

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 14–17 novembre 2011

RESSOURCES, QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES

Point 5 de l'ordre du
jour

Pour examen

F

Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/2011/5-C/1
5 octobre 2011
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT DU COMMISSAIRE AUX COMPTES SUR LA PASSATION DE MARCHÉS DE SERVICES DE TRANSPORT TERRESTRE, D'ENTREPOSAGE ET DE MANUTENTION

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

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

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

Directrice du Bureau du
Commissaire aux comptes:

Mme R. Mathai

tél.: 066513-3071

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

Le Contrôleur et Vérificateur général des comptes de l'Inde a été nommé Commissaire aux comptes du Programme alimentaire mondial (PAM) pour la période allant de juillet 2010 à juin 2016.

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

Pour plus de détails, veuillez contacter:

*Mme Rebecca Mathai
Directrice du Bureau du
Commissaire aux comptes
Programme alimentaire mondial
Via Cesare Giulio Viola, 68/70
00148 Rome,
Italie
Tél : 0039-06-65133071
Courriel : rebecca.mathai@wfp.org*

Rapport du Commissaire aux comptes sur la passation de marchés de services de transport terrestre, d'entreposage et de manutention

Programme alimentaire mondial



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

Résumé

Le présent rapport expose les résultats de l'audit de la passation des marchés de services de transport terrestre, d'entreposage et de manutention (TTEM) qu'a effectué le Contrôleur et Vérificateur général des comptes de l'Inde. Ces contrats représentent 25 pour cent des coûts opérationnels engagés par le PAM pour prépositionner des vivres sur différents sites.

L'objectif principal de l'audit était d'évaluer la conformité aux procédures prescrites en matière de gestion du transport terrestre, de l'entreposage et de la manutention, et d'obtenir l'assurance que le processus de sélection des prestataires de services était transparent et permettait au PAM d'optimiser l'emploi des ressources. Notre audit a porté sur le Siège du PAM à Rome, huit bureaux de pays et deux bureaux régionaux.

Nous avons constaté l'accumulation, année après année, d'excédents au titre du budget du TTEM, alors même que d'autres composantes des projets étaient déficitaires. En principe, les tendances des dépenses s'agissant du budget du TTEM devraient être conformes aux tendances correspondantes concernant les produits. Il nous est apparu qu'alors que le PAM était parvenu à distribuer en moyenne 90 pour cent du volume de produits prévu au cours des cinq dernières années, les dépenses effectives au titre du TTEM correspondaient à 62 pour cent des coûts prévus au budget. Le budget du TTEM est établi sur la base d'un taux fixé pour chaque projet, qui doit être revu tous les six mois. Le taux de TTEM effectif s'élevait en moyenne à 68 pour cent du taux estimé, ce qui révèle une tendance à gonfler les estimations. Les bureaux de pays avaient en outre tendance à vouloir éviter de réviser le taux à la baisse lorsque les conditions du marché étaient favorables.

L'évaluation de la capacité logistique, qui fournit aux bureaux de pays un cadre de planification, avait pris du retard dans la plupart des bureaux de pays, en raison de restrictions budgétaires ou de difficultés d'accès.

Les bureaux de pays doivent présélectionner dans le pays des transporteurs qui répondent aux conditions prévues. La performance des sociétés retenues doit être suivie/évaluée chaque mois; les résultats sont utilisés pour actualiser la liste correspondante. Nous avons estimé que cette évaluation devrait être plus objective.

Nous nous félicitons de noter qu'un processus d'appel d'offres a précédé l'adjudication des contrats de transport au niveau des bureaux de pays. Toutefois, certaines irrégularités ont entravé la libre concurrence et donné un avantage déloyal à certains, tout en empêchant l'ensemble des soumissionnaires de disposer de chances égales. Cela a eu une incidence sur la mesure dans laquelle le PAM a pu optimiser les ressources dans le cadre des marchés.

Le PAM bénéficie des services d'un comité de contrôle en matière de transport et d'assurances; celui-ci devrait se réunir plus régulièrement. L'examen effectué par les missions de vérification de la conformité organisées par le Siège fournit en temps utile des orientations aux bureaux de pays.

Résumé des recommandations

Nos recommandations sont les suivantes:

1. *Les hypothèses utilisées pour les prévisions budgétaires, et plus particulièrement la matrice des coûts de TTEM, devraient être revues de manière à mieux rendre compte des variations de coût pendant toutes les phases d'une opération.*
2. *Le PAM doit déterminer une valeur-seuil qui aidera à détecter les variations importantes du taux de TTEM en cas de dépassement. Ces variations devront être examinées séparément et faire l'objet d'un suivi plus attentif afin d'éviter l'accumulation d'excédents.*
3. *L'évaluation de la performance des transporteurs retenus devrait être fondée sur des données pertinentes et exhaustives relatives au respect des obligations contractuelles antérieures.*
4. *Les demandes de prix devraient être adressées à tous les entrepreneurs présélectionnés. Les prestataires n'ayant pas satisfait à plusieurs reprises par le passé à leurs obligations contractuelles devraient être radiés de la liste de présélection.*
5. *Un système de sélection en deux étapes permet d'écarter les entrepreneurs ne répondant pas aux conditions prescrites en se fondant sur une évaluation technique. La sélection subséquente devrait reposer uniquement sur le classement établi à partir des offres chiffrées.*
6. *Dans un souci de transparence, les critères d'évaluation des offres soumises devraient être mentionnés dans les demandes de prix.*
7. *Les mesures préconisées dans les rapports d'examen des missions de vérification de la conformité devraient être définies et faire l'objet d'un suivi, et le rapport correspondant devrait être soumis au Comité des produits, du transport et des assurances (CCTI).*
8. *Il faut veiller à ce que le CCTI se réunisse régulièrement.*

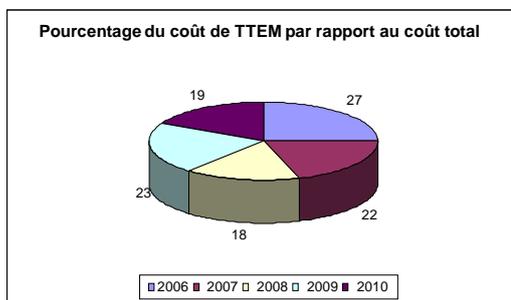
I Introduction

1. Le transport terrestre, l'entreposage et la manutention (TTEM) représentent environ un quart des coûts opérationnels encourus par le PAM pour prépositionner des vivres sur différents sites. Les autres coûts comprennent le coût d'achat des denrées, le transport international (appelé transport extérieur), les autres coûts opérationnels directs et les coûts d'appui.

