

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 7-11 novembre 2005

RESSOURCES, QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES

**Point 5 de l'ordre du
jour**

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/2005/5-G/1
4 octobre 2005
ORIGINAL: ANGLAIS

**BILAN DE L'ACTION DU BUREAU
D'APPUI DE DUBAÏ ET DE L'ÉQUIPE
D'INTERVENTION RAPIDE ET
D'APPUI POUR LA TECHNOLOGIE
DE L'INFORMATION ET LES
TÉLÉCOMMUNICATIONS (FITTEST)**

Rapport du Commissaire aux comptes

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 de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directeur, Bureau du Commissaire aux comptes:	M. G. Miller	tél.: 0044-207798-7136
--	--------------	------------------------

Commissaire aux comptes, National Audit Office du Royaume-Uni:	M. R. Clark	tél.: 066513-2577
--	-------------	-------------------

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

Le *National Audit Office* (NAO) du Royaume-Uni fournit un service de vérification externe des comptes au Programme alimentaire mondial (PAM). Le Commissaire aux comptes, Sir John Bourn, a été nommé par le Conseil d'administration en application du Règlement financier. Aux termes de l'article XIV dudit Règlement, il est non seulement chargé de vérifier les états financiers du PAM mais peut présenter des rapports au Conseil d'administration sur l'efficacité des procédures financières et, en général, sur l'administration et la gestion du PAM.

Le NAO fournit des services de vérification externe des comptes à des organisations internationales de façon totalement indépendante du rôle qu'il joue en tant qu'institution suprême de contrôle des comptes au Royaume-Uni. Il dispose d'une équipe dévouée de spécialistes qualifiés ayant une grande expérience de l'audit des organisations internationales.

L'audit a pour objet d'offrir une garantie indépendante aux États membres, d'améliorer l'efficacité de la gestion financière et de la gouvernance du PAM et d'appuyer les objectifs de ce dernier.

Rapport du Commissaire aux comptes pour 2004

Programme alimentaire mondial— Bilan de l'action du bureau d'appui de Dubaï et de l'Équipe d'intervention rapide et d'appui pour la technologie de l'information et les télécommunications (FITTEST)

TABLE DES MATIÈRES

	Paragraphes
Résumé	1–4
Introduction	5–12
Champ de l'étude	13–16
Mandat	17–24
Gestion des risques	25–34
Rapport coûts-résultats	35–46
Rapports et évaluation de la performance	47–48

Résumé

La présente section du rapport expose brièvement:

- *la nature des activités du bureau du PAM à Dubaï;*
- *les principales conclusions de notre étude;*
- *le sens et le but de nos recommandations.*

1. Le bureau d'appui du Programme alimentaire mondial basé à Dubaï offre des solutions de transport pour le monde entier, passe des marchés d'articles non alimentaires et fournit des installations d'entreposage et de manutention des marchandises aux divers bureaux du PAM et à d'autres organisations. Au cours de la période 2002-2005, ses opérations se sont rapidement développées en réponse à la demande et non du fait d'une expansion planifiée. L'Équipe d'intervention rapide et d'appui pour la technologie de l'information et les télécommunications (FITTEST), également basée à Dubaï, travaille en collaboration étroite avec le bureau d'appui et a pour responsabilité d'établir rapidement des réseaux de communication permettant, dans les situations d'urgence, d'assurer le transport des produits alimentaires vers les zones les plus durement touchées. La tâche, très difficile, de l'équipe FITTEST est de faire en sorte que le matériel et le personnel requis soient en route dans les 24 heures suivant la notification d'une nouvelle situation d'urgence. Ces unités fournissent toutes deux leurs services sur la base du recouvrement intégral des coûts. En 2004, les recettes globales de ces deux unités d'élevaient à 14,7 millions de dollars E.-U., soit environ 7 pour cent des marchés d'articles non alimentaires passés par le PAM, d'une valeur de 204 millions de dollars.
2. Le bureau d'appui de Dubaï et l'équipe FITTEST sont représentatifs des nouvelles méthodes de gestion et approches structurelles de la mise en oeuvre de certains aspects des opérations du PAM. Mes collaborateurs les ont examinés dans le contexte du Plan stratégique du PAM (2004-2005) qui recensait neuf priorités de gestion. Mon rapport formule des recommandations visant à renforcer les résultats obtenus au regard des priorités intéressant le renforcement des partenariats entre organisations des Nations Unies et le secteur privé (priorité 1), l'efficacité de l'appui fourni aux opérations sur le terrain (priorité 5), la transparence des modèles utilisés (priorité 7) et l'amélioration du financement et de la mobilisation de ressources ne provenant pas des donateurs traditionnels (priorité 9).

3. Mes principales constatations sont les suivantes:
- le développement des activités du bureau d'appui de Dubaï a amené à recourir à de nouvelles dispositions contractuelles qui présentent des risques supplémentaires dont le PAM n'avait guère eu l'expérience. Il faudra donc assurer une gestion prudente et prévoir des dispositions claires en matière de responsabilités;
 - le maintien d'une équipe FITTEST distincte offre des avantages opérationnels évidents de souplesse et de déploiement rapide par rapport aux autres solutions que pourrait constituer le renforcement des compétences techniques dans un bureau régional, un grand bureau de pays ou au siège;
 - le personnel de l'équipe FITTEST organise des opérations dans des conditions où il peut être très difficile d'évaluer à l'avance s'il est plus rentable d'effectuer les achats dans l'urgence que de passer les marchés suivant les procédures habituelles et de devoir alors assumer les frais de manutention, d'entreposage, d'entretien et éventuellement d'obsolescence;
 - l'équipe FITTEST et le bureau d'appui ont fait de grands progrès en ce qui concerne l'adoption des systèmes d'estimation et d'imputation pour le recouvrement intégral des coûts.
4. J'ai formulé huit recommandations relatives aux activités de l'équipe FITTEST et du bureau d'appui en vue de:
- confirmer que le mandat généralement reconnu du PAM couvre le développement d'activités appuyées par de nouveaux financements;
 - pallier les carences définies des directives opérationnelles et de la hiérarchie des responsabilités;
 - renforcer les procédures relatives à la gestion des risques pour faire face aux risques institutionnels et opérationnels recensés durant l'examen;
 - renforcer la transparence en ce qui concerne le recouvrement intégral des coûts;
 - contribuer à une évaluation globale visant à déterminer si les procédures élaborées à Dubaï offrent la meilleure rentabilité;
 - permettre aux bureaux de pays d'évaluer les principales méthodes de passation des marchés pour que les achats soient effectués à moindre coût à tous les niveaux du PAM;
 - améliorer la précision et la fiabilité de la mesure de la performance des activités menées par le bureau de Dubaï.

