés étaient dans une large mesure cloisonnées, définies par domaines fonctionnels, par exemple achats, transport, logistique, etc.
13. Dans les bureaux régionaux et les bureaux de pays que nous avons contrôlés, nous avons constaté qu'il n'existait pas de plan d'achat annuel regroupant les besoins de tous les projets. La situation observée à ce sujet dans les divers bureaux était la suivante:
 - Le Bureau d'El Salvador, en fonction des financements disponibles, envisageait des achats quand les prix étaient au plus bas.
 - Les Bureaux du Yémen et d'Éthiopie effectuaient des achats au prix du marché quand des fonds étaient disponibles. Le Bureau d'Éthiopie élaborait actuellement une stratégie d'achat tenant compte de la saisonnalité des prix afin d'optimiser les quantités achetées localement, qu'il prévoyait d'appliquer en 2014.
 - Le Bureau du Burkina Faso planifiait ses achats en choisissant le moment le plus favorable, et le Bureau régional de Dakar disposait d'un plan d'achat pour 2014 qui tenait compte des récoltes, des saisons, etc., alors qu'il s'était surtout fondé les années précédentes sur les critères de la disponibilité des produits alimentaires et de leur prix.
14. En octobre 2013, le PAM a déclaré qu'avant l'introduction du MAA² le processus d'achat ne pouvait démarrer qu'à réception du financement d'un donateur. Le MAA a donc permis d'adopter des stratégies d'approvisionnement en produits alimentaires définies conjointement par les services des programmes, des expéditions et de la logistique. Des plans locaux d'approvisionnement étaient désormais préparés; le Bureau du PAM en Éthiopie avait démarré le processus qui, après avoir bénéficié de contributions des bureaux régionaux et du Siège, serait consolidé et deviendrait la stratégie concernant l'approvisionnement et les livraisons qui doit être définie en 2014.

² Le MAA, un dispositif de financement en fonction de la demande globale introduit en juin 2011, est la modalité institutionnelle d'achat des produits alimentaires les plus couramment distribués dans une région/un corridor avant que des projets n'en fassent la demande.

Le PAM a par ailleurs ajouté qu'il collaborait étroitement avec les bureaux de pays et les unités fonctionnelles pour élaborer des stratégies d'approvisionnement et des plans d'achat à partir des chiffres de la demande. Ce travail, qui était de nature interfonctionnelle, nécessitait d'adopter une approche intégrée de la chaîne d'approvisionnement qui tienne compte non seulement des considérations concernant les produits, mais des problèmes de transport et d'entreposage; l'examen récent des procédures opératoires a également confirmé ce point, et un groupe de travail élaborait actuellement des indicateurs de performance clés.

15. Au Siège du PAM, nous avons observé que les fonds consacrés à l'achat de produits alimentaires dépendaient des besoins des programmes et des réponses des donateurs. On nous a dit qu'à partir de 2013 le Plan de gestion pour 2014–2016 donnerait une idée des financements prévus et des besoins opérationnels, en précisant le déficit de financement, outre qu'il contiendrait un plan des priorités sur le terrain. Nous avons noté qu'une analyse du déficit de financement et de son incidence sur les programmes avait été réalisée et présentée au Conseil d'administration en novembre 2013. Nous sommes d'avis que cette analyse devrait être constamment affinée de façon à évaluer les besoins réels/la demande effective des bénéficiaires pour l'ensemble des bureaux de pays, et à établir à partir de ces chiffres un plan d'achat pour l'année suivante.

Recommandation 1

Le PAM doit se doter d'un "cadre global de planification des achats" fondé sur une approche de la chaîne d'approvisionnement qui soit applicable au Siège, dans les bureaux régionaux et dans les bureaux de pays. Il faudrait notamment: prévoir des instructions concernant les apports nécessaires pour élaborer une stratégie relative à l'approvisionnement et au choix des fournisseurs; rendre obligatoire pour toutes les entités (Siège, bureaux régionaux, bureaux de pays) la préparation d'un plan d'achat annuel; élaborer un modèle de plan d'achat; définir des indicateurs de performance clés applicables au processus de passation des marchés; et préciser les rapports à établir en matière de suivi et d'évaluation périodiques des marchés passés.

II. Mise en œuvre de nouvelles modalités d'achat de produits alimentaires: Mécanisme d'achat anticipé et Achats au service du progrès

16. Nous avons examiné les nouvelles modalités d'achat que sont le MAA et les Achats au service du progrès et présentons nos constatations dans les paragraphes ci-après.

Mécanisme d'achat anticipé

17. Le MAA a pour but d'accélérer la livraison des produits alimentaires aux bénéficiaires en achetant à l'avance des denrées en fonction des besoins globaux des projets d'une région ou d'une sous-région, avant même qu'un bureau de pays n'en fasse la demande. Lancé à titre expérimental en 2008, ce mécanisme est devenu un nouvel outil institutionnel d'achat anticipé à compter de juin 2011, dont le but était de procéder aux achats en temps voulu, de manière à la fois souple et stratégique et à moindre coût en tenant compte des besoins globaux du PAM et des déficits prévus.
18. Nous avons noté que le MAA avait en moyenne raccourci les délais d'approvisionnement de 64 jours pour les bureaux de pays et que le nombre de types d'aliments achetés par ce biais était passé de sept en 2011 à dix en 2012.

19. Nous avons noté que le rapport de l'examen du MAA de janvier 2013³ soulignait la pertinence et l'utilité accrues de ce mécanisme pour améliorer l'efficacité des opérations du PAM, mais en signalait aussi les risques intrinsèques. Nous avons demandé quelles stratégies avaient été formulées pour atténuer les risques identifiés. Le PAM a répondu en octobre 2013 qu'il avait répertorié les risques et les nouvelles possibilités et qu'il veillerait à:

- acheter au moment le plus opportun et lorsque le prix était optimal compte tenu des facteurs de coût propres à la chaîne globale d'approvisionnement;
- bien cerner les possibilités d'Achats au service du progrès, grâce à la planification et à l'analyse des sources d'approvisionnement, pour ne pas laisser échapper des occasions d'achats locaux;
- maintenir un bon équilibre entre transferts de produits alimentaires, remise d'espèces et distributions de bons (et autres modalités de transferts non alimentaires); et
- acheter plus de produits au moment le plus favorable (souvent juste après la récolte), quand des économies importantes peuvent être réalisées, notamment si les prix sont bas.

20. Mesure des résultats du MAA: nous avons observé que le PAM n'avait pas prévu que l'évaluation de l'impact et les données sur les économies réalisées feraient partie intégrante de la mesure de la performance du MAA. Selon le PAM, la mesure des effets directs (évaluation de l'impact) pourrait être envisagée à un stade ultérieur, lorsque le processus aura été encore consolidé et que les cibles visées auront été constamment atteintes pendant quelques années. Pour ce qui est des économies, le PAM a répondu qu'aucune analyse n'avait été réalisée à ce sujet dans la mesure où tous les contrats concernés avaient été passés par des entités/divisions spécialisées à l'issue d'un processus d'appel d'offres, etc. Nous estimons néanmoins que le PAM pourrait envisager de procéder à une telle analyse, en particulier parce qu'il envisage de recourir davantage au MAA.

Achats au service du progrès

21. En septembre 2008, le PAM a lancé un programme innovant d'appui au développement de l'agriculture et des marchés, les Achats au service du progrès. Lancée à titre pilote dans 20 pays pendant cinq ans (2008–2013), cette initiative a permis au PAM de mettre à l'essai des modalités d'achat destinées à aider plus directement les petits producteurs à même de lui fournir des produits de la qualité requise. Les Achats au service du progrès avaient pour vocation de promouvoir le développement des marchés agricoles pour que, dès 2013, au moins 500 000 petits producteurs ayant de faibles revenus, dont la moitié de femmes, produisent un excédent de denrées commercialisables et les vendent à un prix équitable pour accroître leurs revenus. De 2011 à 2013, le PAM a acheté 161 254 tonnes de produits alimentaires par ce biais.

³ L'examen du MAA du PAM demandé par le Groupe consultatif du PAM chargé des achats anticipés avait pour but d'examiner les progrès du développement de ce mécanisme depuis que les achats anticipés sont fondés sur la demande, à savoir depuis juillet 2011.

22. En ce qui concerne la gestion des Achats au service du progrès au Siège, nous avons observé ce qui suit:

- **Directives/examen concernant cette initiative:** le Siège avait proposé des documents d'orientation (1-9) sur les Achats au service du progrès entre 2009 et 2011 sur divers aspects de cette modalité d'achat. Mais il n'avait pas élaboré d'indicateurs de performance clés pour en assurer le suivi.
- **Augmentation du nombre de fournisseurs:** le PAM s'était efforcé avec ses parties prenantes d'accroître le nombre des fournisseurs bénéficiant des Achats au service du progrès, car la plupart d'entre eux étaient de petits paysans. À notre avis, pour élargir cette initiative au-delà des pays pilotes, il pourrait être nécessaire d'élaborer une stratégie institutionnelle en vue de développer les achats favorables aux petits producteurs dans d'autres pays, et d'étudier différents modèles de regroupement de ces derniers. Le PAM a déclaré en décembre 2013 que, conformément à ses Objectifs stratégiques, une stratégie relative aux achats était en cours d'élaboration au Siège, dont un volet important concernait les achats aux petits producteurs.
- **Retards de livraison:** nous avons vu que le PAM avait signalé des retards de livraison dans les pays pilotes de l'initiative Achats au service du progrès, en comparant les dates effectives et prévues des livraisons, en particulier pour les organisations paysannes dont les capacités étaient faibles ou moyennes, pour la période 2008–2013. Le délai moyen de livraison se situait entre 225 jours au Libéria et 22 jours au Burkina Faso. Des retards avaient été enregistrés dans 19 pays, avec un maximum de 118 jours au Libéria, le retard moyen étant de 28 jours pour les Achats au service du progrès.
- **Non-exécution des contrats:** le PAM a également surveillé le pourcentage de défaillances concernant des contrats d'Achats au service du progrès, et il a été constaté qu'il tournait autour de 22 pour cent de la quantité totale achetée par ce biais, et que les défaillances concernaient les Bureaux de pays d'Éthiopie, du Guatemala, du Kenya et de République-Unie de Tanzanie, entre autres. Nous avons constaté que le PAM n'avait pas prévu de garantie de bonne fin dans les contrats passés avec les producteurs dans le cadre de cette initiative. En décembre 2013, le PAM n'avait pas encore la certitude que les garanties de bonne fin réduiraient le taux de défaillance dans le cas d'organisations paysannes, mais a dit avoir pris des mesures à cet égard qu'il testait au Kenya.

23. **Évaluation à mi-parcours:** nous avons noté que l'évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre de l'initiative Achats au service du progrès réalisée par le Bureau de l'évaluation en 2011 avait souligné divers problèmes, dont les suivants: les Achats au service du progrès coûtaient en général plus cher que les achats locaux standard; les risques n'étaient pas suffisamment pris en compte, parce qu'il s'agissait de collaborer avec des petits exploitants agricoles dont les moyens financiers ou autres étaient limités dans un contexte de mauvaises récoltes ou d'effondrement des prix; la fiabilité du PAM en tant que partenaire se voyait compromise par des problèmes tels que les difficultés opérationnelles que représentait l'achat de céréales répondant aux attentes des petits producteurs, et par l'orientation stratégique du PAM qui se détournait progressivement de l'aide alimentaire; les Achats au service du progrès étaient en général plus coûteux que les autres achats si l'on prenait en compte les frais de gestion ainsi que les frais d'amortissement de l'investissement dans le développement de l'offre; et un petit nombre de producteurs plus performants que les autres s'emparaient du marché de

l'initiative, et les gains de revenus bruts qui en découlaient en Afrique ne représentaient qu'environ la moitié de l'objectif prévu.