Composantes	2006	2007	2008	2009	2010*
(Valeur en millions de dollars É.-U.)					
Coût total	2 665	2 753	4 103	3 782	2 959
Coût des vivres	979	1 262	2 150	1 740	1 415
Coût du TTEM	721	597	737	853	562

* Les chiffres de 2010 vont jusqu'au 10 décembre 2010

2. Le TTEM comprend:



- le transport des vivres du port de débarquement (par exemple, après une expédition par mer) jusqu'aux frontières du pays bénéficiaire (dans lequel les denrées doivent être distribuées);
- le transport intérieur dans le pays bénéficiaire, ainsi que les coûts d'entreposage et de manutention jusqu'au point de distribution finale.

II Notre audit

Objectifs

3. En matière de TTEM, l'objectif du PAM est d'assurer le transport des produits de la manière la plus efficace, la plus rapide et la plus avantageuse possible. Tel est le fondement de notre audit, qui vise à obtenir l'assurance de ce qui suit:
- *les bureaux de pays suivent les procédures prescrites à toutes les grandes étapes de la gestion du TTEM;*
 - *la sélection des prestataires de services est ouverte, transparente et équitable, et garantit l'optimisation des ressources; et*
 - *la supervision assurée par le Siège et les bureaux régionaux est adéquate.*

Champ de l'audit

4. Nous avons examiné les marchés se rapportant au TTEM passés sur une période de deux ans (2009 et 2010) par huit bureaux de pays¹ et deux bureaux régionaux². Nous avons échantillonné les données³ disponibles dans le Système mondial et réseau d'information du PAM (WINGS II)⁴. Au total, nous avons étudié

¹ Afghanistan, Bangladesh, Éthiopie, Kenya, Malawi, Ouganda, Myanmar et Népal.

² Johannesburg et Bangkok.

³ Pendant la période allant du 1^{er} juillet 2009 au 26 novembre 2010, le PAM a passé 105 777 marchés au titre du TTEM, pour une valeur de 786,54 millions de dollars. Les données antérieures au 1^{er} juillet 2009 n'étaient pas disponibles dans le Système mondial et réseau d'information du PAM (WINGS II).

⁴ La version II de WINGS (WINGS II) est une application du système informatique SAP que le PAM utilise à des fins comptables.

186 contrats⁵ conclus dans 8 bureaux de pays. Pour les analyses de tendance, nous avons au besoin utilisé les données et les chiffres disponibles pour les cinq dernières années.

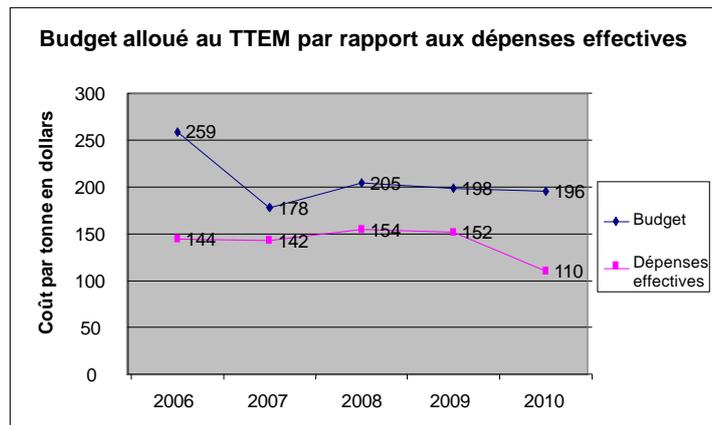
Méthodologie

5. Nous avons étudié les objectifs, le champ et la méthodologie de l'audit avec la haute direction du PAM, au Siège, lors d'une conférence préliminaire tenue le 22 novembre 2010. Nos équipes d'audit sur le terrain ont également organisé des réunions préliminaires et finales dans les bureaux de pays et les bureaux régionaux, afin d'examiner les premières observations issues de l'audit et d'obtenir des réponses aux questions soulevées.
6. Nos constatations et recommandations sont présentées en détail dans les paragraphes ci-après. Les exemples qui les illustrent ne concernent que les bureaux de pays pour lesquels nous avons pu recouper les données sur le terrain.
7. *Nous remercions le personnel et la direction du PAM de leur coopération et de l'aide qu'ils nous ont apportée aux différentes étapes de cet audit.*

III PLANIFICATION

Processus budgétaire

8. Le budget est un outil de planification, qui permet de faire des estimations réalistes et de disposer d'un outil de contrôle effectif des dépenses. Le budget du TTEM est établi à partir d'une matrice normalisée qui sert à calculer le coût moyen⁶ par tonne de vivres pendant la durée de vie d'un projet.



9. Le graphique ci-dessus présente une analyse du budget du TTEM pour la période 2006-2010. Les dépenses effectives ont représenté entre 45 et 78 pour cent des chiffres prévus. Le budget du TTEM a augmenté de 3 pour cent par an en moyenne. Le budget de l'année suivante dépassait toujours le montant des dépenses effectivement engagées pendant l'année précédente; dans la plupart des cas, il était même nettement supérieur à celui-ci.
10. La direction a déclaré que le montant des dépenses effectives au titre du TTEM était inférieur aux prévisions budgétaires car celles-ci reposaient sur l'hypothèse d'un financement à 100 pour cent des projets, ce qui était difficilement réalisable. Néanmoins, l'écart entre le budget alloué au TTEM et les dépenses effectivement

⁵ Soit 144 contrats de transport intérieur, 24 contrats de transport par voie de terre et 48 contrats touchant d'autres services.