Introduction

Cette introduction contient:

- *un aperçu général des activités du PAM à Dubaï;*
- *une analyse des raisons pour lesquelles le PAM opère à partir de Dubaï;*
- *une étude de la croissance des activités du bureau de Dubaï pour le compte du PAM et d'autres organisations;*
- *une analyse des sources de financement qui permettent l'expansion des activités et de la capacité depuis 2002.*

5. L'Équipe d'intervention rapide et d'appui pour la technologie de l'information et les télécommunications (FITTEST) basée à Dubaï est le premier instrument d'intervention du PAM dans les situations d'urgence et a pour responsabilité d'établir rapidement des réseaux de communication permettant le transport de l'aide alimentaire vers les zones les plus durement touchées. Son objectif est de faire en sorte que le matériel et le personnel requis soient en route dans les 24 heures de la notification d'une nouvelle situation d'urgence, si des fonds sont disponibles. Durant l'exercice 2004-2005, l'équipe FITTEST a appuyé les programmes du PAM au Soudan, en Haïti, en Iraq, en Afghanistan, au Tchad, au Libéria et dans les pays frappés par le tsunami.
6. Officiellement créé en 2002, le bureau d'appui de Dubaï fait fonction, en association étroite avec les opérations FITTEST, de centre administratif, de service d'achat d'articles non alimentaires et d'entrepôt. Il comporte des unités distinctes spécialisées dans la passation des marchés, la logistique, les relations avec les donateurs, les finances et l'administration. L'unité logistique gère les entrepôts et le matériel de stockage et est chargée des contrats de transport aérien, maritime et terrestre pour les produits originaires de Dubaï ou y transitant. Ces unités fournissent leurs prestations, que ce soit au sein du PAM ou en dehors, sur la base du recouvrement intégral des coûts.

7. Globalement, l'équipe FITTEST et le bureau d'appui de Dubaï ont acheté en 2004 plus de 14 millions de dollars de matériel et de services non alimentaires alors que les achats autres que de produits alimentaires du siège et des autres bureaux du PAM représentaient au total 204 millions de dollars. Bien que la valeur des marchés passés à Dubaï soit relativement faible en comparaison de celle des marchés passés par le siège, le bureau est important pour le développement futur du PAM car il repose sur un nouveau modèle de déploiement rapide du matériel et des compétences qui sont essentiels dans les situations d'urgence.
8. Le bureau d'appui de Dubaï garde en entrepôt des stocks suffisants pour établir sur-le-champ 23 postes d'urgence sur le terrain. Il s'agit d'éviter les délais inhérents aux dispositions antérieures qui obligeaient à passer des marchés pour chaque situation d'urgence ou à livrer du matériel conservé par les fournisseurs avec lesquels avaient été conclus des accords de longue durée. Les spécialistes FITTEST des communications restent en alerte au cas où surviendrait une situation d'urgence. Disposer des compétences requises et des stocks entreposés permet au PAM d'intervenir plus rapidement durant la phase initiale d'une situation d'urgence pour répondre aux besoins immédiats de matériel de communication et autre.

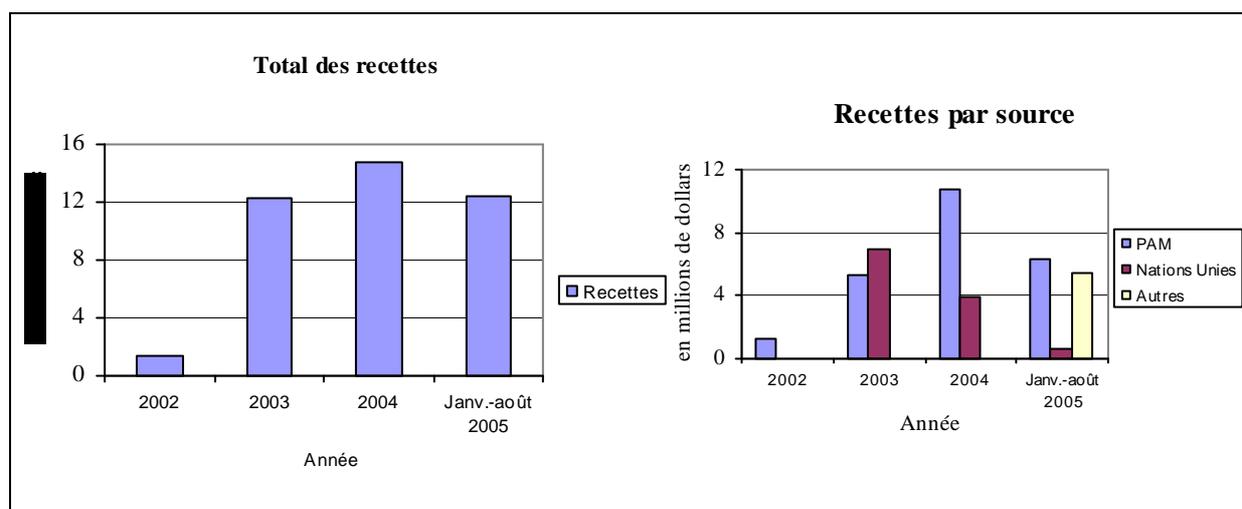
Pourquoi Dubaï?