24. Nous avons demandé quelles mesures avaient été prises pour corriger les problèmes mis en évidence par l'évaluation à mi-parcours. Le PAM nous a répondu en décembre 2013 qu'il établissait des partenariats avec des acteurs du côté de l'offre en vue d'améliorer les pratiques agricoles des agriculteurs et leur utilisation des intrants; il s'était fixé pour cible de distribuer 30 pour cent de son assistance sous forme d'espèces et de bons dans un avenir proche, mais l'aide alimentaire traditionnelle demeurerait importante dans les opérations du PAM; les Achats au service du progrès étant une initiative pilote, ils coûtaient plus cher que d'autres modalités d'achat, mais à terme, à l'issue du processus de renforcement des capacités et lorsque les fournisseurs seraient autonomes, ils reviendraient moins cher; l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) réalisait actuellement une analyse coûts-avantages de l'investissement, et une évaluation des données était en cours.
25. Nous avons examiné la mise en œuvre de l'initiative Achats au service du progrès dans les bureaux de pays et les bureaux régionaux sélectionnés et avons observé ce qui suit:
- Les Bureaux du Honduras, d'El Salvador et du Yémen ne faisaient pas figurer les Achats au service du progrès dans leurs plans relatifs à la demande. Le Bureau du Burkina Faso n'indiquait pas les critères d'attribution de contrats à des organisations paysannes dans une autorisation de bon d'achat, et n'expliquait pas clairement les spécifications du PAM. Nous estimons que des détails essentiels tels que les critères de sélection des fournisseurs, les spécifications des produits, etc., doivent être précisés au moment de l'approbation de l'achat.
 - En Éthiopie, les contrats non exécutés relevant de l'initiative Achats au service du progrès représentaient 14 224,75 tonnes, soit 5 887 184,69 dollars (2010-2013). Nous avons examiné de près les fournisseurs qui n'avaient pas honoré leurs engagements au cours de la période 2010-2012 et avons observé que certains d'entre eux avaient récidivé. Dans d'autres cas, les contrats n'avaient pas été reconduits chaque année avec des unions coopératives bien que leurs résultats soient satisfaisants. Notre analyse des données du Système mondial et réseau d'information du PAM (WINGS II) a montré que les retards de livraison relatifs aux contrats d'Achats au service du progrès passés par le Bureau d'Éthiopie allaient de 1 à 108 jours.

Recommandation 2

- a) **Le PAM pourrait envisager de réaliser une évaluation de l'efficacité et des résultats (évaluation d'impact) du Mécanisme d'achat anticipé.**
- b) **Le PAM pourrait envisager d'élaborer des directives complètes relatives à la gestion des Achats au service du progrès à l'intention du Siège, des bureaux régionaux et des bureaux de pays. Ces directives pourraient être conçues dans le but principal d'inclure les Achats au service du progrès dans le plan d'achat global du PAM, au Siège, dans les bureaux régionaux et dans les bureaux de pays, et de prendre en compte les risques répertoriés en vue d'accroître l'efficacité de cette modalité d'achat.**

III. Respect du cadre réglementaire

26. Le PAM achète les produits alimentaires en passant ses marchés par voie d'appel à la concurrence ou par contrat direct (par dérogation à la règle de recours à la concurrence), l'appel d'offres étant la méthode généralement utilisée. Nous avons examiné les processus de passation des marchés pour voir si les achats étaient conformes aux principes d'utilisation optimale des ressources, de loyauté et de transparence énoncés par le PAM. Nous avons également examiné les achats réalisés dans le cadre d'opérations d'urgence pour voir si, dans ce cas aussi, les principes et directives en vigueur avaient été respectés. Les écarts relevés à cet égard au Siège et sur le terrain sont examinés dans les exemples présentés ci-après.
27. **Achat de Supercereal Plus sans appel d'offres:** nous avons noté que, de plus en plus souvent, des produits nutritionnels tels que le Supercereal Plus (CSB++, un mélange maïs-soja enrichi et amélioré) étaient achetés sans faire appel à la concurrence. En 2011, une quantité totale de 10 591,47 tonnes de CSB++, d'une valeur de 45 242,52 dollars, et, en 2012, une quantité totale de 43 748,80 tonnes, d'une valeur de 103 958,44 dollars, avaient été achetées sans appel d'offres. En 2013 (et jusqu'en juillet 2013), une quantité totale de 14 682,70 tonnes de CSB++, d'une valeur de 40 832,08 dollars, avait déjà été achetée sans en passer par un appel d'offres. Nous avons noté que l'achat de produits spéciaux tels que le CSB++ sans appel d'offres constituait une dérogation due à un facteur extérieur⁴, et non une dérogation de nature opérationnelle imposée par une situation d'urgence. Ce type d'achat était par ailleurs incompatible avec la politique du PAM qui stipulait que des produits alimentaires adaptés devaient être fournis aux bénéficiaires au meilleur coût. À sa réunion d'avril 2013, le CCTI avait également fait part de son inquiétude à ce sujet. Le PAM a déclaré qu'il avait dérogé à l'appel d'offres pour soutenir le développement de la production locale du produit et que la question serait examinée dans le cadre de sa stratégie d'approvisionnement en produits nutritifs spéciaux, en cours d'élaboration.
28. **Retard des livraisons dans le cadre d'opérations d'urgence sans appel d'offres:** en Éthiopie, nous avons examiné un achat effectué par le bureau de pays de 195,48 tonnes d'un aliment de supplémentation prêt à consommer, d'une valeur de 725 200,00 dollars, en faveur des bénéficiaires d'une opération d'urgence gravement exposés à la sécheresse dans la Corne de l'Afrique. En raison de l'urgence, le marché a été passé par achat direct. Le prix demandé par le fournisseur dépassait le prix paritaire à l'importation⁵ dans une proportion de 218 dollars la tonne maïs, du fait de l'urgence exceptionnelle des besoins, le Comité des achats a recommandé d'acheter au prix demandé par le fournisseur, et approuvé par le CCTI le 9 août 2011. Nous avons observé que la première cargaison de 40 tonnes avait été expédiée avec quasiment un mois de retard par rapport à la date d'envoi stipulée. Les deuxième et troisième cargaisons avaient été livrées avec trois et quatre mois de retard, respectivement. Par conséquent, bien que le bureau de pays ait choisi de déroger à l'appel d'offres en raison de l'urgence des besoins, l'opération d'urgence en a pâti et l'achat a coûté plus cher.

⁴ Il s'agit de dérogations prévues au niveau institutionnel qui sont susceptibles d'être défavorables en termes de prix. Elles peuvent notamment être accordées pour l'achat de produits nutritionnels proposés par un nombre limité de fournisseurs.

⁵ La parité à l'importation est la comparaison du prix d'une tonne du même produit alimentaire transporté de son lieu d'origine à la même destination finale. Les responsables des achats du PAM établissent ce type de comparaison avec les prix en vigueur sur les marchés locaux, régionaux et mondiaux.

- 29. Passation inappropriée d'un marché régional dans le cadre d'une opération d'urgence:** au Bureau régional de Nairobi, nous avons observé des retards pour un achat de sucre blanc destiné à un projet mis en œuvre dans le cadre d'une opération d'urgence. Le Siège du PAM avait émis une demande d'achat régional en Ouganda le 22 mai 2012 concernant 9,5 tonnes de sucre blanc, en indiquant comme date de livraison requise le 15 juillet 2012. L'appel d'offres a été envoyé par le bureau régional le 13 juin 2012 à cinq fournisseurs ougandais, y compris un fournisseur pour lequel une procédure de suspension était en cours. Le bureau régional avait reçu deux offres admissibles mais avait annulé l'appel d'offres, car le fournisseur le plus offrant était celui contre lequel la procédure de suspension avait été engagée. Le bureau régional a lancé à nouveau un appel d'offres le 8 août 2012 au Kenya, mais un contrat n'a été signé que le 17 septembre 2012. Alors que la période de livraison indiquée dans le contrat était du 5 au 30 octobre 2012, diverses erreurs d'inspection des produits ont entraîné des retards supplémentaires, et le sucre est enfin arrivé à Kampala le 14 décembre 2012. Le bureau régional a expliqué que le retard du processus de passation du marché se répercutait généralement sur la distribution des produits alimentaires, mais que des prêts et des emprunts servaient habituellement, s'ils étaient possibles, de solutions de repli quand une livraison était retardée.
- 30. Retard de la signature d'un contrat entraînant une livraison partielle:** au Bureau du Yémen, nous avons noté qu'un bon de commande avait été émis le 6 mai 2013 pour répondre aux besoins de l'approvisionnement/des programmes, relatif à 6 900 tonnes de farine blanche, demandée pour le 30 mai, et à 5 300 tonnes supplémentaires pour le 15 juin, mais que le contrat n'avait été signé que le 29 mai 2013. Selon le rapport de l'enquête quantitative et qualitative réalisée⁶, 5 546 tonnes avaient été expédiées au 15 juin, mais les détails figurant sur l'accusé de réception des marchandises indiquaient qu'au 15 juin 3 387,50 tonnes seulement avaient été imputées dans le système. La quantité totale fournie atteignait 9 810 tonnes le 4 juillet 2013. L'Unité des achats a répondu que l'unité des programmes ne lui avait rien dit au sujet des conséquences préjudiciables de ce retard. La réponse doit être comprise en tenant compte du fait qu'il était clairement mentionné que les besoins des programmes/de la filière d'approvisionnement étaient de 12 200 tonnes pour le 15 juin, mais que le contrat lui-même avait été signé le 29 mai, la veille donc de la date de livraison de la première cargaison, le 30 mai.
- 31. Manque de coordination entre les bureaux de pays recourant au MAA entraînant un retard dans les achats et une rupture d'approvisionnement dans le cadre d'une opération d'urgence:** nous avons relevé un cas d'achat de 2 000 tonnes de haricots effectué par le Bureau de pays au Yémen via le corridor de Djibouti du MAA, qui devaient être distribués en mai 2013 dans le cadre de l'opération d'urgence 200451. Le Service du budget et de la programmation des projets du Siège avait émis le certificat de vente MAA⁷ le 27 février 2013. Sur la quantité totale de 2 000 tonnes de haricots, le Bureau de pays au Yémen avait approuvé un prêt de 500 tonnes au Bureau du PAM en Éthiopie, sous réserve qu'il lui soit remboursé en juin 2013 au plus tard. Nous avons observé que le Bureau de pays en Éthiopie avait acheté 1 500 tonnes de haricots en Éthiopie en monnaie locale, et non en dollars des États-Unis, ce qui avait entraîné des

⁶ L'enquête quantitative et qualitative est un contrôle approfondi effectué par un inspecteur des produits livrés par un fournisseur, échantillonnage et analyse compris.

⁷ Il s'agit d'un document de transit entre le bureau de pays acheteur et l'entité du PAM qui vend (compte spécial du MAA).

restrictions juridiques à l'exportation. Le Bureau du Yémen avait donc lancé un appel d'offres international. Le Bureau d'Éthiopie ne pouvait pas rembourser le prêt, car le fournisseur n'avait en outre pas fourni les documents d'exportation requis. Par conséquent, un manque de coordination entre les deux bureaux de pays avait retardé l'achat de haricots et entraîné une rupture d'approvisionnement. Le Bureau du Yémen a indiqué au nombre des enseignements tirés de son expérience que le MAA pouvait être utilisé efficacement en lançant un appel d'offres en Éthiopie, à condition d'indiquer expressément, avant l'adjudication du marché, qu'une partie de la quantité achetée pouvait être exportée si nécessaire.