⁶ Il s'agit d'un taux moyen pondéré composite, qui ne fait pas de distinction selon la destination, le produit ou d'autres variables qui pourraient entraîner une variation des coûts.

engagées était bien différent de celui que l'on pouvait observer s'agissant des distributions de vivres, comme on le voit dans le tableau ci-dessous. L'écart entre les chiffres figurant dans la matrice des coûts de TTEM (utilisée pour établir le budget correspondant) et le montant des dépenses effectives était également important. Il en ressort qu'il faut revoir les hypothèses utilisées pour les prévisions budgétaires, et plus particulièrement la matrice des coûts de TTEM, afin que celle-ci soit plus réaliste et devienne ainsi un instrument de contrôle utile.

Données	2006	2007	2008	2009	2010
I Quantité de vivres (en millions de tonnes)					
a) Prévues pour distribution	4,7	4,3	6,2	6,3	6,4
b) Distribuée	5,0	4,2	4,8	5,6	5,1
c) Pourcentage de b) par rapport à c)	106	98	77	89	80
II Budgets et dépenses effectives (en millions de dollars)					
d) Budget du TTEM	1217	764	1268	1248	1257
e) Dépenses effectives	721	597	737	853	562
f) Pourcentage de e) par rapport à d)	59	78	58	68	45
III Coût unitaire du TTEM par tonne (en dollars)					
g) Inscrit au budget	259	178	205	198	196
h) Effectif	144	142	142	152	110
f) Pourcentage de h) par rapport à g)	56	80	69	77	56
<i>#Les chiffres de 2010 vont jusqu'au 10 décembre 2010</i>					

11. Les fonds destinés au TTEM sont mis à la disposition du bureau de pays concerné sur la base des taux de TTEM établis pour chaque projet. Lorsqu'une commande est passée pour l'achat de vivres au titre d'un projet, elle est enregistrée sous WINGS II. Ce système calcule automatiquement le montant des fonds à débloquent au titre du TTEM, en multipliant le taux de TTEM par le volume net (en tonnes) de produits qui vient d'être enregistré. Une autorisation spécifique permet au bureau de pays de dépenser les fonds disponibles.
12. Le Manuel des transports prévoit que le bureau de pays (ou le bureau régional dans le cas des projets régionaux) devrait examiner périodiquement les taux de TTEM, tous les six mois de préférence, pour s'assurer que les hypothèses, le réseau de transport et les taux contractuels sont toujours valables. Un examen de la matrice de TTEM est également requis en cas de changement important au niveau:
 - de l'assortiment alimentaire du projet;
 - du nombre ou du type de points d'entrée ou de couloirs de transport;
 - du volume des achats et de la proportion des achats locaux par rapport aux achats ordinaires;
 - des tarifs de transport pour certains tronçons;
 - de tout autre paramètre ayant une incidence directe sur le taux de TTEM global.

13. Nous avons constaté, de la part des bureaux de pays, une tendance à pécher par excès de prudence et à conserver des fonds d'amortissement, retardant ainsi la révision à la baisse du taux de TTEM et donnant lieu à des excédents.

Étude de cas 1: Éthiopie

Nous avons constaté l'existence d'excédents dans trois projets relevant de la composante TTEM, même une fois pris en compte tous les engagements et les dépenses prévues

N° de projet	Fonds TTEM	Besoins (en millions de dollars)	Excédent
106650	359,08	324,59	34,49
104300	18,82	17,69	1,13
101273	12,67	10,55	2,12

jusqu'à l'achèvement du projet concerné. Parallèlement, le bureau de pays faisait état de déficits au niveau des projets (comme le projet 104300), dus à plusieurs facteurs, dont le manque de ressources.

Une analyse plus approfondie de l'intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) 106650 a montré que le taux de TTEM pour le projet avait été révisé trois fois au cours des neuf premiers mois de l'intervention. En décembre 2009, le taux révisé correspondait à 111 pour cent du taux initial. D'autre part, les taux effectifs étaient demeurés inférieurs à partir de décembre 2009, ce qui requérait une révision à la baisse des taux approuvés. Celle-ci n'avait cependant été effectuée qu'un an plus tard, en décembre 2010, ce qui avait donné lieu à l'accumulation d'excédents au titre du TTEM.

Le bureau de pays nous a informés que sa proposition (de novembre 2010) tendant à refondre les programmes en vue d'utiliser les économies réalisées sur l'IPSR 106650, n'avait pas encore été approuvée par le Siège. Il nous a également été indiqué que comme l'excédent était inférieur à 10 pour cent et que le projet allait se poursuivre jusqu'à la fin 2011, cet excédent était jugé globalement acceptable. Dans le contexte opérationnel de l'Éthiopie, le bureau de pays jugeait prudent de maintenir une marge plutôt élevée afin de se prémunir contre la volatilité des prix du carburant et d'autres coûts en rapport avec la logistique.

Nous considérons que l'accumulation d'excédents au titre de la composante TTEM du projet, due au retard pris dans la révision des taux, alors que les autres composantes manquent de fonds, constitue une utilisation inefficace des fonds.

14. Notre analyse a fait apparaître d'importantes fluctuations, d'une année sur l'autre, des taux de TTEM des projets. La direction nous a expliqué que plusieurs facteurs avaient une incidence sur le taux

Bureau de pays	N° de projet	2009		2010	
		Taux	Fonds	Taux	Fonds
RD du Congo	108240	1258,6	650,3		
Népal	100586	31,7	55,5		
Pakistan	108280	107,8	77,5		

de TTEM, et que le PAM suivait une procédure complexe pour valider chaque taux, comportant l'examen des pièces justificatives et des concertations avec les chargés de la logistique des bureaux de pays et des bureaux régionaux. Nous estimons toutefois que le meilleur moyen de vérifier l'efficacité de ce processus, aussi minutieux soit-il, serait d'examiner les résultats obtenus.