9. En 2001, le bureau de Dubaï a été ouvert pour servir d'unité d'appui et de secours lors de la situation d'urgence en Asie centrale. Au début de 2002, l'équipe FITTEST, née de la fusion de deux équipes chargées des communications précédemment basées à Kampala et à Islamabad, s'est installée à Dubaï, ville qui offre au PAM un accès aisé à une base de transport aérien proche des zones d'intervention de programmes du PAM de grande envergure ainsi qu'à de nombreux fournisseurs desservant l'Europe de l'Ouest, l'Afrique du nord et l'Afrique centrale, le Moyen-Orient et l'Asie occidentale. Les Émirats arabes unis n'ont pas besoin d'interventions du PAM.
10. En juin 2004, le bureau d'appui a augmenté sa capacité d'entreposage de 10 000 mètres carré lorsqu'il a déménagé dans de nouveaux locaux dans la Cité humanitaire de Dubaï, conçus selon les spécifications du PAM. Il envisage d'utiliser cette superficie supplémentaire pour offrir des installations d'entreposage et de manutention des marchandises aux bureaux du PAM et à d'autres organismes, outre des solutions de transport dans le monde entier. Les Émirats arabes unis mettent gracieusement à disposition les entrepôts et les bureaux pour ces opérations durant une période initiale de cinq ans, ce qui permet au PAM d'économiser environ 76 000 dollars par an de loyers.

Croissance depuis 2002

11. La gamme et l'ampleur des opérations menées à Dubaï ont rapidement augmenté en quatre ans en réponse à la demande et non du fait d'une expansion planifiée. On trouvera au graphique 1 une analyse des recettes du bureau de Dubaï, globales et par source, les revenus provenant des contrats du PAM dépendant essentiellement de l'ampleur des situations d'urgence. En 2004, les recettes totales se sont élevées à 14,7 millions de dollars, soit 7 pour cent des achats d'articles non alimentaires du PAM.

Graphique 1 – Recettes du bureau de Dubaï, croissance et sources, 2002 -2005



Source: registres financiers de Dubaï

12. Les effectifs du bureau de Dubaï, soit 59 personnes en août 2005, et le nombre de techniciens supplémentaires spécialistes des communications évoluent en fonction de la demande ou des transferts en provenance ou à destination de projets temporaires dans les bureaux de pays. Pour éviter que le personnel en place se trouve sans travail ou fonds pour le rémunérer, la direction de Dubaï recrute des spécialistes des télécommunications et passe des marchés à l'extérieur du PAM. Le graphique 1 montre l'impact en 2005 du financement par la Banque mondiale des achats de matériel destiné à la République démocratique du Congo, soit un montant de 5,4 millions de dollars dont le bureau de Dubaï a recouvré au total 625 000 dollars au titre des frais généraux.

Champ de l'étude

Cette section du rapport explique:

- *les raisons qui nous ont amené à examiner les opérations menées à Dubaï et la portée de notre étude concernant le mandat, la gestion des risques, le rapport coûts-résultats et l'évaluation de la performance;*
- *comment nous avons réalisé notre étude et les sources d'information sur lesquelles reposent nos recommandations et nos conclusions.*

13. Dans notre document de planification de notre audit présenté au Conseil d'administration du PAM en novembre 2004 (WFP/EB.3/2004/INF/8), nous avons indiqué que le PAM utilisait énormément les technologies de l'information et de la communication dans les situations d'urgence et que l'équipe spéciale FITTEST était financée par un prélèvement sur les montants financés par les donateurs au titre des coûts de personnel et d'équipement encourus pour l'appui aux télécommunications, les projets lancés dans des situations d'urgence et les opérations de secours. Je proposais de soumettre le présent rapport au Conseil d'administration en raison de l'importance des communications pour l'organisation d'un point de vue tant opérationnel qu'économique.
14. Le Plan stratégique du PAM (2004-2007) définissait cinq priorités stratégiques (WFP/EB.3/2003/4-A/1). De façon à mettre en place une base solide pour atteindre ces objectifs stratégiques en mai 2004, le Conseil d'administration a approuvé neuf priorités de gestion fondées sur une étude des faiblesses actuelles de l'Organisation. Mon rapport sur le bureau d'appui de Dubaï et l'équipe FITTEST offre une possibilité d'évaluer les progrès réalisés au regard de ces priorités, en particulier l'efficacité de l'appui fourni aux opérations sur le terrain (priorité 5) et la transparence des modèles utilisés (priorité 7).
15. Étant donné que le bureau d'appui de Dubaï et l'équipe FITTEST travaillent en collaboration étroite, nous avons étudié:
- si le développement des activités à Dubaï correspond au mandat du PAM et repose sur des structures de responsabilités clairement définies;
 - la gestion des risques des opérations basées à Dubaï;
 - si les activités du bureau de Dubaï offrent au PAM un rapport coûts-résultats et des avantages opérationnels identifiables;
 - la mesure axée sur les résultats des activités menées à Dubaï.

16. De façon à étayer solidement notre analyse et nos conclusions, mes collaborateurs se sont rendus à Dubaï pour examiner les activités des diverses unités et s'entretenir avec les responsables et le personnel. Nous avons en outre rencontré des hauts responsables au siège, y compris les directeurs chargés des marchés, de la logistique et des télécommunications, obtenu des informations en retour de neufs bureaux de pays et bureaux régionaux visités avant notre étude et enfin examiné les procédures, rapports et exposés des résultats pertinents.