- 32. Émission de bons de commande à de courts intervalles:** l'analyse des bons de commande émis entre août 2011 et octobre 2013 par les Bureaux de pays en Éthiopie et au Yémen a fait apparaître que des demandes de prix/bons de commande concernant les mêmes articles avaient été émis à de courts intervalles. À notre avis, l'émission rapprochée de bons de commande, dans certains cas à un jour d'intervalle, prouve qu'il est nécessaire d'améliorer la planification des achats. Cette pratique non seulement accroît la charge de travail, la durée et le coût de la transaction pour le bureau de pays, mais également ne permet pas d'obtenir le meilleur prix en bénéficiant des économies d'échelle qu'offrent les achats groupés. Le Bureau du Yémen a répondu qu'il tentait toujours de planifier à l'avance ses achats en fonction des dons reçus et des conditions d'achat, et que de telles pratiques avaient été rigoureusement évitées en 2013.
- 33. Absence de garantie de bonne fin entraînant une livraison partielle ou tardive:** le Bureau du Yémen a adjugé un contrat concernant l'achat de 13 338 tonnes de blé en grains le 28 mai 2012 à l'un des deux fournisseurs qui avaient soumissionné, la livraison étant prévue entre le 9 et le 30 juin 2012. Or, le fournisseur ayant pris du retard, il n'a commencé à livrer qu'à partir du 23 juin 2012 et n'a pu livrer que 4 736,20 tonnes de blé de la qualité spécifiée jusqu'en septembre 2012. Le contrat a finalement été résilié en octobre 2012 pour non-respect de la qualité exigée. Le bureau de pays n'a demandé le paiement d'une garantie de bonne fin (qui devait être fournie dans les cinq jours à compter de la signature du contrat) qu'au moment où le fournisseur a failli à ses engagements. Le bureau de pays a répondu en décembre 2013 que le fournisseur avait été sélectionné par le responsable régional des achats sur la base d'une évaluation datant de 2010 et qu'il avait été persuadé de fournir les quantités demandées pour éviter d'encourir le coût supplémentaire d'un nouvel appel d'offres. À notre avis, le bureau de pays doit gérer ses contrats avec prudence et exiger une garantie de bonne fin au moment opportun pour pouvoir régler ce genre de défaillance.
- 34. Dates de livraison ne correspondant pas aux besoins:** au Bureau de pays du Yémen, nous avons observé que, pour un bon de commande, la date de présentation des offres était le 11 mai 2013, et la date de validité des offres le 11 juin 2013, mais que la période de livraison indiquée était du 20 mai au 20 juin 2013. Le contrat a finalement été signé le 4 juin 2013 en stipulant un délai de livraison allant du 17 juin au 10 juillet 2013. L'examen d'une lettre de réclamation envoyée par l'un des fournisseurs indiquait que ce dernier aurait pu participer à l'appel d'offres si la période de livraison avait été juin-juillet. La date de livraison qui figurait dans le mémorandum interne correspondant à cette demande d'achat était également du 30 mai au 20 juin. Les dates indiquées dans le devis étaient donc bien antérieures à celles auxquelles le bureau de pays souhaitait acheter le blé. La décision d'attribution de ce marché ne correspondait pas au but fixé en matière de livraison, pas plus qu'elle ne garantissait une concurrence équitable entre trois offres au moins. De fait, le retard de la signature du contrat a repoussé la date de livraison à juillet. Le bureau de pays a répondu qu'il voulait que les livraisons

commencent plus tôt et se terminent avant le début du mois sacré du ramadan (juillet 2013), durant lequel la demande de blé était énorme et les prix flambaient. Il a ajouté que l'Unité des achats avait été créée en février 2012 et que la situation allait s'améliorer à cet égard grâce à une meilleure communication.

Recommandation 3

- a) **Le PAM pourrait envisager de revoir sa politique concernant les achats de produits nutritionnels, par exemple de Supercereal Plus, sans appel d'offres, de façon à atteindre son objectif consistant à acheter au meilleur prix. Par ailleurs, les achats effectués en dérogeant à l'appel d'offres au motif de l'urgence devraient respecter l'objectif déclaré consistant à livrer des céréales alimentaires de qualité en temps voulu, en particulier dans le cadre d'opérations d'urgence.**
- b) **Le dispositif servant à faire respecter les principes et les directives définis en matière d'achats pourrait également être renforcé.**

IV. Efficience du processus de passation des marchés

35. Nous avons examiné le processus de passation des marchés au Siège et dans les bureaux extérieurs pour voir s'il permettait d'acheter en temps voulu en maîtrisant les coûts et à un prix avantageux. Nous présentons nos observations à ce sujet dans les paragraphes ci-après.

36. Contrôles internes du processus de passation des marchés: nous avons étudié les risques associés au processus de passation des marchés du PAM et présentons ci-après nos observations:

- i. **Accord à long terme avec les inspecteurs:** avant le chargement des produits alimentaires, une enquête quantitative et qualitative doit être effectuée par un inspecteur qui doit en général avoir conclu un contrat ou accord à long terme avec le PAM. Les activités sur lesquelles porte un tel accord sont notamment l'inspection au moment du chargement, l'inspection sur les sites de fabrication, les contrôles d'échantillons des produits alimentaires en laboratoire; après avoir effectué ses vérifications, l'inspecteur soumet au PAM le rapport d'enquête quantitative et qualitative. Nous avons remarqué qu'il existait dans certains cas une possibilité de conflit d'intérêts dans la mesure où l'inspecteur chargé de l'enquête quantitative et qualitative était celui-là même qui avait été sélectionné pour vérifier si les fournisseurs remplissaient les conditions requises pour approvisionner le PAM. Le PAM a déclaré que, après avoir évalué les risques inhérents à cet éventuel conflit d'intérêts, il avait jugé importants les renseignements fournis par l'inspecteur sur les fournisseurs et avait donc décidé de prendre ce risque. Les renseignements fournis par les inspecteurs complétaient les données provenant d'autres sources, par exemple les sites Web des fournisseurs, leurs références, les bureaux locaux du PAM, l'information publique, les rapports d'audit et l'information financière. À notre avis, des mesures appropriées devraient être prises par le PAM pour se prémunir contre ce risque de collusion.

- ii. Réunions du Comité des achats:** le Comité des achats de produits alimentaires a été établi aux termes de la règle de gestion financière 112.14 g) du PAM. Le Comité des achats de produits alimentaires du Siège se réunit⁸ afin d'évaluer les prix et les fournisseurs et de donner son avis en matière d'achat. Il a été observé que, hormis les informations indiquées par les fournisseurs dans leur soumission au sujet du prix, de la date de livraison et du port de débarquement, aucun autre document n'était examiné lors de cette réunion. Dans la mesure où d'autres facteurs ont une incidence sur le prix et les délais, par exemple les antécédents du fournisseur en matière de respect de la qualité et des délais de livraison, nous sommes d'avis que le Comité des achats pourrait également recevoir des informations à ce sujet pour prendre une décision en meilleure connaissance de cause. Le PAM a indiqué que, si le Comité des achats demandait de plus amples informations, il les lui fournissait toujours. Nous pensons néanmoins que ces informations devraient être fournies d'emblée au Comité.
- iii. Documents contractuels:** les documents contractuels sont généralement signés par le fournisseur et par le PAM. Nous avons en revanche constaté que, dans certains cas, ils n'étaient pas datés. Nous estimons nécessaire d'indiquer la date à laquelle les contrats sont signés, car il s'agit là d'une obligation juridique. Dans certains cas, la signature du fournisseur ne figurait pas non plus sur le contrat, ce qui n'est pas une bonne pratique. Le PAM a répondu qu'effectivement lui-même et le fournisseur étaient tenus de signer et de dater le contrat d'achat, et qu'il veillerait à ce que ce soit fait pour tous les contrats.
- iv. Administration des contrats:** le respect des termes du contrat doit faire l'objet d'un suivi régulier pour s'assurer que la quantité spécifiée dans l'appel d'offres est bien livrée à temps et que les produits alimentaires satisfont aux critères de qualité exigés. Nous avons sur ce point observé ce qui suit:
- a.** La Division des achats du Siège contrôlait principalement les livraisons à l'aide des enquêtes quantitatives et qualitatives effectuées par les inspecteurs qu'elle recrutait pour vérifier les produits alimentaires chargés par les fournisseurs retenus. Nous avons constaté qu'il n'existait pas de mécanisme formel permettant à la Division des achats de contacter directement le fournisseur au sujet de la qualité des produits et des délais de livraison. Tout en sachant bien que le suivi des calendriers de livraison était une tâche contraignante qui demandait beaucoup de temps, nous estimons nécessaire de parer à ce risque en disposant d'un mécanisme de contrôle. Nous reconnaissons également que les responsables de la Division des achats connaissaient bien les dates de livraison. Le PAM admettait qu'un mécanisme plus formel était nécessaire, problème que régleraient la mise en service du nouveau système informatisé d'appui à la gestion logistique (LESS) et la saisie des délais de livraison correspondant à chaque bon de commande. S'agissant de la qualité, on nous a dit que le processus serait plus structuré dès que serait mis en œuvre

⁸ Le Comité des achats se compose d'un membre de l'unité des transports, du responsable des achats et en général de trois autres fonctionnaires, dont l'un en assume la présidence.

le système FOQUS⁹, le nouvel outil de suivi en ligne de la qualité et de la quantité de produits livrés.

- b.** La Division des achats du Siège recrutait les inspecteurs chargés des enquêtes quantitatives et qualitatives en concluant des accords à long terme avec six organismes, en fonction du continent sur lequel se situait le port de débarquement. Nous avons noté que, dans bien des cas, les accords à long terme conclus avec les organismes les plus proches du port de livraison avaient expiré et que, après avoir commandé des produits alimentaires, la Division des achats avait dû lancer un appel d'offres pour recruter un inspecteur pour mener à bien ces contrôles. Bien que cela n'ait pas eu d'incidence sur les dates de livraison, nous estimons qu'il vaut mieux reconduire les accords à long terme conclus avec les divers prestataires de services au lieu de lancer un appel d'offres après que le marché concernant les produits alimentaires avait été adjugé. Le PAM a affirmé qu'il avait pris note des commentaires formulés à l'issue de notre audit et qu'il ferait tout son possible pour reconduire ces accords à long terme en temps voulu.
- c.** Il a été observé que, dans un cas, l'inspecteur chargé de l'enquête quantitative et qualitative avait sous-traité cette tâche à un autre organisme. La sous-traitance est expressément interdite dans les accords à long terme conclus par le PAM avec les inspecteurs. Le PAM pourrait envisager de diffuser un avis à tous les inspecteurs avec lesquels il avait conclu de tels accords afin de s'assurer que cette pratique ne se reproduira pas, et de résilier l'accord conclu dans les cas où cela se reproduisait régulièrement. Le PAM a indiqué que l'invitation à soumissionner contenait une clause précisant clairement que la sous-traitance à des tiers était interdite; cette obligation serait mise en valeur typographiquement dans les futurs accords à long terme.
- d.** À la fin de l'enquête quantitative et qualitative, un rapport était envoyé au Siège du PAM. Nous avons observé, dans un cas, que le fichier du bon de commande contenait le projet de rapport d'inspection envoyé au PAM, et non sa version finale accompagnée des certificats pertinents. Il a également été observé que le fournisseur envoyait au PAM pour aval un projet de certificat avant d'en émettre la version finale. Par ailleurs, les certificats envoyés par les inspecteurs chargés des enquêtes quantitatives et qualitatives ne précisaient pas la date et le lieu des vérifications effectuées mais la date de publication du rapport par l'inspecteur. Nous estimons qu'un bon moyen de contrôle serait d'indiquer dans l'accord à long terme que les inspecteurs devaient mentionner la date, l'heure et le lieu de l'inspection. Le PAM a déclaré qu'il prenait note des points soulignés par l'audit et que les inspecteurs allaient s'en occuper.

⁹ Il s'agit d'un outil en ligne qui permettra d'adopter une démarche plus dynamique vis-à-vis de la qualité des produits. Il enregistrera tous les détails des transactions concernant l'inspection des produits alimentaires et la gestion des fournisseurs.

37. Incidence des restrictions imposées par les donateurs sur les achats au meilleur prix: entre 2011 et juillet 2013, le PAM a dépensé 121 651 199 dollars pour acheter 154 046 tonnes de produits alimentaires dans des pays ayant lié leurs contributions à l'achat sur leur propre territoire. Nous avons noté que, dans les deux cas ci-après, le PAM n'avait pas pu acheter au meilleur prix à cause de restrictions imposées par les donateurs.