Recommandation 1: *Les hypothèses utilisées pour les prévisions budgétaires, et plus particulièrement la matrice des coûts de TTEM, devraient être revues de manière à mieux rendre compte des variations de coût pendant toutes les phases d'une opération.*

Recommandation 2: *Le PAM doit déterminer une valeur-seuil qui aidera à détecter les variations importantes du taux de TTEM en cas de dépassement. Ces variations devront être examinées séparément et faire l'objet d'un suivi plus attentif afin d'éviter l'accumulation d'excédents.*

Évaluation de la capacité logistique

15. Dans le cadre de la planification, l'évaluation de la capacité logistique permet au bureau de pays de disposer d'informations sur les éléments essentiels de la chaîne logistique, comme les capacités portuaires et aéroportuaires, les réseaux routiers et ferroviaires, les sites d'entreposage, les procédures de manutention, les salaires et les ressources locales en matière de transport, entre autres.
16. Nous avons constaté que 17 des 20 bureaux de pays relevant du Bureau régional de Bangkok n'avaient pas actualisé l'évaluation de la capacité logistique en 2010; le retard pris allait de un à cinq ans. Le bureau régional, tout en jugeant que l'évaluation de la capacité logistique était un outil de planification important, estimait cependant qu'elle réclamait beaucoup de ressources; du fait du manque de moyens ou de problèmes d'accès (comme en Afghanistan), les bureaux de pays n'étaient pas toujours en mesure d'actualiser chaque année cette évaluation. Nous avons également constaté des retards dans l'actualisation de ces évaluations dans des bureaux de pays relevant du Bureau régional de Johannesburg: en effet, seuls 5 des 19 bureaux de pays concernés avaient mis à jour leur évaluation en 2010.

Établissement d'une réserve d'entrepreneurs

17. Le Manuel des transports prévoit que le bureau de pays doit répertorier des transporteurs potentiels, en s'adressant à d'autres organismes humanitaires, à la Chambre de Commerce ou au secteur privé. Le dépouillement des réponses à un questionnaire standard aide ensuite le bureau de pays à retenir puis à présélectionner les transporteurs répondant aux conditions fixées. La performance des transporteurs figurant sur la liste de présélection doit être évaluée chaque mois, et il faut régulièrement actualiser la liste.

Étude de cas 2: Bureau du PAM en Afghanistan

Chaque année, la liste des entrepreneurs retenus est examinée et actualisée à la lumière des résultats de l'évaluation de la performance, qui doit être effectuée pour chaque marché. Ce processus d'examen comporte des lacunes inhérentes.

Nous avons ainsi constaté que les fiches d'évaluation ne contenaient pas d'informations précises sur la performance de certains contrats de transport, par exemple les dates d'établissement et d'expiration des instructions de transport terrestre⁷, ou encore le volume enlevé par rapport à la quantité requise et au calendrier fixé, entre autres. Nous sommes d'avis que l'évaluation devrait être étayée par des données pertinentes, ce qui rendrait le processus d'examen plus objectif.

⁷ Lorsque l'acheminement de produits est confié à un transporteur, le bureau de pays établit des instructions de transport terrestre comportant l'origine et la destination de la cargaison, des détails sur les produits à convoier, la date d'envoi requise ainsi que la date de fin de validité des instructions.

Les autres lacunes ont été mises en évidence par la liste de présélection établie pour 2010 elle-même. Le bureau de section de Kandahar avait recommandé la présélection de neuf des dix entreprises existantes; cinq d'entre elles avaient obtenu la note "Bien", les quatre autres la note "Passable". Au moment de parachever la liste, le bureau de pays avait relevé la note de l'un de ces derniers, lui octroyant un "Bien", tandis que les trois autres conservaient leur note "Passable". Nous sommes d'avis que le Comité local des transports⁸ aurait dû garder une trace écrite des raisons pour lesquelles la note octroyée par le bureau de section avait été changée.

Le bureau de pays a reconnu qu'il y avait eu à l'époque une confusion au niveau des systèmes de notation; ce problème avait été réglé en novembre 2009, grâce à l'harmonisation du modèle de rapport. Nous prenons acte des efforts qui ont été faits pour simplifier le processus. Néanmoins, nous avons constaté qu'en mars 2010, l'évaluation de certains contrats (comme celui de Torghundi) n'avait pas été conduite conformément au nouveau modèle; nous recommandons donc un suivi plus attentif des mesures prises.

Les transporteurs étaient notés chaque mois, selon une échelle allant de 1 (Insuffisant) à 4 (Excellent). Toutefois, le système de notation du Comité local des transports fonctionnait à l'inverse, le 4 correspondant à "Insuffisant" et le 1 à "Excellent". Il faut harmoniser les paramètres d'évaluation pour réduire le risque d'obtenir une évaluation incorrecte.

Étude de cas 3: Népal

Nous avons constaté que pour la campagne 2011-12, les transporteurs avaient été retenus sans que leur performance ait été préalablement évaluée. Le Comité local des transports avait recommandé leur maintien sur la liste simplement parce qu'ils continuaient de répondre régulièrement à des appels d'offre du PAM. Étant donné que le PAM prône un suivi mensuel, nous estimons que les résultats de celui-ci auraient pu servir à évaluer les transporteurs retenus.