Mandat

Cette section du rapport comprend:

- *un examen de la façon dont le mandat généralement reconnu du PAM couvre l'expansion actuelle des activités menées à Dubaï;*
- *une évaluation de la structure des responsabilités concernant les opérations menées à Dubaï;*
- *un aperçu des plans visant à adapter les directives en vigueur relatives à la passation des marchés pour ménager plus de flexibilité et de rapidité en ce qui concerne les achats.*

17. En 2005, le PAM a obtenu de la Banque mondiale un financement d'environ 12 millions de dollars pour le bureau d'appui de Dubaï afin d'acheter des articles non alimentaires, par exemple des vêtements, des tentes et des ustensiles de cuisine pour l'opération en République démocratique du Congo. Aux termes du contrat signé entre le PAM et la République démocratique du Congo, le PAM a reçu à l'avance l'intégralité des 12 millions de dollars de la Banque mondiale pour procéder immédiatement aux achats. Le contrat portait sur des achats qui ne sont pas habituellement associés aux activités du PAM, dans des secteurs habituellement couverts par d'autres organisations des Nations Unies.

18. Cet arrangement cadre avec le Plan stratégique approuvé par le Conseil d'administration et, en particulier, avec la priorité de gestion 1 (renforcer les partenariats avec les organismes des Nations Unies, les institutions de Bretton Woods, les organisations non gouvernementales et le secteur privé) ainsi qu'avec la priorité de gestion 9 (améliorer le financement et la mobilisation des ressources en faisant appel à de nouveaux donateurs publics, privés/entreprises en dehors des donateurs habituels).

19. Cet accord représente néanmoins un nouveau type de contrat, qui ouvre la voie à des projets ultérieurs pour lesquels le PAM servira d'organisme d'achats, avec les risques supplémentaires que cela comporte pour ses opérations dans des domaines dont il n'a guère d'expérience. Mes collaborateurs ont noté que le Secrétariat n'avait pas fait confirmer officiellement par le département juridique du PAM que de tels contrats sont conformes au mandat général du PAM.

Recommandation 1: Je recommande que le PAM obtienne de son département juridique confirmation officielle que les nouvelles dispositions contractuelles, notamment dans des domaines d'activité importants, relèvent du mandat général du PAM.

20. Durant ma visite à Dubaï, mes collaborateurs ont relevé que le coût réel des achats de matériel effectués par le bureau aux termes du contrat s'élevait à 4,8 millions de dollars, soit une économie de 5,7 millions de dollars (54 pour cent) par rapport aux coûts prévus et convenus du matériel, ce qui a permis de restituer à la Banque mondiale les fonds non utilisés.

Structure des responsabilités: directives et responsabilités décentralisées à Dubaï

21. Mes collaborateurs ont constaté que le mandat, les relations de gestion et la hiérarchie des responsabilités entre le siège, les bureaux régionaux et les bureaux de pays concernant les opérations à Dubaï sont périmées et manquent de clarté. En l'absence d'un mandat officiel et d'une structure de gestion précise régissant les opérations actuellement menées à Dubaï par le bureau d'appui et l'équipe FITTEST, l'incertitude règne quant aux moyens les plus adaptés pour intégrer plus largement dans les opérations globales du PAM les procédures élaborées à Dubaï qui permettent le déploiement rapide de spécialistes et de matériel essentiels.

22. Mes collaborateurs ont constaté que les comptes-rendus à soumettre aux bureaux régionaux et au siège du PAM n'étaient pas définis avec précision pour les responsabilités décentralisées à Dubaï. Il ne semble guère établi que le bureau de Dubaï rend compte par le truchement du Bureau régional du Caire. De même, mes collaborateurs n'ont pas trouvé le moindre élément prouvant que les orientations essentielles ayant une incidence sur les opérations étaient officiellement approuvées par le siège du PAM. La direction de l'équipe FITTEST avait certes préparé des directives relatives aux procédures de fonctionnement normalisées qui définissaient les normes de travail et les attentes, mais je n'ai trouvé aucun élément indiquant que la direction générale avait accepté ou approuvé ces directives.

23. Pour travailler efficacement, l'ensemble du personnel et des parties prenantes doivent avoir une vision commune de leurs attributions et de la hiérarchie des responsabilités pour garantir les avantages escomptés au niveau de l'Organisation, l'efficacité des opérations et le respect des grandes orientations. J'ai constaté à l'issue de mon analyse de la situation que les dispositions relatives aux obligations redditionnelles doivent être clarifiées. Par exemple:

- le bureau d'appui de Dubaï et le Service des achats au siège avaient des vues divergentes sur les procédures à appliquer pour acheter 30 véhicules destinés à l'opération au Soudan, d'un coût approximatif de 700 000 dollars. Les directives du PAM prescrivaient de collaborer avec les bureaux régionaux et le siège et des instructions de la direction (en date du 14 septembre 2004) indiquaient que le montant des dépenses devait être approuvé au préalable par le siège;
- au départ, l'équipe FITTEST faisait partie du service chargé des technologies de l'information et de la communication au siège, auquel elle devait rendre compte, mais ladite section considère maintenant que cette équipe relève du bureau de Dubaï. Aucune hiérarchie formelle des responsabilités n'existe entre les deux;
- le bureau de Dubaï fournit aux bureaux de pays du matériel provenant de ses stocks ou aux termes d'accords de longue durée qu'il a conclus. Il n'existe cependant pas de procédure précise permettant aux bureaux de pays de traiter ces opérations comme des transferts internes de biens au sein du PAM selon des modalités qui respectent les règles et procédures générales du PAM en matière de passation des marchés;
- le siège entendait renforcer la planification de ses achats et non être mieux à même de répondre à la demande en créant un parc de véhicules légers à transférer immédiatement vers les sites de situations d'urgence. À titre de mesure initiale, il avait envisagé divers sites d'entreposage éventuels, dont Dubaï. Pendant ce temps, le bureau de Dubaï créait un parc tournant de six véhicules 4x4 et annonçait aux bureaux de pays que ces véhicules étaient disponibles. Le service des achats du siège a alors exprimé la crainte que ce parc l'empêche d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix de ses fournisseurs.