- Le Siège du PAM a conclu un contrat avec un fournisseur d'un pays donateur concernant 15 623 tonnes de miettes de thon en conserve au lieu de recourir à un appel d'offres. Il s'agissait en effet d'un achat lié à une contribution du donateur – il s'agissait d'un don au titre de l'aide alimentaire. Dans sa réponse, en octobre 2013, le PAM a confirmé que la demande d'achat concernait l'achat de thon en conserve uniquement dans le pays donateur et, qui plus est, à un fournisseur désigné.
- Dans un autre cas, nous avons observé que la Division des achats du Siège avait dérogé à l'appel à la concurrence et privilégié l'achat direct en raison des restrictions imposées par le donateur pour un achat de pois cassés jaunes dans le pays donateur au titre de sa contribution annuelle. Le mémorandum d'accord signé entre le donateur et le PAM spécifiait que le fournisseur ne pouvait être qu'un ressortissant du pays donateur. Le Comité des achats de produits alimentaires a approuvé l'achat au fournisseur désigné. Il a été observé que, si le PAM avait pu s'approvisionner ailleurs, le coût aurait été de 680 dollars au lieu des 960 dollars payés au vendeur désigné. Par ailleurs, nous avons observé que le fournisseur désigné avait reçu 75 pour cent du paiement avant livraison. Le paiement avant la livraison était contraire aux Règles de gestion financière du PAM, qui précisaient que le paiement ne pouvait être effectué qu'à réception des marchandises. En réponse, le PAM nous a confirmé que, conformément aux conditions imposées par le donateur et spécifiées dans le mémorandum d'accord, l'achat avait été effectué au fournisseur désigné et que la conclusion du marché était subordonnée au versement d'une avance de 75 pour cent; le PAM n'avait eu d'autre choix que d'accepter ces conditions pour exécuter la demande d'achat en question. Il a par ailleurs ajouté qu'au fil des ans il s'était efforcé d'accroître la flexibilité des financements et de réduire ces restrictions.

38. Non-respect des dates limites d'obligation¹⁰: si le PAM n'utilise pas intégralement la contribution d'un pays donateur au cours de la période de disponibilité, telle que définie par la date limite d'obligation et la date limite de décaissement¹¹, la Division des partenariats avec les gouvernements est chargée de contacter le donateur et de lui demander si les fonds peuvent être utilisés pour d'autres projets ou si le solde doit lui être remboursé. Nous avons à cet égard observé ce qui suit:

- Au Yémen, le bureau de pays avait émis le 5 février 2012 une demande de prix concernant une quantité de 15 249 tonnes de farine de blé, répartie en sept demandes d'achat, les dates limites d'obligation et de décaissement étant fixées au 28 février et au 30 avril 2012. Or, le 20 février 2012, un additif à la demande de prix a été publié et deux demandes d'achat y ont été ajoutées, pour une

⁹ Dernier jour où il est possible d'émettre le bon de commande; tout écart ou non-respect de cette date peut aboutir à l'annulation du don et avoir donc un effet préjudiciable pour la mission du PAM.

¹⁰ Dernier jour où il est possible de décaisser les fonds de la contribution.

quantité totale de 637 tonnes¹², dont les dates limites d'obligation et de décaissement étaient le 28 février et le 31 mars 2012. Bien que le CCTI ait approuvé les bons de commande le 22 février 2012, il a fallu presque un mois avant que le Bureau du Yémen ne conclue un accord avec le fournisseur, la période de livraison fixée étant du 7 avril au 8 juillet 2012. La date limite de décaissement (mars 2012) fixée pour les deux demandes d'achat ajoutées ultérieurement n'a donc pas été respectée. L'examen des documents a montré que, conformément au contrat, les sacs étaient prêts à être livrés à compter du 7 avril 2012. Mais, pour éviter de dépasser les dates limites¹³ du don de 1,4 million de dollars d'un donateur, chose qui a été remarquée après la publication de l'additif à la demande de prix, le Bureau du Yémen a dû reconditionner la cargaison. Le Bureau du Yémen a accepté de ne pas s'en tenir à la date limite de décaissement du 30 avril 2012.

- Nous avons observé que le Bureau du PAM au Yémen avait décidé d'acheter de la farine de blé sans appel d'offres parce que la date limite d'obligation fixée au 31 décembre 2012 approchait. Bien que le bon de commande ait été émis le 31 décembre 2012, le contrat n'avait été signé que le 12 janvier 2013. Le bureau de pays a répondu qu'il avait fallu pas mal de temps pour parvenir à un accord avec le fournisseur sur le calendrier des livraisons de façon à s'en tenir à la date limite de décaissement. Pour un autre bon de commande, nous avons remarqué que la date limite d'obligation correspondant à une demande d'achat avait été dépassée en décembre 2011 et que la date limite de décaissement devait être repoussée. Le bureau de pays a confirmé que la date initiale de décaissement n'avait pas été respectée. Il a également expliqué que la situation qui prévalait dans le pays en 2011 en était la raison principale, et qu'il avait fallu reporter la date de décaissement pour retrouver un financement.

Recommandation 4

- a) **Le PAM pourrait veiller à ce que les inspecteurs chargés d'établir le rapport de l'enquête quantitative et qualitative ne soient pas ceux qui ont la responsabilité de présélectionner les fournisseurs, afin d'éviter toute possibilité de conflit d'intérêts.**
- b) **Des informations pourraient être fournies au Comité des achats de produits alimentaires au Siège et dans les bureaux de pays sur les antécédents des fournisseurs en matière de respect de la qualité et des délais afin qu'il prenne ses décisions en meilleure connaissance de cause.**
- c) **Le PAM doit continuer de s'efforcer d'obtenir des donateurs des financements flexibles, non assortis de restrictions, afin de pouvoir acheter au meilleur prix.**
- d) **Les bureaux de pays devraient surveiller les dates limites d'obligation et de décaissement, et discuter assez tôt avec le Siège des problèmes éventuels afin de ne pas être obligés d'acheter à la hâte pour ne pas dépasser ces dates, ou d'éviter qu'elles ne soient pas respectées dans certains cas.**

¹² Nos 10301103 et 10301104.

¹³ La date limite d'obligation était le 28 février 2012 et la date limite de décaissement, le 30 avril 2012.

V. Utilisation des outils informatiques

39. Le PAM utilise divers outils informatiques sur des plateformes différentes pour assurer la gestion et le traitement de ses opérations d'achat. Comme les activités d'achat sont intégrées, il est essentiel que les données soient saisies correctement et en temps voulu dans les principaux outils informatiques – WINGS II et le Système de suivi des achats de produits alimentaires (FPTS)¹⁴ – à certains stades cruciaux de l'opération d'achat de façon à permettre le passage à la phase suivante. Le système FPTS n'est pas intégré à WINGS II, mais certaines données de WINGS II sont exportées vers ce système une fois par semaine, ou plus fréquemment si besoin est. Le système FPTS simplifie les formalités liées aux achats et permet de créer et de remplir une note au CCTI¹⁵. Le PAM utilise également un système d'appels d'offres en ligne appelé In-Tend¹⁶. On trouvera ci-après quelques-uns des points que nous avons observés concernant le fonctionnement des systèmes informatiques au cours de notre analyse du processus de passation des marchés au Siège et dans les bureaux extérieurs.

40. Utilisation du système In-Tend: en Éthiopie, le bureau de pays a utilisé In-Tend pour des appels d'offres de Supercereal, et la mise en service de la plateforme actuellement en cours en 2013 prévoyait d'inclure d'autres catégories de produits alimentaires. Le bureau de pays était d'avis que la connexion à Internet et la connaissance de l'informatique dans le pays en limitaient l'utilisation.

- Au Honduras, le bureau de pays avait commencé à installer la plateforme In-Tend en octobre 2012, et la formation des fournisseurs à son utilisation se poursuivait. Le bureau de pays avait prévu que toutes les organisations paysannes participant à l'initiative Achats au service du progrès utiliseraient In-Tend dès 2014.
- À Panama, nous avons observé que le bureau régional n'avait pas utilisé In-Tend pour émettre un seul bon de commande et qu'il utilisait E-TAS.
- Les Bureaux régionaux de Nairobi et de Dakar utilisaient encore E-TAS et commençaient à mettre In-Tend en service. Le Bureau régional de Dakar a dit en mars 2014 qu'il s'efforçait de finir d'enregistrer les fournisseurs dans le système In-Tend et qu'il devrait avoir terminé au 31 mars 2014.
- En El Salvador, nous avons observé que le bureau de pays invitait les fournisseurs enregistrés dans In-Tend à soumissionner. Le bureau de pays a néanmoins admis que toutes les offres n'étaient pas reçues par ce biais en raison des problèmes de connectivité et d'accès, de la vétusté du matériel informatique et du manque de connaissance de l'anglais. Il acceptait donc également les offres reçues par télécopie ou par courrier postal.

41. Failles du système WINGS II: nous avons relevé l'absence dans le système WINGS II de données essentielles sur l'administration des contrats concernant les dates contractuelles de livraison, la qualité des produits livrés par le fournisseur, les pénalités imposées ou à percevoir; or, ces données pourraient améliorer l'efficacité du processus

¹⁴ Le système FPTS est un outil statistique d'analyse de la performance des achats de produits alimentaires et un outil opérationnel qui aide à suivre les diverses étapes de la passation du marché.

¹⁵ Les notes au CCTI contiennent un examen a posteriori des marchés passés par les bureaux de pays et les bureaux régionaux et sont transmises au CCTI au Siège.

¹⁶ L'application d'adjudication électronique E-TAS (*Easy-Tendering Application System*) a été utilisée par le PAM pour passer des appels d'offres par courriel. Elle a été remplacée par In-Tend, qui permet d'effectuer les appels d'offres par voie électronique.

d'achat. Dans la mesure où il fallait récupérer ces informations dans chacun des dossiers correspondant aux bons d'achat, on ne voyait pas très bien comment était assuré le suivi de la performance des fournisseurs, notamment des pénalités imposées de manière répétée à un même fournisseur, ni comment cette information était répercutée dans la base de données sur les fournisseurs. Nous avons observé à cet égard ce qui suit:

- En ce qui concerne le rapport sur la performance du fournisseur, le Bureau de pays d'El Salvador est convenu de créer une liste trimestrielle des prestations des fournisseurs pour la fin décembre 2013. Il reconnaissait également qu'il était nécessaire de disposer d'un rapport automatisé sur les pénalités à percevoir.
- Au Honduras, le bureau de pays gardait le détail des pénalités imposées/perçues et a accepté d'étudier l'idée d'un rapport automatisé permettant une meilleure évaluation des fournisseurs.
- Le Bureau régional de Panama pensait toutefois que le système pouvait également émettre une alerte automatique au sujet des éventuelles pénalités de retard en comparant la date des accusés de réception des marchandises à la date de livraison indiquée dans le contrat, et qu'il aborderait la question avec le Siège. Le PAM est convenu d'envisager d'adapter le système WINGS II dans ce sens.
- Les Bureaux de pays du Honduras et d'El Salvador et le Bureau régional de Panama ont noté et accepté la recommandation relative à l'inclusion d'un rapport automatisé sur la qualité des produits livrés par les fournisseurs (établi à partir des contrôles effectués par les entreprises chargées des enquêtes quantitatives et qualitatives) étant donné que WINGS II ne contenait pas pour l'instant ce type d'information. Ils estimaient qu'un tel rapport pourrait aider à mieux évaluer les fournisseurs. Le PAM a déclaré que ces rapports seraient intégrés au système FOQUS, qui avait été mis en service dans deux bureaux régionaux.
- Dans 69 cas examinés au Bureau du Honduras, nous avons observé que la colonne "nature de l'activité du fournisseur" n'avait pas été renseignée dans le rapport correspondant au bon de commande de produits alimentaires sous WINGS II. D'autres colonnes n'avaient pas été remplies non plus, notamment "justification de la dérogation". Nous avons observé qu'un fournisseur, auquel avait été attribué le plus grand nombre de bons de commande, avait également bénéficié de plus de 95 pour cent des dérogations. La raison pour laquelle plus de 95 pour cent des commandes avaient été passées à un fournisseur (qui ne relevait pas de l'initiative Achats au service du progrès) sans appel d'offres ne pouvait être déduite de la base de données, car la colonne "justification de la dérogation" était vide. Le bureau de pays a expliqué que cette situation était principalement due aux restrictions imposées aux achats locaux et a accepté la recommandation de l'audit voulant que la justification de toutes les dérogations figure dans la base de données.
- Dans le Bureau d'El Salvador, nous avons observé que, pour huit bons d'achat, la colonne concernant la nature de l'activité du fournisseur n'avait pas été renseignée pour le bon de commande de produits alimentaires. La colonne "justification de la dérogation" n'avait pas non plus été remplie, et les raisons expliquant 24 des 26 cas de dérogation à l'appel d'offres relevés au cours de la période examinée, qui concernaient un unique fournisseur, n'étaient pas indiquées. Le bureau de pays a expliqué que ce fournisseur était le seul vendeur de sucre en El Salvador, que la colonne "justification de la dérogation" n'était pas utilisée et qu'il demanderait au Siège des conseils sur la manière d'entrer cette information dans la base de données.