Étude de cas 4: Bureau du PAM en Ouganda

Nous avons constaté que la date de livraison n'était pas indiquée dans le contrat ni dans les instructions de transport terrestre; or, cela permettrait un meilleur suivi. Il nous a été dit que le modèle d'instructions de transport terrestre ne comportait pas de rubrique concernant la date de livraison; pourtant, les dates d'émission et d'expiration (et donc la période de validité des instructions) y figurent. On nous a également assuré que l'on se servait des lettres de transport pour vérifier que la livraison avait effectivement eu lieu.

Nous sommes d'avis que les instructions de transport terrestre devraient préciser la date avant laquelle le transporteur est censé livrer les marchandises; on disposerait ainsi d'un modèle plus complet, ce qui faciliterait le suivi. Le bureau de pays nous a dit que, comme il faisait appel à des services de transport intérieur et terrestre, le délai moyen de livraison devrait être revu et fixé en accord avec les transporteurs; il figurerait dans les futurs contrats.

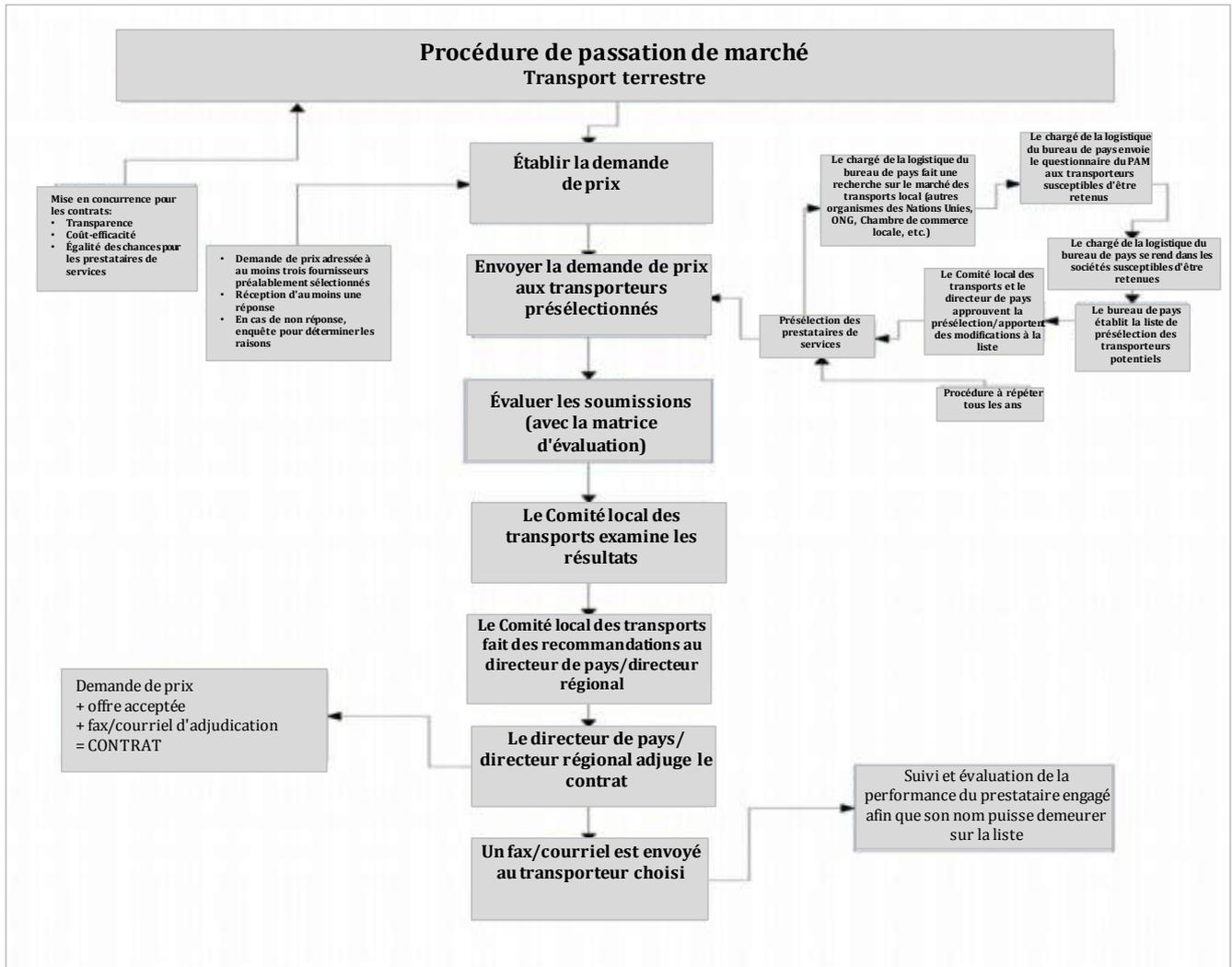
⁸ Il se compose d'au moins trois personnes, à l'exclusion du directeur de pays/directeur régional et du chargé de la logistique. Les membres peuvent être des employés du PAM ou d'autres organismes des Nations Unies et de partenaires.

Recommandation 3: *L'évaluation de la performance des transporteurs retenus devrait être fondée sur des données pertinentes et exhaustives relatives au respect des obligations contractuelles antérieures.*

IV APPELS D'OFFRES ET ADJUDICATION DES CONTRATS

18. La première étape du processus d'adjudication des contrats est la demande de prix, qui est envoyée à tous les entrepreneurs retenus. Une fois reçus, les prix sont évalués au moyen d'une matrice d'évaluation normalisée. Le Comité local des transports étudie les résultats de l'évaluation et fait une recommandation au directeur de pays ou au directeur régional à qui les pouvoirs ont été délégués. Celui-ci adjuge alors le contrat. Le pouvoir d'accepter ou de rejeter la recommandation du Comité local des transports est délégué au directeur régional/directeur de pays, quel que soit le montant concerné, mais tout rejet doit être dûment motivé.
19. Un autre système d'adjudication des contrats est le régime de tarification, qui établit un taux de transport⁹ (ou tarif), qui est ensuite proposé aux transporteurs retenus. Tous ceux qui acceptent ce tarif sont alors rémunérés au même taux. Ce type de contrat est utilisé dans les cas où les besoins opérationnels du PAM imposent de faire appel à plusieurs transporteurs sur les mêmes parcours.
20. L'organigramme de flux ci-après illustre le processus d'adjudication des contrats.