Recommandation 2: Je recommande que le PAM clarifie la hiérarchie des responsabilités et les obligations redditionnelles du bureau de Dubaï et de l'équipe FITTEST et qu'il mette à jour ses orientations relatives à leurs objectifs, processus et activités et aux rôles des parties prenantes.

24. Il est, d'après moi, tout à fait possible que les directives du siège relatives aux achats reprennent certaines pratiques élaborées à Dubaï et ailleurs pour ménager plus de souplesse et de rapidité dans la passation des marchés, tout en respectant les prescriptions générales arrêtées par les Nations Unies en matière de contrôle des achats. J'**accueille** donc **avec satisfaction** l'examen par le siège

du manuel relatif à la passation des marchés, qui est en cours au moment où nous réalisons notre étude et qui, d'après ce que nous a expliqué la direction, vise à incorporer des procédures spécifiquement conçues pour tenir compte des exigences de transparence et de rapidité inhérentes aux situations d'urgence.

Gestion des risques

Mon évaluation de la gestion des risques comprend:

- *un profil des risques institutionnels et opérationnels compte tenu des priorités de gestion;*
- *une analyse des risques pesant sur la réputation du PAM en ce qui concerne la régularité et le contrôle des marchés;*
- *un examen des risques relatifs au double-emploi des personnels et des systèmes.*

Évaluation des risques institutionnels et des risques opérationnels

25. La direction du PAM introduit actuellement l'évaluation des risques pour aider à prendre en toute connaissance de cause des décisions directement axées sur les priorités de gestion. Pour contribuer à ce travail, j'ai étudié les risques institutionnels et opérationnels associés aux activités menées à Dubaï. Les risques institutionnels peuvent se répercuter sur l'ensemble du Programme et appellent en général une action de la direction générale alors que les risques opérationnels peuvent généralement être gérés par les responsables locaux.

26. J'ai étudié les risques spécifiquement liés à la priorité de gestion 7 (amélioration de la transparence et de l'obligation de rendre des comptes) en évaluant le contrôle des marchés et ceux inhérents à la priorité de gestion 5 (renforcement de l'appui opérationnel) en examinant le recours au personnel spécialisé et le risque de prolifération des systèmes.

Contrôle

27. Le bureau d'appui de Dubaï bénéficie gratuitement du concours d'un conseiller qui travaille pour un groupe basé à Dubaï, groupe auquel il a été attribué près de 3 millions de dollars de contrats du PAM entre 2001 et août 2005. Aucune preuve de trafic d'influence n'a été constatée mais j'estime qu'il existe au niveau institutionnel un risque pour la réputation du Programme dans de telles circonstances.

28. Pour faire face aux risques opérationnels associés au contrôle des marchés, les directives du PAM applicables à la passation des marchés prévoient un examen par un comité indépendant des contrats afin d'établir une hiérarchie transparente et claire des pouvoirs en matière d'achats. Dans des circonstances exceptionnelles, les autorités appropriées peuvent se passer de cette procédure, en prévoyant éventuellement un examen à posteriori. J'ai relevé des cas où, dans un souci de simplification des opérations, la pleine transparence des procédures de passation des marchés n'avait pas été respectée pour des achats à des sociétés basées à Dubaï —ainsi, un ordre d'achat de pneus d'un montant d'environ 896 000 dollars datée d'avant la clôture de l'appel d'offres correspondait exactement au format et au prix de l'offre qui a finalement été retenue. L'ordre d'achat était fondé sur des prix antérieurs proposés par le fournisseur, de sorte qu'il était peu probable que l'appel d'offres ait été ouvert à tous les fournisseurs.

Recommandation 3: Je recommande que le Secrétariat du PAM effectue un examen rigoureux et indépendant des dispositions contractuelles applicables à la passation des marchés, en s'en remettant au comité des marchés compétent, pour faire face aux risques concernant la régularité et la transparence des opérations.

Gestion des risques institutionnels inhérents au recours au personnel spécialisé

29. Au moment où j'effectuais cet examen, le Secrétariat étudiait la répartition entre personnel du siège et personnel de terrain pour renforcer l'appui opérationnel. J'ai examiné les risques institutionnels qu'entraîne pour le Programme l'appui fourni en ce qui concerne les télécommunications et les marchés d'articles non alimentaires.
30. Le développement des prestations extérieures au PAM, par exemple le projet financé par la Banque mondiale, crée un risque institutionnel supplémentaire, à savoir que les priorités des achats effectués à Dubaï puissent correspondre aux sources de financement, le résultat étant le manque de personnel spécialisé pour faire face aux situations d'urgence, le cas échéant.
31. Au cours de son étude, le Secrétariat devrait envisager de développer les compétences techniques et les installations d'entreposage locales, examiner comment les priorités pourraient être définies à un niveau de hiérarchie suffisamment élevé, pour ensuite être mises en œuvre localement.