42. Date du bon de commande et de la demande d'achat: lors de l'examen des données sur les demandes d'achat et les bons de commande dans le système WINGS II au Siège, nous avons observé que, dans 2 613 cas, les bons de commande avaient été créés bien avant que ne soit établie et émise la demande d'achat. Il en allait de même dans les Bureaux de pays du Burkina Faso, du Honduras et du Mali. Le PAM a expliqué que ces cas se rapportaient au MAA et étaient dus à une faille du système qui avait depuis été corrigée.

Recommandation 5

- a) **Le PAM doit étendre l'utilisation du système In-Tend à tous les bureaux de pays et les bureaux régionaux pour assurer un suivi plus efficace des processus d'appel d'offres.**
- b) **Les failles du système WINGS II se rapportant à la performance des fournisseurs, aux dates contractuelles de livraison, au détail des engagements qu'ils n'ont pas honorés et à la qualité des produits alimentaires, etc., doivent être corrigées pour garantir une meilleure maîtrise du processus de passation des marchés. Il sera alors plus aisé d'extraire les données relatives à la performance de chaque fournisseur et d'en faire un aspect essentiel de la sélection des fournisseurs.**

VI. Gestion des fournisseurs

43. La gestion des fournisseurs porte entre autres questions sur le choix des fournisseurs, le développement du fichier fournisseurs, le suivi de la performance de chaque fournisseur et la gestion des risques fournisseurs. Elle peut avoir une incidence sur de nombreux aspects des résultats du PAM, notamment la qualité des produits alimentaires achetés, leur coût ainsi que leur livraison efficiente en temps voulu. Les paragraphes ci-après exposent nos constatations sur la gestion des fournisseurs.

44. Sélection des fournisseurs: au Siège du PAM, nous avons observé que 10 des 24 fournisseurs compris dans l'échantillon sélectionné de manière aléatoire aux fins de l'audit avaient bénéficié de contrats pour des produits tels que des pois cassés jaunes, du sucre blanc, de la farine de blé, des petits pois, etc., au cours de la période 2011–2013, mais qu'ils ne figuraient pas sur le site du Portail mondial pour les fournisseurs des organismes des Nations Unies (www.UNGM.org). Pour 13 d'entre eux, rien ne prouvait que le Comité de gestion des fournisseurs ait approuvé leur inclusion dans le registre des fournisseurs. Pourtant, chacun de ces fournisseurs était enregistré auprès du PAM et avait bénéficié de contrats entre 2011 et 2013. Le PAM a répondu que l'enregistrement sur le Portail mondial pour les fournisseurs des organismes des Nations Unies avait été introduit au PAM en 2006 et que le Comité de gestion des fournisseurs avait été créé en 2010. Les 13 fournisseurs en question travaillaient avec le PAM depuis plus de 10 ans, bien avant la création du Portail mondial pour les fournisseurs des organismes des Nations Unies ou du Comité de gestion des fournisseurs. Comme leur performance avait toujours été bonne, ils n'avaient pas été radiés du registre des fournisseurs. Le PAM a ajouté qu'il prenait note des observations formulées à l'issue de l'audit et qu'il veillerait à ce que les directives concernant l'enregistrement de tous les nouveaux fournisseurs soient rigoureusement respectées.

45. Appel d'offres: la concurrence est le principe sur lequel reposent les achats du PAM. Elle garantit l'efficacité, l'impartialité et la transparence de la passation des marchés. L'un des moyens de garantir la concurrence est de disposer d'une réserve de fournisseurs

que l'on invite à soumissionner chaque fois qu'un achat est prévu. On s'assure ainsi que les prix proposés seront concurrentiels et qu'il n'y aura pas collusion entre fournisseurs en vue de pousser les prix à la hausse. Le Siège du PAM nous a fourni deux fichiers de fournisseurs – un registre central des fournisseurs¹⁷ et le registre des fournisseurs¹⁸. Nous avons remarqué lors de l'examen des fichiers correspondant aux bons de commande que les appels d'offres avaient été envoyés à un nombre restreint de fournisseurs par rapport à ceux qui figuraient dans l'un et l'autre des registres. Le fait de ne pas faire appel à tous les fournisseurs remplissant les conditions requises limitait la concurrence. Le PAM a répondu que les registres des fournisseurs étaient sans cesse mis à jour et que la différence relevée s'expliquait en grande partie par le fait que l'enregistrement des fournisseurs en question n'avait pas encore été approuvé ou que le processus d'enregistrement n'était pas achevé au moment de l'appel d'offres. Il a ajouté que des solutions devaient être trouvées pour rationaliser les registres des fournisseurs dans les systèmes WINGS II et In-Tend.

46. Sur le terrain, nous avons observé que, dans les Bureaux de pays d'El Salvador et du Honduras, de nombreux fournisseurs envoyaient leurs offres par télécopie ou par courrier postal et n'avaient pas l'habitude de recourir à la plateforme In-Tend, et rien ne nous permettait d'affirmer que tous les fournisseurs admissibles avaient été invités. Au Honduras, nous avons également observé quelques différences de date sur les télécopies envoyées par les fournisseurs au bureau de pays. Au Yémen, il a été observé que le nombre de fournisseurs de produits achetés localement était très limité, puisque trois ou quatre vendeurs seulement avaient été invités à soumissionner. Dans certains cas, moins de trois fournisseurs avaient envoyé une offre.
47. **Inspection des installations de production:** une enquête préalable doit être menée avant qu'un fournisseur soit admis à fournir un produit donné. Au Siège, nous avons observé qu'aucune inspection n'avait été effectuée pour 14 des 25 fournisseurs de notre échantillon aléatoire, bien que des contrats leur aient été attribués au cours de la période 2011–2013. Par ailleurs, les inspecteurs qui ont réalisé ces enquêtes préalables étaient ceux-là mêmes qui figuraient sur la liste des inspecteurs chargés d'effectuer les enquêtes quantitatives et qualitatives, comme on l'a vu au paragraphe 36 du présent rapport. Le PAM a affirmé avoir pris note des observations formulées à l'issue de notre audit.
48. **Base de données sur les fournisseurs incomplète:** au Siège du PAM, la base de données sur les fournisseurs existait sur deux plateformes, In-Tend et WINGS II. Nous avons observé qu'elle était incomplète, car elle ne contenait pas les fournisseurs de certains produits alimentaires, notamment de riz, de maïs, etc. Le PAM a affirmé ne pas disposer d'une base de données fournisseurs pour le riz, le maïs, le sel (à l'exception du sel destiné aux rations distribuées en République arabe syrienne), le mélange maïs-soja, la farine de maïs, le poisson en conserve, car les bureaux régionaux et les bureaux de pays étaient les seuls à acheter ces produits. Or, nous avons observé que, d'après la base de données, du riz, du poisson en conserve, du sel iodé (en provenance de Turquie) et du mélange maïs-soja avaient également été achetés par le Siège. Le PAM a expliqué l'absence de base de données sur les fournisseurs de riz, de sel, de mélange maïs-soja, de thon et d'autres poissons en conserve par certaines exigences, des problèmes techniques ou des contributions liées, mais aucune réponse n'a été fournie pour d'autres produits. La base de données sur les fournisseurs était donc incomplète et le PAM devait

¹⁷ Liste de tous les fournisseurs admis à soumissionner.

¹⁸ Liste des fournisseurs admis à soumissionner, par produit.

étudier la question et veiller à ce que tous les fournisseurs figurent dans son registre. Le PAM a indiqué qu'il étudiait une solution de regroupement des deux plateformes WINGS II et In-Tend sur ce point.

49. Sur le terrain, nous avons observé qu'il existait des bases de données fournisseurs dans les Bureaux de pays au Burkina Faso, en El Salvador, en Éthiopie, au Honduras, au Mali ainsi que dans le Bureau régional de Panama. En Éthiopie, le bureau de pays disposait d'une base de données centrale approuvée, qui était actualisée deux fois par an. La dernière mise à jour avait eu lieu en novembre 2013, mais aucune documentation ne nous a été présentée à ce sujet. Nous avons noté que le Bureau régional de Dakar n'avait pas de liste propre de fournisseurs pour les achats qu'il effectuait et qu'il se servait de la base de données des bureaux de pays, mais que rien ne prouvait que les bureaux de pays actualisaient régulièrement leur liste de fournisseurs et la communiquaient au bureau régional. En réponse, la direction a affirmé que les bureaux de pays auxquels le bureau régional faisait appel pour ses achats mettaient régulièrement à jour leur base de données sur les fournisseurs; mais aucun détail n'a été mis à notre disposition à ce sujet. Dans le Bureau de pays du Yémen, il existait une base de données sur les fournisseurs qui avait été révisée en novembre 2013, l'examen précédent remontant à mai 2010. Dans sa réponse, le PAM a accepté les observations détaillées que nous avons formulées au sujet de la gestion des fournisseurs et a déclaré que la Division des achats avait souligné que la gestion des fournisseurs était un problème essentiel qu'il fallait aborder dans le cadre de l'examen des procédures opératoires.
50. **Nombre de fournisseurs limité:** en examinant les données qui nous ont été fournies au Siège pour la période 2011–2013 sur les fournisseurs auxquels avaient été adjugés des marchés de produits alimentaires, nous avons observé que six d'entre eux avaient bénéficié de presque 40 pour cent de l'ensemble des contrats du PAM. Le PAM devait étoffer sa réserve de fournisseurs pour garantir la concurrence et recevoir des offres de meilleure qualité à meilleur prix. Le PAM a répondu que 207 fournisseurs au total étaient inscrits dans ses registres concernant les achats internationaux. Ils étaient tous invités à participer aux appels d'offres et les contrats étaient adjugés au plus offrant. Mais dans la mesure où le volume des marchés était très variable, la quantité et la valeur totales qui pouvaient leur être attribuées donnait une idée plus exacte de la répartition des fournisseurs du PAM (sur la base des données de 2012, les 10 principaux fournisseurs du PAM représentaient moins de 27 pour cent de la valeur totale en dollars achetée sur les marchés internationaux). Il n'en demeure pas moins que les contrats du PAM n'ont été attribués qu'à six fournisseurs.
51. En Éthiopie, le bureau de pays n'avait qu'un seul fournisseur de sucre, de Plumpy Nut et d'aliments de supplémentation prêts à consommer. Au Yémen, l'analyse des 116 demandes d'achat correspondant aux 31 bons de commande/demandes de devis émis entre août 2011 et octobre 2013 a montré que le bureau de pays était très dépendant d'un petit nombre de fournisseurs pour les deux principaux produits qu'il achetait localement, le blé et la farine de blé. Pour la farine de blé, qui représentait 63 pour cent de l'ensemble de ses achats, il n'avait que deux fournisseurs, qui lui fournissaient également plus de 80 pour cent du blé qu'il achetait. Nous avons observé qu'un seul fournisseur bénéficiait de 48 pour cent de la valeur des achats, et que les deux principaux fournisseurs représentaient une part de 93 pour cent de la totalité des achats. Le Bureau de pays du Yémen avait donc une réserve de fournisseurs très restreinte. Il nous a répondu qu'au Yémen les fournisseurs ayant les moyens de livrer de grandes quantités étaient rares et que la plupart s'étaient engagés sur le marché local, qu'il veillait toujours à inviter au moins trois fournisseurs à soumissionner, que, depuis la fin de 2012, il avait

tenté d'actualiser son registre des fournisseurs de produits alimentaires et avait testé de nouveaux fournisseurs en leur offrant des contrats pour de petites quantités avant de leur demander des quantités plus importantes.