⁹ Un tarif peut être établi à la tonne/destination, au kilomètre/tonne ou, dans des cas exceptionnels, selon un taux journalier.



21. Nous constatons avec satisfaction qu'un appel d'offres a précédé l'attribution des contrats de transport au niveau des bureaux de pays. Toutefois, des irrégularités ont parfois entravé la libre concurrence, nui à la transparence et donné un avantage déloyal à certains entrepreneurs, en empêchant l'ensemble des soumissionnaires de jouir de chances égales. Ces obstacles n'ont pas permis au PAM d'optimiser l'emploi des ressources s'agissant des contrats.

Étude de cas 5: Bureau du PAM au Népal Contrats de transport à partir de l'entrepôt de Nepalgunj

Nous avons constaté que le bureau de pays avait signé un mémorandum d'accord avec un transporteur, pour une période de six mois à compter de mai 2008. Ce mémorandum avait été prolongé huit fois, jusqu'en octobre 2010, et les taux avaient été revus en fonction du prix du diesel. Le bureau de pays nous a indiqué qu'il avait dû agir ainsi en raison du manque de concurrence sur le marché des transports, et que le mémorandum avait été prorogé compte tenu d'une étude de marché et pour des raisons qui avaient été dûment consignées (à savoir, le manque d'infrastructures et de capacités de transport par camion).

En septembre 2010, des demandes de prix ont été envoyées à six transporteurs sur les 17 inscrits sur la liste de présélection (mise à jour en mai 2010). L'argument avancé pour justifier cette décision était que les entreprises de transport prises individuellement n'étaient pas équipées pour livrer en temps voulu les grandes quantités de vivres devant être acheminées dans les régions du Moyen-Ouest et de l'Extrême-Ouest du Népal. La Fédération népalaise des transporteurs a confirmé que les tarifs proposés étaient raisonnables. Nous estimons que les tarifs proposés auraient dû demeurer confidentiels; en effet, il n'est pas impossible que certains soumissionnaires ayant répondu à la demande de prix appartiennent à la Fédération, auquel cas on ne peut exclure un conflit d'intérêts.

Deux des quatre sociétés ayant répondu à la demande de prix ont accepté de participer à des négociations, sur la base d'une contre-proposition faite par le bureau de pays. Les deux autres ont informé le bureau de pays qu'elles seraient disposées à travailler au tarif que négocierait l'une des deux sociétés participant aux tractations. Cela donne à penser qu'il y a peut-être eu collusion et intervention de cartels.

Lorsque nous avons examiné la performance de l'un des soumissionnaires retenus en 2010 au regard de deux bons de commande, nous avons constaté qu'il avait collecté les marchandises entre 13 et 49 jours après la date prévue dans les instructions de transport terrestre établies par le bureau de pays. Permettre au transporteur de collecter les produits après la date fixée et après la date d'expiration des instructions de transport terrestre nuit au contrôle de l'exécution du contrat et à la ponctualité de la livraison des produits. Le bureau de pays nous a indiqué que la caducité des instructions de transport terrestre lui avait échappé en raison de la charge de travail excessive, et que des mesures correctives avaient été prises pour éviter qu'un tel incident ne se reproduise.

Étude de cas 6: Afghanistan: Herat 2010

a) Demande de prix pour des services de transport

Nous avons constaté que les deux offres les plus compétitives reçues en réponse à la demande de prix avaient été rejetées, et cela en dépit du fait que dans son rapport de juin 2008, le Comité local des transports avait indiqué que les deux entreprises concernées étaient de gros transporteurs de la région. Le bureau de pays nous a expliqué que les offres avaient été rejetées car elles étaient impossibles à tenir.

Les instructions prévoient que si le ou les soumissionnaires faisant l'offre la plus compétitive ne satisfont pas à leurs obligations contractuelles, le marché peut alors être adjugé au soumissionnaire le plus offrant suivant, la différence de coût étant déduite de la garantie bancaire. S'il n'est pas possible de recouvrer ces fonds, il y a lieu d'entamer une procédure de suspension ou d'inscription sur une liste noire. Ces contrôles visent à décourager les soumissions fantaisistes. Le rejet de l'offre la plus compétitive dans le présent cas de figure semblerait injustifié.

b) Demande de prix pour le dédouanement et l'acheminement de marchandises à la frontière entre le Turkménistan et l'Afghanistan

La demande de prix a été envoyée à cinq entreprises. L'offre la plus compétitive pour l'acheminement d'une cargaison en sac a été rejetée. Le bureau de pays nous a indiqué que, sur une base empirique, le tarif de dédouanement proposé par le soumissionnaire avait été jugé trop bas pour pouvoir être garanti. D'autre part, ses coûts de manutention étaient très élevés; par conséquent, l'ensemble du marché avait été octroyé au soumissionnaire le plus offrant suivant, afin de ne pas avoir à scinder le contrat.

Nous avons constaté que globalement, l'offre du premier soumissionnaire demeurait la plus compétitive même une fois pris en compte le coût élevé de la manutention. L'année précédente également, le montant du marché pris dans son ensemble avait servi de base à l'adjudication du contrat. Considérer séparément les différents éléments d'une offre pour justifier le rejet de l'offre la moins onéreuse était une façon de procéder discutable.

c) Respect des conditions énoncées dans les demandes de prix

L'une des conditions énoncées dans les demandes de prix concernant l'octroi de contrats de transport est la présentation d'une garantie bancaire d'un montant de 5 000 dollars, qui sert de caution de bonne fin¹⁰. En ce qui concerne les marchés de transport octroyés pour une période d'un an (de janvier 2010 à décembre 2010), nous avons constaté que seuls deux entrepreneurs avaient fourni une garantie bancaire pour la totalité de la période contractuelle; quatre n'avaient fourni aucune garantie, et sept autres avaient fourni une garantie bancaire qui avait expiré au cours de la période de validité du contrat.