Risques opérationnels inhérents au recours au personnel spécialisé

32. Le bureau relativement récent de Dubaï a bénéficié d'une plus grande liberté pour adopter de nouvelles méthodes de travail, y compris des politiques plus souples de mobilité, de recrutement et de rétention du personnel. Le rapport annuel de 2004 sur les opérations FITTEST évoque les compétences et le dévouement du personnel de terrain qui peut être appelé à partir sur-le-champ vers n'importe quelle destination. Cette nécessité augmente les risques opérationnels inhérents au recours à un groupe relativement restreint de spécialistes possédant les compétences techniques requises et faisant preuve de souplesse. La direction du bureau de Dubaï a signalé qu'après la situation d'urgence en Iraq, la lassitude des agents de détachement avait rendu plus difficiles les interventions dans les situations d'urgence ultérieures dans l'ensemble du PAM. L'équipe FITTEST s'est concentrée sur la gestion des projets et des équipes locales nouvellement recrutées plutôt que sur le travail technique direct dans le cadre de plusieurs opérations, les agents opérationnels étant recrutés à la dernière minute et ayant une expérience limitée.

Recommandation 4: Je recommande, que dans tout examen de la fourniture des services de télécommunications et d'articles non alimentaires, le Secrétariat étudie comment sont définies les attributions concernant la détermination des priorités au niveau de la direction générale, et comment établir une hiérarchie précise des responsabilités.

Prolifération des systèmes

33. Le bureau de Dubaï utilise un système d'inventaire créé sur place, avec une base de données Access, lequel n'est pas adapté aux opérations concernant plusieurs sites. La direction du bureau considère que le logiciel SAP WINGS utilisé par le PAM dans ses bureaux du monde entier est également inadapté, parce qu'il exige la connexion à un serveur distant sans lien avec les données sur les ventes et le recouvrement des coûts du bureau du PAM à Dubaï. La direction prévoyait d'adopter le logiciel *Microsoft Great Planes* en 2005 qui, d'après elle, devrait améliorer l'informatisation de la chaîne de l'offre et des comptes-rendus de résultats. Cette approche répondrait aisément aux besoins opérationnels locaux de l'équipe FITTEST et du bureau de Dubaï.

34. Au niveau institutionnel, dans mon rapport sur la mise à niveau du logiciel WINGS présenté au Conseil d'administration en juin 2005, j'appuyais néanmoins l'approche préconisée par le Secrétariat qui entend limiter la "personnalisation" de WINGS ou le recours à des systèmes périphériques qui obligent à transférer les données vers WINGS et à partir de WINGS.

Recommandation 5: Je recommande que le Secrétariat étudie si les fonctionnalités et la connectivité actuelles de WINGS pourraient répondre aux besoins du bureau de Dubaï sans avoir à recourir à une duplication du système.

Rapport coûts-résultats

Mon étude du rapport coûts-résultats comprend:

- *une évaluation du déficit de 600 000 dollars enregistré en 2004 par le bureau de Dubaï;*
- *un aperçu des mécanismes de recouvrement intégral des coûts utilisés à Dubaï;*
- *une analyse des moyens permettant d'encourager la passation des marchés à meilleur compte au PAM;*
- *une évaluation du développement des stocks en entrepôt et des plans de création d'un parc de véhicules légers.*

Évaluation du rapport coûts-résultats

35. Le personnel de l'équipe FITTEST organise des opérations dans des conditions où il peut être très difficile d'évaluer à l'avance s'il est plus efficace sur le plan opérationnel et plus rentable d'effectuer les achats rapidement que de passer régulièrement des marchés, en devant alors assumer les frais de manutention, d'entreposage, d'entretien et éventuellement d'obsolescence.

36. Mes collaborateurs ont évalué les procédures en place au bureau d'appui de Dubaï pour assurer la rentabilité de ses opérations.

Recouvrement des coûts des activités menées à Dubaï

37. Les directives (FS2001/005) relatives au compte spécial utilisé par le PAM pour financer les opérations menées à Dubaï prévoient le recouvrement intégral des coûts. Or, les opérations actuelles ne sont plus conformes à ces directives. En 2004, le taux d'imputation des frais généraux est passé de 5 à 7,5 pour cent pour les clients du PAM et de 11,5 à 13 pour cent pour les autres organisations. En dépit de ces augmentations, pour l'année prenant fin en décembre 2004, le bureau du PAM à Dubaï a enregistré un déficit de 600 000 dollars. Bien que les techniciens de l'équipe FITTEST aient passé plus de temps que prévu en mission (90 au lieu de 80 pour cent), le budget avait surestimé les recettes. Ce déficit ne pourra être comblé en 2005 qu'en augmentant à nouveau le taux applicable aux frais généraux. Le bureau d'appui et l'équipe FITTEST ont mis au point un mécanisme d'imputation des coûts pour les clients qui vise à assurer le recouvrement des

coûts directs des services fournis, auxquels est ajouté un pourcentage pour financer les frais généraux.

38. Le déficit enregistré en 2004 s'explique par le recouvrement non intégral de tous les coûts directs des services fournis, dont certains n'avaient pas été calculés avec précision au moment où ils ont été facturés aux autres unités du PAM. Par exemple, le tarif directement imputé pour un technicien FITTEST est passé de 200 dollars par jour en 2004 à 250 dollars par jour en 2005.

Mécanismes d'imputation pour le recouvrement intégral des coûts

39. J'ai conscience des progrès notables réalisés par l'équipe FITTEST et le bureau d'appui pour introduire des systèmes d'estimation et des mécanismes d'imputation pour le recouvrement intégral des coûts, mais des efforts supplémentaires sont nécessaires pour garantir la rigueur des procédures de calcul des coûts et la détermination de prélèvements correspondants.