52. Délai donné aux fournisseurs pour soumettre leur offre: le Manuel des achats prévoit que la date limite de réception de toutes les offres doit être fixée de façon à donner aux fournisseurs potentiels assez de temps pour préparer leur soumission. Nous avons toutefois remarqué que le délai accordé par les bureaux extérieurs était loin d'être uniforme et qu'il était parfois insuffisant, comme on le voit ci-après:

<i>Bureau de pays/bureau régional</i>	<i>Délai accordé aux fournisseurs pour soumettre leur offre</i>
<i>Bureau de pays Honduras</i>	<i>Quatre à sept jours; le bureau de pays a indiqué qu'il avait fixé un délai minimal de cinq (5) jours, que ce délai pouvait être ajusté en fonction des besoins du bureau de pays, qui recevait tardivement les fonds et où le processus de passation des marchés devait être effectué le plus rapidement possible.</i>
<i>Bureau de pays El Salvador</i>	<i>Cinq jours ouvrables</i>
<i>Bureau régional de Panama</i>	<i>Moins de 10 jours</i>
<i>Bureau de pays Éthiopie</i>	<i>Trois à huit jours. Aucune uniformité, même par produit, par exemple les haricots pour lesquels trois appels d'offres différents indiquaient un délai de trois, sept et huit jours respectivement; pour FAFFA, le délai était de trois et de six jours dans deux appels d'offres distincts. Pour un achat de haricots rouges, le délai accordé était de deux jours. Rien n'expliquait un délai aussi court. Trente fournisseurs au total avaient été invités à soumissionner, et neuf offres recevables seulement avaient été reçues, deux fournisseurs ayant signalé qu'ils n'étaient pas en mesure de soumettre une offre dans un délai si court.</i>
<i>Bureau de pays Éthiopie</i>	<i>Le nombre de jours accordés dépendait de la situation du marché (des disponibilités) et de l'urgence des besoins.</i>

53. Suivi de la performance: au Siège, il a été observé que le suivi des fournisseurs se faisait au moyen d'un questionnaire qui devait être rempli par le responsable des achats de produits alimentaires du bureau de pays. Ces questionnaires ne figuraient pas dans tous les fichiers correspondant aux bons de commande, mais étaient disponibles dans le système FPT. Nous n'avons toutefois pas très bien compris comment le PAM utilisait cette information étant donné que les données sur la performance du fournisseur n'étaient pas utilisées lors de l'adjudication d'un nouveau contrat. Par ailleurs, nous avons constaté qu'au cours des deux dernières années deux fournisseurs seulement avaient été radiés du registre. À notre avis, pour garantir la qualité, le PAM devrait se servir des informations dont il dispose sur la performance des fournisseurs lors de l'adjudication des contrats. Le PAM a affirmé que la qualité des aliments achetés était validée par l'inspection indépendante, qui était la condition sine qua non de tout contrat d'achat. Lorsque la performance des fournisseurs était médiocre, le Comité de gestion

des fournisseurs était saisi de la question, pour examen et décision, et les fournisseurs étaient radiés de la liste. Toutefois, comme nous l'avons signalé au paragraphe 36, les observations formulées par le Comité de gestion des fournisseurs n'étaient pas mises à la disposition du Comité des achats de produits alimentaires et n'étaient pas utilisées lors de l'adjudication des marchés.

- 54.** Sur le terrain, nous avons observé des irrégularités au Bureau du PAM en Éthiopie en ce qui concerne la performance des fournisseurs, notamment des formulaires d'évaluation des fournisseurs incomplets, un formulaire d'évaluation d'un fournisseur de produits alimentaires sur lequel le contrôleur n'avait pas indiqué si la livraison et l'exécution du contrat avaient été effectuées en temps voulu, l'absence de commentaires après livraison dans le rapport d'analyse de la performance rédigé par le contrôleur, etc. Dans certains cas, la livraison avait été effectuée avec retard et des pénalités avaient été imposées, mais la prestation du fournisseur avait néanmoins été jugée satisfaisante.
- 55. Imposition de pénalités pour des problèmes de qualité ou de retard de livraison:** selon le Manuel des achats, la performance du fournisseur doit être évaluée et analysée, et le fournisseur peut être radié ou suspendu du registre. Les causes peuvent en être la constance des retards de livraison ou la qualité médiocre des produits livrés. Les conditions du contrat/de la demande de prix prévoient en général le paiement d'une garantie de bonne fin, le droit d'annulation du contrat pour défaillance du fournisseur et, dans certains cas, une clause relative aux pénalités à verser pour tout retard de livraison.
- 56.** À cet égard, nous avons observé sur le terrain, dans le Bureau d'El Salvador, que des pénalités avaient été imposées à des fournisseurs, dont l'un d'entre eux avait figuré sur une liste noire au cours de la période 2011–2013. Il n'a toutefois pas été possible de vérifier si ces pénalités avaient été perçues pour tous les bons d'achat du bureau de pays passibles de pénalités pour des problèmes de qualité/retard, car la base de données ne contenait aucune information sur la performance des fournisseurs, comme nous l'avons dit au paragraphe 41. Pour le Bureau de pays du Mali et le Bureau régional de Panama, aucune suspension de fournisseur n'avait été observée au cours de la période 2011–2013, et les cas dans lesquels des pénalités avaient été perçues ne nous ont pas été fournis, car ils ne pouvaient être extraits que manuellement. Au Yémen, un fournisseur avait été inscrit sur une liste noire, mais le bureau de pays n'a pu présenter une liste complète de tous les cas dans lesquels des pénalités avaient été perçues car, là aussi, il fallait le faire manuellement. En Éthiopie, aucun fournisseur n'avait été exclu par le bureau de pays au cours de la période 2011–2013, et nous avons relevé trois cas de suspension de fournisseurs pendant six mois parce qu'ils n'avaient pas livré les produits convenus ou de la qualité exigée. Nous avons toutefois observé que ce bureau n'avait pas imposé de pénalité dans un cas, en dépit de la mauvaise qualité des produits livrés. Le Bureau des services juridiques du Siège avait été contacté et le bureau de pays était en attente de son avis.

Recommandation 6

Le PAM doit mettre en place au Siège, dans ses bureaux régionaux et dans ses bureaux de pays un solide système de gestion des fournisseurs qui devrait, entre autres, permettre:

- a) **de respecter les directives relatives à l'enregistrement de tous les nouveaux fournisseurs;**
- b) **de s'assurer que la base de données fournisseurs est complète pour tous les produits et actualisée à intervalles réguliers;**
- c) **d'étoffer la réserve de fournisseurs pour garantir une concurrence accrue et une utilisation optimale des ressources;**
- d) **de normaliser le délai accordé aux fournisseurs pour soumettre leurs offres; et**
- e) **de renforcer le dispositif d'imposition de pénalités aux fournisseurs pour des problèmes de qualité ou de retard de livraison.**

VII. Ponctualité des achats

57. Le PAM achète des produits alimentaires dans le but principal de s'assurer que des aliments adaptés parviennent aux bénéficiaires en temps voulu et au moindre coût. Conformément à cet objectif, les achats du PAM doivent également être équitables et transparents. À cet égard, nous avons observé ce qui suit.

58. Livraison en temps voulu: pour atteindre l'objectif consistant à livrer en temps voulu, la date de livraison requise est indiquée dans l'appel d'offres. Il s'agit de la date à laquelle le bureau de pays devrait recevoir les marchandises. La date de livraison requise devrait être réaliste et être définie en tenant compte des délais établis pour le traitement des achats internationaux. Avec des normes arrêtées au Siège pour les délais d'approvisionnement et avec l'outil Lead Time Tool, et compte tenu des compétences dont disposent les bureaux régionaux et les bureaux de pays en matière de logistique, la date de livraison requise devrait pouvoir être fixée de manière réaliste par toutes les unités. Un suivi dynamique devrait en être assuré, car toute modification, tout retard, etc., entraînerait une modification de cette date.

59. Au Siège, nous avons observé lors de l'examen des données qui nous ont été communiquées pour la période 2011–2013 que la date effective de livraison (date figurant sur l'accusé de réception) avait été postérieure à la date de livraison requise dans les cas suivants:

- dans deux cas, la livraison des marchandises avait été effectuée plus de 100 jours après la date de livraison requise;
- dans huit cas, le retard avait été de 50 à 100 jours;
- dans 15 cas, le retard avait été de 25 à 50 jours; et
- dans 20 cas, le retard avait été de 7 à 25 jours.

60. Dans certains cas, il a été observé que les marchandises avaient été livrées avant la date de livraison requise:

- dans 10 cas, entre 50 et 100 jours avant la date prévue;
- dans 30 cas, entre 25 et 50 jours avant la date prévue; et
- dans 31 cas, entre 7 et 25 jours avant la date prévue.

- 61.** Le PAM a répondu qu'un certain degré de tolérance était prévu en logistique et que, dans bien des cas, la date de livraison requise n'était pas modifiée dans les demandes d'achat vu que seule la Division des achats ne pouvait pas le faire. Les principales raisons invoquées pour expliquer ces retards étaient une saisie incorrecte dans l'accusé de réception des marchandises, des problèmes de qualité liés à la détection de la bactérie *Cronobacter Sakazaki*¹⁹ et des retards imputables à la fréquence accrue des enquêtes quantitatives et qualitatives, la fourniture tardive des conteneurs destinés à l'expédition, et des retards dus aux fournisseurs (des pénalités étaient imposées le cas échéant). Le PAM a ajouté que la chaîne d'approvisionnement s'efforçait de réduire ces délais dans la mesure du possible; mais l'absence totale de retard était impossible dans les environnements et les contextes logistiques dans lesquels il travaillait pour livrer l'assistance alimentaire. Les arrivées antérieures à la date prévue ne s'étaient produites que dans des cas où le bureau régional ou le bureau de pays avait confirmé qu'il était en mesure de les réceptionner et, par conséquent, les surestaries étaient rares. Une livraison antérieure à la date prévue n'avait pas forcément d'incidence sur l'opération; au contraire, il pouvait être préférable de recevoir les produits quelques jours ou quelques semaines à l'avance. Toutefois, nous sommes d'avis que les livraisons anticipées ou tardives se répercutent forcément sur l'intangibilité de la date de livraison requise, et donc sur les besoins des programmes des bureaux de pays et des bureaux régionaux.
- 62.** Dans les bureaux extérieurs de notre échantillon, nous avons également observé plusieurs cas d'écart important entre les dates de livraison requise et effective. Nous les aborderons dans l'**annexe**.
- 63. Retard de l'arrivée des marchandises au port dans le cadre d'opérations d'urgence:** les opérations d'urgence sont les principales interventions qui permettent au PAM de répondre aux besoins d'urgence à l'échelle d'un pays ou d'une région. Dans une situation d'urgence, les produits alimentaires doivent atteindre les personnes sinistrées au plus tôt. Lors de notre examen des données mises à notre disposition par le Siège pour la période 2011–2013, nous avons observé des retards de l'arrivée au port de marchandises achetées pour répondre à des besoins d'urgence, comme on le voit ci-après:

<i>Délai entre la date du bon de commande et la date de réception des marchandises (date de l'accusé de réception des marchandises)</i>	<i>Nombre de cas</i>	<i>Quantité livrée (en tonnes)</i>
<i>Plus de 200 jours</i>	<i>1</i>	<i>154,998</i>
<i>Entre 150 et 200 jours</i>	<i>7</i>	<i>4 558,41</i>
<i>Entre 125 et 150 jours</i>	<i>15</i>	<i>6 052,95</i>
<i>Entre 100 et 125 jours</i>	<i>42</i>	<i>30 855,442</i>

- 64.** Du fait de ces retards, 41 621,8 tonnes de produits alimentaires n'ont pas atteint le port à temps, ce qui a compromis l'efficacité des opérations de secours dans les pays concernés. En réponse, la direction a déclaré que la date d'arrivée requise donnait au pays bénéficiaire une idée de la durée du processus d'achat. Le PAM a également rappelé

¹⁹ *Cronobacter Sakazaki* est une bactérie ubiquiste. Des traces en ont été trouvées dans des suppléments nutritionnels prêts à consommer dans une usine de fabrication, en juillet 2012, et le problème a été résolu au début de 2013. Un groupe d'experts a confirmé que le produit ne présentait aucun risque pour le groupe de bénéficiaires du PAM concerné.

que le délai d'approvisionnement entre la création du bon de commande et l'arrivée de la cargaison au port était fonction de nombreuses variables.