Le bureau de pays a dit que la banque l'avait informé de manière officielle que les garanties bancaires n'avaient pas à être renouvelées, et qu'elles ne seraient annulées qu'à la demande du PAM. Cela signifiait que toutes les garanties bancaires en cours demeuraient valables jusqu'à ce que le bureau de pays informe la banque du contraire. Toutefois, le bureau de pays a admis que cette procédure n'avait rien d'officiel, et il a indiqué qu'il prendrait contact avec la banque pour s'assurer du renouvellement des garanties bancaires.

Étude de cas 7: Bureau du PAM en Éthiopie

a) Demande de prix pour des services de transport terrestre depuis le port de Djibouti: octobre 2010

Les offres reçues en réponse à la demande de prix ont été évaluées en décembre 2010, à la suite de quoi il a été décidé d'établir une contre-proposition, selon la méthode suivante:

- un montant de 0,05 birr éthiopien par tonne et par kilomètre serait ajouté aux tarifs proposés pour les destinations utilisées par l'agence en charge des engrais;
- pour d'autres destinations, une moyenne établie à partir de 15 offres "réalistes" serait utilisée pour calculer la contre-proposition; la candidature des transporteurs dont les offres auraient été jugées viables serait examinée;

¹⁰ En cas de non-respect des obligations contractuelles, des recouvrements peuvent être effectués à partir de la caution de bonne fin.

- lorsque cela serait nécessaire, d'autres facteurs, comme l'état des routes, les parcours modifiés, l'efficacité du déchargement et la durée d'acheminement, seraient également pris en compte.

Nous jugeons contestable la décision qui avait été prise de prévoir des mesures d'incitation en faveur des soumissionnaires après que ceux-ci avaient répondu à la demande de prix. Le bureau de pays nous a indiqué qu'il manquait de moyens sur le plan du camionnage et qu'il souhaitait donc s'attacher la majeure partie des capacités des transporteurs. Nous avons aussi appris qu'une caution de bonne fin était en train d'être demandée pour inciter les transporteurs à honorer leur offre.

Le calcul ci-dessus était fondé sur un critère subjectif de 15 offres "réalistes". Les documents de référence n'indiquaient pas comment ces 15 offres avaient été répertoriées, ni pourquoi elles étaient jugées "réalistes".

Nous avons également constaté que des contre-propositions avaient été faites à neuf transporteurs qui n'avaient pas participé au processus de demande de prix. On nous a expliqué qu'à l'époque (alors que le port de Djibouti était très congestionné), le PAM avait désespérément besoin de s'assurer des capacités supplémentaires. En outre, le bureau de pays nous a garanti qu'à l'avenir, si de tels cas de figure devaient se représenter, les autorités compétentes seraient consultées pour approbation.

La direction estimait que la situation en vigueur devait guider les décisions opérationnelles. Nous sommes d'avis que procéder à des modifications après réception des offres compromet l'intégrité du processus.

b) Demande de prix pour des services de transport: septembre 2009

La demande de prix a été faite en septembre 2009. La procédure ayant dû être suspendue pendant trois mois, des prorogations ont été accordées. Pendant le dernier mois de prorogation, le taux a été augmenté de 15 pour cent, et ce bien qu'il ait été manifeste que les taux obtenus à l'issue de la demande de prix étaient inférieurs au contrat en vigueur (jusqu'à 64 pour cent de moins). Le bureau de pays nous a indiqué ce qui suit: la décision avait été prise en consultation avec les membres d'une mission mandatée par le Siège; pendant la période considérée, les prix du carburant avaient augmenté de 42 pour cent; dans le système tarifaire, les taux moyens dépassaient 20 pour cent; et au vu de tous ces facteurs, une augmentation mesurée de 15 pour cent semblait justifiée pour la période de prorogation d'un mois. On nous a également expliqué que compte tenu des changements intervenus dans la dynamique du marché des transports, les taux n'étaient pas comparables.

Nous avons noté que la mission envoyée par le Siège avait recommandé de revoir les taux tarifaires en modifiant la méthode de calcul des taux moyens. Dans une telle situation, retenir comme hypothèse que le taux serait plus élevé de 20 pour cent ne se justifiait pas.

En outre, une prorogation de deux mois avait été accordée en juillet 2010, assortie d'une augmentation de 13 pour cent des taux existants, en attendant le parachèvement de la demande de prix suivante. Le bureau de pays a déclaré que la révision était liée à la hausse des prix du carburant, à la saison haute des exportations de café et aux mouvements des engrais. Comme cela s'était produit en septembre 2009, les taux proposés dans les réponses à la demande de prix étaient considérablement inférieurs (jusqu'à 81 pour cent de moins).

Entre février et mai 2010, nous avons relevé huit cas dans lesquels les bons de commande avaient été établis compte non tenu de 12 offres plus compétitives. L'écart entre le tarif le plus compétitif soumis et le tarif octroyé allait de 180 à 2 059 birrs. Le bureau de pays a déclaré que les soumissions avaient été rejetées en se fondant sur l'expérience, car il était arrivé que les transporteurs retenus refusent de travailler aux tarifs initialement proposés. Dans certains cas, les transporteurs étaient réticents à faire part de leur refus par écrit. On nous a cependant assuré que le bureau de pays tiendrait un registre pour conserver une trace des communications confirmant les refus, et que ce registre serait pris en considération lors de l'évaluation de la performance.