40. L'examen du mécanisme de recouvrement des coûts effectué par mes collaborateurs a permis de relever les avantages suivants:

- les responsables comprennent mieux les coûts et leur rapport avec les activités et la prise des décisions en toute connaissance de cause;
- il est mieux rendu compte des coûts encourus et il y a plus de motivation à réduire les coûts et à agir rationnellement;
- les clients du PAM même et de l'extérieur reconnaissent les coûts des services sous forme des prélèvements que le bureau est tenu de justifier;
- le personnel comprend plus aisément que le recouvrement intégral des coûts est un objectif commun de toute l'équipe;
- les frais généraux imputés peuvent être enregistrés sous WINGS.

41. La réserve principale que j'émetts quant à la méthode actuellement utilisée concerne le bien-fondé de l'application d'un pourcentage fixe de la valeur de la commande du client pour le recouvrement étant donné que:

- la valeur de la commande est sans rapport avec le coût principal encouru par le bureau, à savoir le temps consacré par son personnel à l'activité;
- les valeurs des commandes peuvent varier considérablement, ce qui rend difficile de prévoir avec exactitude le pourcentage applicable pour couvrir les frais généraux;

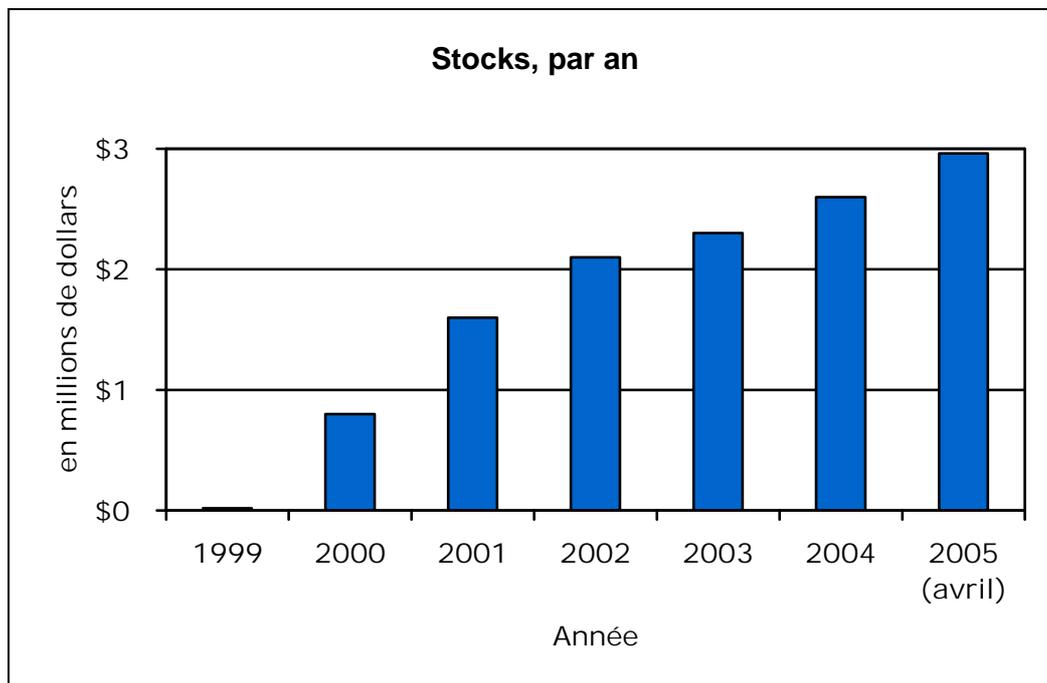
- les augmentations de la valeur des commandes peuvent aboutir à trop recouvrer, ce qui incite à constituer des réserves utilisables durant les périodes où les montants recouverts sont insuffisants. Cependant, des excédents importants peuvent susciter des ressentiments au sein de l'organisation si des comparaisons sont faites avec d'autres services d'appui qui semblent moins efficaces. De tels excédents peuvent aussi avoir des répercussions négatives sur la maîtrise des coûts dans les services d'appui et amener les clients de l'intérieur à considérer que les montants prélevés sont trop importants;
- les clients sont moins enclins à regrouper leurs commandes, alors que ce regroupement contribuerait à l'efficacité en réduisant le nombre de commandes traitées par le bureau d'appui.

Recommandation 6: Je recommande que le PAM élabore un modèle solide de calcul et de recouvrement des coûts afin d'améliorer la transparence et de mieux rendre compte de l'utilisation des ressources avant d'appliquer le principe de recouvrement intégral des coûts à d'autres services d'appui.

Encourager la passation plus efficace des marchés au PAM

42. Les bureaux de pays et les responsables de projets ont l'obligation de tirer le meilleur parti des fonds fournis par les donateurs. Ils doivent à cette fin étudier un certain nombre de facteurs, notamment la qualité, la disponibilité et le coût, à la lumière des circonstances particulières auxquelles ils sont confrontés. Pour pouvoir choisir les modalités d'achat les plus adaptées au sein du PAM, les responsables doivent pouvoir accéder rapidement à une information de qualité. Citons comme exemple un cas étudié par mes collaborateurs, qui ont relevé que pour l'achat de 400 radios pour un bureau de pays, le bureau de Dubaï indiquait un prix de 236 000 dollars alors que l'estimation du siège s'élevait à 157 000 dollars, soit une différence de 50 pour cent. La principale différence entre ces devis non liée aux coûts tenait au fait que les radios de Dubaï étaient disponibles, déjà montées, en stocks alors que les autres fournisseurs demandaient au moins quatre semaines pour assurer la livraison.
43. Dans le rapport de 2004 présenté à la direction générale, les accords de longue durée conclus pour les marchés passés à Dubaï devaient être ajoutés sur l'Intranet du PAM mais au moment où nous avons réalisé notre étude, en juillet 2005, cela n'avait pas encore été fait.