65. Au Mali, nous avons noté des retards importants entre la date de création du bon de commande et la date de réception des marchandises pour 45 bons de commande émis dans le cadre de l'opération d'urgence 200525 (entre mars 2012 et septembre 2013). Dans 23 cas, ce retard était inférieur ou égal à 30 jours, dans 19 cas, de 30 à 60 jours et, dans un cas, de 60 à 120 jours. Pour un autre bon de commande, le retard avait dépassé 120 jours. La direction a répondu que, dans ce dernier cas, un problème de quantité s'était posé, le fournisseur, une organisation agricole, ayant fourni une quantité plus importante que prévu pour laquelle il avait fallu émettre une nouvelle demande d'achat, d'où le retard du traitement de la commande. La direction nous a assuré que les mesures nécessaires seraient prises pour qu'aucun retard ne soit plus enregistré dans le traitement des bons de commande.

Recommandation 7

La date d'arrivée requise doit être fixée en tenant compte du délai d'approvisionnement et d'expédition. Le respect de la "date d'arrivée requise" ainsi fixée doit être assuré en mettant en place un suivi approprié.

VIII. Qualité des produits alimentaires

66. Le PAM est tenu de veiller à la sécurité sanitaire, à la qualité et à l'adéquation nutritionnelle des aliments qu'il distribue. Il achète de plus en plus souvent des denrées dans les pays en développement ainsi que de nouvelles catégories d'aliments transformés, par exemple des suppléments nutritionnels prêts à consommer, des biscuits à haute teneur énergétique, etc. En ce qui concerne la sécurité sanitaire et la qualité des produits alimentaires, nous avons constaté ce qui suit.
67. **Politique relative à la qualité et à la sécurité sanitaire des produits alimentaires:** nous avons constaté que le PAM n'avait pas défini de politique globale en matière de qualité et de sécurité sanitaire des aliments, bien qu'un document de 2010 portant sur le Système de gestion de la qualité et de la sécurité sanitaire des aliments ait souligné la nécessité d'améliorer les pratiques opérationnelles pour que la qualité et la sécurité sanitaire des aliments deviennent une priorité institutionnelle. Par ailleurs, il n'existait pas de manuel en la matière qui regroupe les diverses instructions publiées au fil du temps par le PAM à ce sujet. En réponse, le PAM a déclaré qu'il envisageait à plus long terme d'adopter un manuel sur la qualité qui serait une précieuse ressource. Il a ajouté que l'élaboration de ce manuel commencerait en 2014 et qu'il serait prêt en 2015.
68. **Approche de la sécurité sanitaire fondée sur la chaîne d'approvisionnement:** à sa onzième réunion, le 30 juin 2010, le Conseil des politiques a décidé d'établir des modes opératoires normalisés, des spécifications et des instructions concernant la sécurité sanitaire et la qualité des produits alimentaires tout au long de la chaîne d'approvisionnement²⁰. Nous avons observé que le PAM n'avait pas été en mesure d'appliquer le Système de gestion de la qualité et de la sécurité sanitaire des aliments d'un bout à l'autre de la chaîne d'approvisionnement, jusqu'aux points de livraison finale. Il

²⁰ Tous les stades de la chaîne d'approvisionnement devaient être pris en compte, par exemple conception des produits, conception des procédés permettant la transformation des produits en toute sécurité, fabrication des produits, y compris des emballages, pour que les produits restent sains, sécurité sanitaire au stade de la distribution et utilisation sans risque par le consommateur final.

s'investissait pourtant dans la conception de nouveaux produits tels que les suppléments nutritionnels prêts à consommer, mais pas dans celle d'autres produits. De même, il disposait de normes pour le conditionnement de divers aliments, mais celles-ci étaient de nature générique plutôt que propres à des produits spécifiques. Le PAM a déclaré qu'il jouait un rôle actif dans la formulation des produits nutritionnels (suppléments nutritionnels prêts à consommer, biscuits à haute teneur énergétique, aliments composés enrichis, etc.) en validant les recettes, les prémélanges, les antioxydants, les emballages, la stabilité et les fournisseurs. En outre, il disposait de directives détaillées sur l'entreposage et la manutention des produits alimentaires qui étaient disponibles dans sa base de connaissances logistiques. Ces initiatives concernant la qualité sont certes appréciables, mais nous sommes d'avis que le PAM doit également se pencher sur des préoccupations spécifiques concernant la qualité des aliments tout au long de la chaîne d'approvisionnement, car les risques sanitaires ont des conséquences importantes pour la santé qui pourraient entacher sa réputation. Le PAM était d'accord sur le fait que l'Unité chargée de la sécurité sanitaire des aliments et de l'assurance qualité devait être encore renforcée afin de pouvoir assurer la gestion des problèmes de qualité des produits alimentaires tout au long de la chaîne d'approvisionnement.

69. Sélection des fournisseurs: le PAM a mis au point des questionnaires d'évaluation des fournisseurs, par catégorie, par exemple transformateurs, commerçants, céréales et légumes secs, etc. Depuis la mise en œuvre en 2010 du Système de gestion de la qualité et de la sécurité sanitaire des aliments, le Programme s'est concentré sur des produits essentiels, par exemple le Supercereal, les suppléments nutritionnels lipidiques et les nouveaux fournisseurs de produits transformés. Sur les 40 commerçants, fournisseurs et transformateurs de notre échantillon aléatoire au Siège, qui fournissent des produits tels que boulgour, pâtes, pois cassés jaunes, huile de tournesol, sorgho, mil, suppléments nutritionnels prêts à consommer, biscuits à haute teneur énergétique, céréales et légumes secs, etc., 15 rapports seulement d'évaluation de la qualité étaient disponibles, y compris pour les nouveaux produits (suppléments nutritionnels prêts à consommer, biscuits à haute teneur énergétique, etc.). Les rapports d'évaluation n'existaient tout simplement pas pour les fournisseurs de produits tels que blé, pâtes, pois cassés jaunes, huile de tournesol, sorgho et mil. Le contrôle par le PAM de la qualité des produits de ses fournisseurs laissait donc à désirer. Le PAM, tout en prenant note de nos commentaires, a déclaré que, dans un contexte où les ressources étaient limitées, il ne pouvait que se concentrer sur les domaines où les risques étaient les plus grands.

70. Sélection des inspecteurs: nous avons observé, au Siège, que la sélection des inspecteurs se faisait sur la base du prix et non d'une évaluation de leurs compétences en matière de contrôle. Le PAM nous a dit que les qualifications des organismes d'inspection avaient été vérifiées, mais aucun rapport à ce sujet ne nous a été fourni. Nous avons par ailleurs observé que, dans certains cas, les mêmes organismes d'inspection étaient chargés de la présélection d'un fournisseur et du contrôle de la qualité et de la quantité livrée par le même fournisseur, ce qui n'était pas un bon mécanisme de contrôle, comme nous l'avons expliqué au paragraphe 36 ci-dessus. En outre, ces organismes d'inspection prélevaient des échantillons de produits et les envoyaient dans divers laboratoires pour analyse. Il a été observé que le PAM ne contrôlait pas régulièrement ces laboratoires pour vérifier s'ils étaient conformes aux normes nationales/internationales. Le PAM a affirmé qu'il recrutait les organismes d'inspection par voie d'appel d'offres et qu'il les sélectionnait en s'en remettant à des critères techniques, notamment l'accréditation/la certification, les compétences, l'adéquation, le calibrage et le bon entretien du matériel ainsi que l'existence d'un système d'assurance qualité. Quand aucun accord à long terme n'avait été signé, le

choix des inspecteurs se faisait après une présélection, au soumissionnaire le plus offrant. Des visites de laboratoires avaient été effectuées pour évaluer leurs moyens techniques bien que, faute de personnel, cette activité ne soit pas systématique. Le PAM a également dit que la Division des achats au Siège mettait la dernière main à une stratégie relative aux inspections en vue de renforcer l'engagement sur le long terme, la formation et les relations avec ces organismes, dont le texte allait être soumis à la direction pour approbation et affectation des ressources nécessaires.

- 71. Partenariat avec d'autres institutions dans le domaine de la qualité et de la sécurité sanitaire des produits alimentaires:** le PAM collaborait activement avec d'autres institutions travaillant dans ce domaine, notamment la FAO et l'Organisation mondiale de la Santé. Un partenariat avec la FAO avait été proposé et approuvé à la onzième réunion du Conseil des politiques, le 30 juin 2010. Un mémorandum d'accord avait été préparé par la FAO et le PAM en vue de resserrer les liens de coopération et de faciliter le partage des connaissances entre les parties en matière de prévention et d'atténuation des nouveaux risques associés à la qualité et à la sécurité sanitaire des aliments. Ce mémorandum d'accord était toutefois resté lettre morte.
- 72. Comité chargé de la qualité des produits alimentaires:** il avait été prévu lors de la onzième réunion du Conseil des politiques, en 2010, de créer des comités chargés de la qualité des produits alimentaires dans les bureaux de pays, sous la conduite du directeur ou du directeur adjoint du bureau. Cet organe avait pour rôle d'améliorer le dispositif et d'informer le Conseil des politiques au Siège sur les problèmes liés à la sécurité sanitaire/la qualité. Nous avons observé qu'un tel comité n'existait pas dans les bureaux de pays suivants: Burkina Faso, El Salvador, Éthiopie, Honduras, Mali et Yémen. Le PAM a répondu que, sous réserve que les ressources le permettent, ces comités allaient être créés.
- 73. Incidents liés à la qualité des aliments portés à l'attention du Siège:** dans le Bureau d'El Salvador, un problème de qualité s'est posé en septembre 2013 concernant des biscuits à haute teneur énergétique achetés à un fournisseur des Émirats arabes unis. Les biscuits étaient arrivés au bureau de pays en mai 2012, mais la qualité de bon nombre d'unités s'était détériorée. Au Yémen, nous avons relevé un cas de livraison de produit de mauvaise qualité, dans lequel le bureau de pays avait imposé des pénalités s'élevant à 326 000 dollars. Au Bureau régional de Nairobi, des denrées de mauvaise qualité avaient été réceptionnées en 2011 et en 2012, avaient dû être reconditionnées et, dans certains cas, avaient été rejetées par les bureaux de pays bénéficiaires.
- 74.** Nous avons relevé en Éthiopie un cas où du Supercereal de qualité non conforme aux spécifications du PAM avait été livré au bureau de pays. Selon le rapport d'inspection, cinq lots expédiés étaient contaminés par une bactérie. Le PAM avait accepté et payé deux cargaisons à l'avance en s'attendant à ce que le fournisseur règle le problème, mais rien n'avait été fait pour respecter les spécifications du PAM en matière de qualité. Il était indiqué que le PAM avait accepté deux lots du fournisseur, conformément aux recommandations de l'Unité chargée de la sécurité sanitaire des aliments et de l'assurance qualité, au Siège. Le fournisseur avait été suspendu et ne pouvait plus participer aux appels d'offres du PAM. Dans un autre cas relevé en Éthiopie, l'organisme de contrôle avait inspecté et rejeté toute une cargaison de haricots rouges non conformes aux critères de qualité stipulés dans le contrat, et le fournisseur a été informé que les haricots devaient être mieux nettoyés pour correspondre à la qualité exigée, ce qu'il a accepté de faire, après avoir demandé une prorogation du délai. Nous avons vu que le bureau de pays avait accepté un premier lot de 220 tonnes le 22 août 2013, alors que le produit ne correspondait pas aux spécifications du PAM. Les raisons invoquées étaient la différence entre le prix du contrat

et le prix du marché et la nécessité d'éviter une rupture d'approvisionnement. Le solde de 380 tonnes n'avait pas été accepté au motif que la qualité ne correspondait pas aux spécifications du PAM. Le contrat avec ce fournisseur avait finalement été résilié.