Étude de cas 8: Bureau du PAM au Kenya Services de transport secondaire depuis le point de livraison avancé d'Eldoret: 2009-10

Les instructions prévoient que la confidentialité de chaque soumission doit être préservée jusqu'à ce que toutes les offres soient dépouillées simultanément par la Commission d'ouverture des offres. La demande de prix lancée en janvier 2009 précisait clairement que les offres devaient être soumises sous enveloppe scellée; elles devaient en outre être présentées au moyen des formulaires prescrits, faute de quoi elles seraient considérées comme nulles et non avenues, et seraient rejetées.

Nous avons constaté que toutes les offres avaient été reçues sur papier libre ou à en-tête. Le soumissionnaire le plus compétitif avait lui aussi rédigé son offre sur papier libre, sans indiquer la référence de la demande de prix. Les enveloppes n'étaient pas conservées dans un dossier, et aucun élément ne prouvait qu'elles étaient bel et bien scellées à l'origine.

Autres questions concernant le TTEM: entreposage en Éthiopie

Le bureau de pays avait loué à des entités privées cinq entrepôts d'une capacité de 33 000 tonnes. En moyenne, cette capacité a été utilisée à 37 pour cent en 2010; le plus fort taux d'utilisation mensuel a été de 54 pour cent. Pourtant, trois entrepôts supplémentaires, d'une capacité de 15 000 tonnes, ont été loués au cours de l'année¹¹. Le bureau de pays considérait que certaines questions pratiques en matière d'utilisation des capacités résultaient de besoins logistiques. Il a en outre déclaré qu'en prévision de la diminution progressive des opérations en 2011, l'Unité de la logistique avait entrepris de regrouper les entrepôts à compter de novembre 2010, exercice qui était en train de s'achever.

¹¹ Soit une dépense supplémentaire d'un montant de 900 000 birrs depuis la date d'engagement de la société jusqu'à décembre 2010.

Nous avons également constaté que la gestion de deux entrepôts (d'une capacité de 10 000 tonnes) était confiée à une société privée depuis 1997, époque à laquelle la capacité disponible était suffisante. Le bureau de pays nous a indiqué que les deux entrepôts étaient exclusivement utilisés pour stocker de l'huile végétale, afin d'éviter que celle-ci ne subisse de dommages lors de la fumigation d'autres produits, et pour qu'il soit plus facile de la récupérer/reconditionner en cas de fuite.

Il convient toutefois de signaler que lorsque nous nous sommes rendus dans le bureau auxiliaire, nous avons constaté que de l'huile végétale était aussi stockée dans deux entrepôts gérés par le PAM, où des opérations de fumigation avaient été effectuées en novembre 2010. En outre, le manuel du PAM sur la gestion des entrepôts n'interdit pas de stocker de l'huile végétale avec d'autres produits.

Recommandation 4: *Les demandes de prix devraient être adressées à tous les entrepreneurs présélectionnés. Les prestataires n'ayant pas satisfait à plusieurs reprises par le passé à leurs obligations contractuelles devraient être radiés de la liste de présélection.*

Recommandation 5: *Un système de sélection en deux étapes permet d'écartier les entrepreneurs ne répondant pas aux conditions prescrites en se fondant sur une évaluation technique. La sélection subséquente devrait reposer uniquement sur le classement établi à partir des offres chiffrées.*

Recommandation 6: *Dans un souci de transparence, les critères d'évaluation des offres soumises devraient être mentionnés dans les demandes de prix.*

IV SUIVI ET RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

Comité des produits, du transport et des assurances

22. Le Comité des produits, du transport et des assurances (CCTI), qui se trouve au Siège, assure la supervision générale du transport. Il est chargé d'examiner, sur une base trimestrielle, l'adéquation des dispositions mises en place pour l'acquisition de services de transport et d'assurance, et notamment la façon dont sont utilisées les procédures de sélection qui leur sont liées, et de faire des recommandations en la matière au Directeur exécutif.
23. Nous avons constaté que le CCTI avait examiné les activités de transport et d'assurance des premier, deuxième et troisième trimestres de 2009 en décembre 2009, et du quatrième trimestre de 2009 en avril 2010. Le premier trimestre de 2010 a été examiné en juillet 2010; le Comité devait encore examiner le deuxième trimestre de 2010 lorsque nous avons réalisé notre audit, en décembre 2010.
24. La direction nous a indiqué que, du fait de la mise en place du nouveau progiciel de gestion intégré et du séisme en Haïti, le personnel avait été tellement accaparé que les rapports destinés au CCTI n'avaient pu être établis dans les délais prévus en 2009. En outre, le fait que le poste de président du CCTI était vacant depuis avril 2010 avait également provoqué des retards.

Examen effectué par les missions de vérification de la conformité

25. L'examen effectué par les missions de vérification de la conformité organisées par le Siège permet de déterminer si les conditions fixées ont été respectées, et de fournir des orientations opportunes. La Division de la logistique a conduit les missions de vérification de la conformité des opérations logistiques au Myanmar (juin-août 2008), au Yémen (juin 2009), aux Philippines (avril 2010) et à Sri Lanka (mai 2010).
26. Nous avons constaté que les rapports des missions de vérification de la conformité étaient exhaustifs et contenaient des recommandations visant à améliorer les différents aspects du transport. En particulier, il avait été recommandé d'assurer une formation au profit du personnel dans les domaines suivants: i) gestion/fumigation des produits; ii) gestion des fonds; iii) pour les membres des Comités locaux des transports, orientation adéquate, en mettant l'accent sur leurs rôles et responsabilités; iv) gestion des entrepôts.

Recommandation 7: *Les mesures préconisées dans les rapports d'examen des missions de vérification de la conformité devraient être définies et faire l'objet d'un suivi, et le rapport correspondant devrait être soumis au Comité des produits, du transport et des assurances.*

Recommandation 8: *Il faut veiller à ce que le Comité des produits, du transport et des assurances se réunisse régulièrement.*

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

CCTI	Comité des produits, du transport et des assurances
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
TTEM	Transport terrestre, d'entreposage et de manutention
WINGS II	Système mondial et réseau d'information du PAM