44. De novembre 2004 à août 2005, mes collaborateurs se sont rendus dans 12 bureaux de pays. Ils ont constaté que les bureaux de terrain n'étaient pas pleinement informés des services d'achats mis à leur disposition au sein de l'organisation; ils ignoraient, par exemple, que les bureaux pouvaient recourir à des accords de longue durée négociés par le biais du siège pour acheter du matériel à hauteur du montant autorisé par délégation au bureau ou que le bureau d'appui de Dubaï permettait l'achat de matériel directement livré aux bureaux de pays, sans frais d'entreposage ou de manutention dans les Émirats arabes unis, avec un taux de recouvrement des frais généraux de 1,5 et non de 7,5 pour cent.
45. Pour comparer réellement les coûts de multiples sources d'achat, il faut utiliser des cahiers des charges normalisés pour les biens et les services à fournir. En 2005, le Secrétariat a entrepris de comparer les marchés de matériel passés par le siège et ceux du matériel similaire passés ailleurs, y compris à Dubaï. Ce travail, qui n'était pas terminé au moment de notre étude, a néanmoins été sérieusement entravé par la diversité des cahiers des charges et des fournisseurs utilisés par les divers groupes chargés des achats. Pour assurer la comparabilité des données relatives aux coûts, les cahiers des charges concernant le matériel normalisé doivent être régulièrement réexaminés et actualisés, compte tenu de l'évaluation régulière des besoins opérationnels de l'organisation. Ces informations doivent ensuite être mises à la disposition des responsables des opérations qui sont à l'origine du processus de passation des marchés.
46. Dans un système de passation des marchés tel que celui du bureau d'appui de Dubaï, il est essentiel d'examiner régulièrement le niveau des stocks et de s'adapter aux besoins opérationnels identifiés. Le coût du stockage doit aussi être inclus dans le prix d'achat global. Le graphique 2 montre que le volume des stocks détenus à Dubaï a régulièrement augmenté au fil des ans et est désormais suffisant pour mettre en place au moins 23 bureaux auxiliaires normalisés du PAM.

Graphique 2: Progression des stocks à Dubaï, par année

Source: rapport annuel du bureau de Dubaï 2004. En 2005, les stocks ont varié de mois en mois entre 2 et 3 millions de dollars en fonction de la demande.

Recommandation 7: Je recommande que

- *les coûts d'achat et les délais de livraison soient communiqués, aux fins d'établir des critères de référence, par tous les principaux services du PAM qui passent des marchés, au moins pour le matériel de gros volume ou de grande valeur et pour les produits, et pour ceux mis à disposition aux termes d'accords de longue durée conclus aux niveaux central ou local;*
- *les bureaux de pays et les bureaux régionaux soient tenus informés des solutions possibles que constituent la fourniture directe du matériel par Dubaï ou l'achat direct aux termes d'accords de longue durée conclus par le siège;*
- *le Secrétariat s'assure que les cahiers des charges relatifs aux principaux matériels soient régulièrement revus compte tenu des besoins opérationnels identifiés;*
- *toutes propositions visant à développer encore l'ampleur des marchés d'articles non alimentaires passés par le bureau d'appui de Dubaï fassent l'objet d'une évaluation approfondie de leur rapport coût-avantages.*

Rapports et mesure de la performance

- *Le bureau de Dubaï présente des rapports mensuels et annuels à la direction générale sur ses cinq fonctions distinctes—équipe FITTEST, passation des marchés, logistique, services aux clients et services internes.*
- *La présente section du rapport étudie les moyens de renforcer l'évaluation des résultats en proposant des indicateurs de performance, des méthodes de mesure et des techniques d'analyse pour évaluer l'efficacité opérationnelle et le rapport coût-efficacité des opérations menées à Dubaï*

Mesure de la performance

47. Le Secrétariat et la direction de l'équipe FITTEST souhaitent évaluer leur performance de façon objective du point de vue des coûts ainsi que de la rapidité et de la souplesse d'intervention. Des objectifs clairement définis servent de point de départ pour définir les indicateurs et méthodes clés de mesure de la performance. À l'heure actuelle, l'équipe FITTEST a la réputation d'assurer avec succès des livraisons dans les situations d'urgence mais il reste nécessaire d'en mesurer objectivement la performance et de communiquer les résultats à la direction et aux parties prenantes.
48. Mes collaborateurs ont étudié comment le PAM pourrait établir des indicateurs de performance pour les opérations menées à Dubaï de façon à suivre les réalisations de près et d'aboutir à des améliorations du point de vue des coûts, de la rapidité des livraisons et de l'efficacité de l'utilisation des ressources.

Recommandation 8: *Je recommande que le PAM étudie l'adoption des indicateurs de performance, méthodes de mesure et techniques d'évaluation ci-après:*

Pour évaluer l'efficacité opérationnelle à Dubaï:

- *pour les situations d'urgence classées par les responsables compétents dans la catégorie des interventions hautement prioritaires, des délais rigoureux pourraient être fixés pour la livraison des communications et du matériel et le pourcentage livré dans ces délais pourrait servir de critère de mesure axé sur les résultats;*
- *pour les projets moins urgents, il pourrait être rendu compte de la performance par rapport à des critères relatifs à la prestation des services qui seraient convenus à l'avance avec les bénéficiaires et les donateurs.*

Pour évaluer le rapport coût-efficacité:

- *Le bureau de Dubaï calcule les frais de stockage dans le cadre de sa procédure d'imputation des coûts. Pour évaluer en toute connaissance de cause le rapport coût-efficacité, il faudrait prendre en compte les frais de stockage et les ajouter au coût du service fourni lors de la comparaison entre les divers services internes et externes de passation des marchés.*

Pour évaluer l'efficacité de l'utilisation des ressources, mesurer:

- *l'utilisation du personnel;*
- *la proportion des travaux se rapportant aux opérations du PAM;*
- *par voie d'enquêtes, la satisfaction des clients (intérieurs ou extérieurs).*