Recommandation 8

- a) **Le PAM doit regrouper les mesures et les manuels existants et formuler une politique relative à la qualité et à la sécurité sanitaire des aliments, fondée sur une approche de la chaîne d'approvisionnement.**
- b) **Le PAM doit systématiquement et régulièrement contrôler ses fournisseurs sur toutes les questions en rapport avec la qualité des aliments. Il pourrait également envisager de faire figurer une clause relative aux garanties de bonne fin dans les contrats qu'il signe avec ses fournisseurs.**
- c) **Le PAM doit sélectionner ses inspecteurs en fonction de leur aptitude technique et non du prix de leurs services. Les inspecteurs doivent faire l'objet d'un examen périodique, car leurs rapports d'enquête quantitative et qualitative sont essentiels pour assurer le respect des normes de qualité exigées pour les achats du PAM.**
- d) **Le PAM pourrait prendre les mesures nécessaires pour créer des comités chargés de la qualité des produits alimentaires dans tous les bureaux de pays afin que les problèmes de qualité et de sécurité sanitaire des aliments soient réglés à l'échelle de ces bureaux.**

IX. Suivi et contrôle

75. Suivi et contrôle sont indispensables pour garantir que les principes et directives sont bien appliqués et pour formuler des recommandations destinées à améliorer les processus et les systèmes. Nos observations à cet égard sont présentées dans les paragraphes ci-après.

76. Contrôles effectués par le CCTI: le CCTI, organe de surveillance, a été créé principalement pour passer en revue et contrôler a posteriori les dispositions prises en matière de passation des marchés de produits alimentaires ou de services de transport et d'assurance. Il devait se réunir une fois par trimestre pour examiner les activités des trois mois écoulés. L'examen effectué par le CCTI était un moyen important de contrôle des activités d'achat qui permettait de prendre ultérieurement des mesures correctives. Nous avons examiné l'ordre du jour et les comptes rendus des diverses réunions du CCTI tenues au cours de la période couverte par l'audit pour évaluer l'utilité de son rôle de surveillance et avons observé ce qui suit:

- i. **Rôle du CCTI:** le CCTI a été créé à une époque où les achats du PAM étaient moins structurés et moins encadrés. Vu la nouvelle optique adoptée par le PAM pour être davantage en phase avec sa mission (depuis février 2013), les pouvoirs et les décisions concernant les achats relèveront probablement davantage des responsables locaux, avec les risques que cela comporte. À notre avis, le CCTI doit donc réévaluer son rôle pour s'assurer que ses ressources servent bien à évaluer les risques de la manière la plus appropriée. Le PAM nous a dit que la délégation accrue de pouvoir proposée en matière d'achat irait de pair avec un renforcement des contrôles, y compris une analyse des tendances. Le prochain processus d'examen devrait tirer parti des contributions du CCTI pour s'assurer que les ressources sont utilisées pour évaluer les risques comme il se doit. Pour aider le CCTI à cet égard, un mémorandum d'accord a été signé avec le Bureau

de l'audit interne pour que les documents puissent être examinés avant la réunion.

- ii. **Périodicité des réunions du CCTI:** le CCTI est tenu de se réunir tous les trimestres. Or, nous avons constaté que les réunions de deux trimestres étaient en général regroupées. Au cours de la réunion conjointe correspondant aux troisième et quatrième trimestres de 2012, tenue le 4 avril 2013, les membres eux-mêmes avaient admis que, en raison de l'ordre du jour assez chargé et de l'intensité de leurs délibérations, il leur était difficile d'examiner à fond tous les points en 60 à 90 minutes. Vu les circonstances, nous avons observé que le CCTI n'était pas en mesure d'assurer un suivi effectif de toutes les questions se rapportant à la passation des marchés. En réponse, le PAM a déclaré que, en raison des exigences opérationnelles, les réunions du CCTI devaient souvent être reportées et que le CCTI s'en tenait à son mandat. À notre avis, pour assurer une fonction de supervision de manière sérieuse et efficace, le CCTI devait se réunir une fois par trimestre, comme prévu.

77. Contrôles effectués par les bureaux régionaux et les bureaux de pays

- i) **Missions de contrôle:** l'une des fonctions des bureaux régionaux consiste à superviser les marchés passés par les bureaux de pays en effectuant des missions de contrôle. Le tableau ci-après présente nos constatations à cet égard.

<i>Pays</i>	<i>Observations</i>
<i>Bureau régional de Panama</i>	<i>Aucune mission périodique de contrôle n'est réalisée ni planifiée pour étudier les risques, et retard de l'application des mesures recommandées par ces missions.</i>
<i>Bureau régional de Nairobi</i>	<i>Aucune évaluation détaillée des risques n'a été effectuée dans les bureaux de pays relevant du bureau régional par unité fonctionnelle, sauf par le service des finances.</i>
<i>Bureaux régionaux de Nairobi et de Dakar</i>	<i>Insuffisance des missions de contrôle des marchés passés</i>

- ii) **Contrôle par les bureaux régionaux des marchés de produits alimentaires passés au regard des objectifs de la nouvelle structure organisationnelle (plus adaptée à la mission du PAM):** l'examen des procédures opératoires est l'un des axes de travail destinés à renforcer le PAM qui consiste à passer en revue les principales procédures pour en examiner la performance, le coût, la qualité, le respect de l'obligation redditionnelle et la conformité avec le Plan stratégique et la nouvelle structure organisationnelle "adaptée à la mission du PAM". À cet égard, nous avons observé ce qui suit:

- a) **Adéquation du niveau des effectifs et de la délégation de pouvoir:** le PAM n'avait pas de responsable des achats dans tous ses bureaux régionaux et bureaux de pays. On y trouvait soit un fonctionnaire chargé des achats, soit un simple interlocuteur en fonction de l'intensité de l'activité de passation des marchés. Nous avons noté que le Siège du PAM évaluait actuellement si ses effectifs correspondaient à ses besoins. Le PAM a déclaré que les bureaux qui passaient le plus de marchés avaient un ou plusieurs responsable(s) des achats internationaux, secondé(s) par une équipe d'agents locaux. Du fait des pouvoirs et responsabilités accrus

confiés aux bureaux de pays (notamment en matière d'achats) dans le cadre de la restructuration et de l'introduction de nouvelles modalités d'achat dont s'occupaient davantage les bureaux de pays, par exemple l'initiative Achats au service du progrès et le MAA, le PAM réévaluait actuellement ses besoins en personnel et en formation dans le cadre de l'examen de ses procédures opératoires afin de décider des effectifs nécessaires pour répondre aux objectifs fixés en matière d'achat.

- b) **Déploiement de spécialistes en technologie alimentaire:** afin d'accorder plus de place aux problèmes liés à la qualité et à la sécurité sanitaire, il a été décidé en 2010 que les postes de spécialistes en technologie alimentaire seraient maintenus à Bangkok et que deux nouveaux postes seraient créés, à Kampala et à Johannesburg. Nous avons noté qu'un spécialiste en technologie alimentaire était en poste à Bangkok et en Ouganda, alors que le Bureau de Johannesburg n'en avait toujours pas, faute de financement. Le PAM a répondu en décembre 2013 qu'il s'engageait à recruter un spécialiste en technologie alimentaire dans chaque bureau régional pour assurer la mise en œuvre du Système de gestion de la qualité et de la sécurité sanitaire des aliments.

Recommandation 9

- a) **Le rôle du Comité des produits, du transport et des assurances doit être revu, et des systèmes doivent être mis en place dans les bureaux régionaux et les bureaux de pays pour surveiller de plus près le processus de passation des marchés.**
- b) **Alors que le PAM adopte de nouvelles modalités d'achat, il est important de veiller à ce que les ressources et les compétences correspondantes soient disponibles de façon à passer les marchés de manière efficace et économique.**

**Annexe: Différences relevées dans les bureaux de pays entre
la date de livraison effective et la date de livraison requise**

<i>Pays</i>	<i>Cas relevés</i>
Bureau de pays El Salvador	<i>Dans 12 des 224 cas examinés, la date figurant sur l'accusé de réception dépassait de plus de 30 jours la date de réception requise; dans 33 cas, la différence était supérieure à 10 jours et inférieure à 30 jours; dans 15 cas, la date précédait la date de réception requise de 10 à 29 jours. En réponse, le bureau de pays a évoqué les 15 bons de commande pour lesquels la date de l'accusé de réception précédait celle de la livraison requise et, dans la plupart des cas, a affirmé que la livraison avait été effectuée aux dates spécifiées dans le contrat. Or, les dates contractuelles n'étaient pas saisies dans le système pour permettre d'en juger.</i>
Bureau de pays Éthiopie	<i>Pour sept demandes d'achat contenues dans quatre bons de commande émis dans le cadre d'opérations d'urgence, des retards de 5 à 105 jours ont été relevés, calculés en comparant la date de livraison requise à celle de l'accusé de réception. L'analyse de 274 bons de commande de toutes catégories a montré que la date de l'accusé de réception était postérieure à la date de livraison requise dans 183 cas, la différence étant égale ou supérieure à un mois dans 73 cas; dans 72 cas sur 75 achats effectués dans le cadre du MAA, la date de l'accusé de réception dépassait de 21 jours ou plus la date de livraison requise. Le bureau de pays a répondu que le retard moyen était de 28 jours et que la date de livraison requise indiquée dans le bon d'achat tenait compte des capacités des fournisseurs. Pour les contrats importants avec des fournisseurs de Supercereal, les retards pouvaient être dus à des problèmes logistiques et/ou d'alimentation électrique, aux difficultés rencontrées pour obtenir la matière première, etc. Pour ce qui est des Achats au service du progrès (41 cas de dépassement de la date de livraison requise), les retards de livraison des produits alimentaires se situaient entre 1 et 108 jours.</i>
Bureau de pays Honduras	<i>Dans 188 des 526 cas examinés (toutes rubriques confondues), la date de l'accusé de réception dépassait de 0 à 73 jours la date de livraison requise. Dans les autres 338 cas, elle la précédait. En réponse, le bureau de pays a affirmé que la date de livraison requise était fixée dans le formulaire relatif à la parité à l'importation en fonction des besoins des projets, qu'elle devait être réaliste et tenir compte de la durée du processus d'achat, qu'elle était indiquée dans la demande d'achat et qu'elle devait être ajustée au moment de la création du bon de commande en fonction de la date arrêtée dans le contrat. Toutefois, à notre avis, la date qui figurait dans le contrat était la date de livraison requise, et ne pouvait donc être différente.</i>
Bureau de pays Burkina Faso	<i>Pour deux cas d'Achats au service du progrès de l'échantillon de bons de commande examiné, nous avons observé des retards allant de 10 à 30 jours.</i>

Pays	Cas relevés
Bureau régional de Nairobi	<p><i>L'examen des fichiers des bons de commande et l'analyse de la base de données WINGS ont porté sur 15 demandes d'achat (contenues dans 6 bons de commande): pour une seule d'entre elles, la "date d'expédition à" était antérieure à la date de livraison requise, de sorte que la date initiale fixée dans l'appel d'offres était postérieure à cette dernière, la différence allant de 5 à 112 jours. Pour neuf demandes d'achat, la "date d'expédition de" était également postérieure à la date de livraison requise. La différence entre la date de livraison requise et la date de l'accusé de réception était de 7 à 152 jours pour 14 des 15 demandes d'achat. Le bureau a affirmé que, pour les bons de commande dont les livraisons avaient été retardées, un additif approuvant la prorogation du délai avait été joint au contrat et que de ce fait aucune pénalité n'avait été perçue. Une analyse plus poussée a montré que ce retard (achat effectif par rapport à date de livraison requise) en particulier pour les achats effectués dans le cadre d'opérations d'urgence ou du MAA se situait entre 22 et 152 jours et entre 55 et 143 jours, respectivement.</i></p>
Bureau de pays Mali	<p><i>La date de livraison des marchandises dépassait de 10 jours ou moins la date prévue pour trois bons d'achat, de 10 à 30 jours pour huit bons d'achat, de plus de 30 jours pour l'un d'entre eux. La date de livraison effective précédait la date prévue de 10 jours ou moins pour deux bons de commande, de 10 à 30 jours pour 18 bons de commande, de plus de 30 jours pour 13 bons de commande. Dans 10 cas, les marchandises avaient été expédiées plus de 30 jours avant la date demandée. Dans un cas en particulier, la date de livraison requise était le 31 décembre 2013, mais le riz concerné avait été livré le 27 mai 2013, presque six mois à l'avance. En réponse, la direction a affirmé que ces délais étaient dus aux problèmes que rencontraient les fournisseurs en matière de transport.</i></p>

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

CCTI	Comité des produits, du transport et des assurances
CSB	mélange maïs-soja
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FPTS	Système de suivi des achats de produits alimentaires
MAA	Mécanisme d'achat anticipé
WINGS II	Système mondial et réseau d'information du PAM