

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Troisième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 19 - 22 octobre 1999

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 4 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.3/99/4/2
30 août 1999
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT RÉSUMÉ D'ÉVALUATION CONCERNANT LES OPÉRATIONS DU PARC STRATÉGIQUE DE VÉHICULES DU PAM DANS LA RÉGION DES GRANDS LACS AFRICAINS¹

RÉSUMÉ

Les premiers camions d'un parc stratégique du PAM sont entrés en opération dans la région des Grands Lacs africains dans les derniers mois de 1996. A la fin de la même année, un total de 56 camions était en service. Vingt remorques à deux essieux ont été ajoutées plus tard pour accroître la capacité de transport. Contrairement aux arrangements pris précédemment pour les parcs de véhicules en Ethiopie et en Ouganda qui étaient directement placés sous la responsabilité du PAM, la gestion quotidienne du parc stratégique des Grands Lacs africains a été confiée à des sociétés de transport privées, contractées par le PAM. Les résultats de la mission montrent l'importance de ce parc, notamment au Rwanda où les véhicules ont acheminé 66,5 pour cent du total des livraisons du PAM en 1997.

La mission a effectué une comparaison du coût des opérations en adoptant trois scénarios: a) la gestion du parc est sous-traitée comme à l'heure actuelle; b) le parc est géré directement par le PAM; et c) les opérations sont réalisées par des sociétés commerciales de transport. Il s'est avéré que les coûts unitaires sont légèrement inférieurs dans le cas où la gestion est assurée directement par le PAM en comparaison au système actuel de sous-traitance. La différence est faible cependant, et compte tenu de l'imprécision de certaines données, la mission a conclu que les coûts unitaires des deux solutions étaient identiques. En ce qui concerne le recours au secteur commercial pour assurer les transports sur courte distance, la mission a eu des difficultés à établir une comparaison car les sociétés privées refusent en général d'opérer sur des terrains difficiles et dans des lieux où la sécurité n'est pas garantie, ce qui caractérise souvent le cadre des activités du parc stratégique. La mission a dressé une liste de questions à régler pour améliorer les opérations actuelles. Elle s'est également efforcée de définir les conditions requises pour réussir à reproduire le concept de parc stratégique dans d'autres pays.

¹ La mission a été constituée de deux consultants du PAM, un économiste en transport et un coordonnateur du parc.

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 le(s) fonctionnaire(s) du PAM mentionné(s) ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directeur du Bureau de l'évaluation: A. Wilkinson tel.: 066513-2029

Fonctionnaire chargé de l'évaluation: S. Green tel.: 066513-2032

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le commis aux documents et aux réunions (tél.: 066513-2641).



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE DOCUMENT

ERRA	<i>Eritrean Relief and Rehabilitation Agency</i> —Agence éritréenne de secours et de redressement
GDC	<i>Glen D. Cohen and Company</i>
TTEM	Transport terrestre, entreposage et manutention
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
UCTU	<i>Uganda Cooperative Transport Union</i> —Syndicat des Transports coopératifs en Ouganda
WTOU	<i>WFP Transport Operation Uganda</i> —Prestations de transport du PAM en Ouganda



INTRODUCTION

1. En 1996, le PAM a décidé de créer un parc stratégique dans la région des Grands Lacs africains à condition qu'une évaluation globale soit réalisée après les deux premières années d'activité.

Taille et composition du parc stratégique

2. Le parc stratégique du PAM, déployé dans la région des Grands Lacs africains pour assurer les distributions secondaires, se compose de 40 camions Hino d'une capacité de charge de 15 tonnes pour couvrir les transports sur moyenne et longue distances et de 16 camions Bedford à quatre roues motrices d'une capacité de 6 tonnes pour les déplacements sur courte distance et les opérations en terrain difficile. Tous ces véhicules ont déjà été utilisés dans le cadre d'autres interventions d'urgence (au Pakistan et en Bosnie, respectivement).
3. Vingt remorques à deux essieux (d'une capacité de 15 tonnes) ont été ajoutées au parc Hino en juin 1998 pour accroître la capacité de charge et la flexibilité opérationnelle du parc stratégique. Le budget des opérations spéciales du PAM a permis de les financer et d'acquérir également deux ateliers mobiles en container et autre matériel essentiel d'appui.
4. Au moment de l'évaluation, l'ampleur et la complexité de l'urgence régionale au Rwanda étaient moins dramatiques, en dépit de l'instabilité persistante de la sécurité. L'évaluation permet de faire le point sur les événements et de réfléchir sur les besoins de déploiement d'un parc stratégique à l'avenir. Par ailleurs, il s'est écoulé assez de temps pour pouvoir évaluer correctement les opérations du parc et son incidence sur les approvisionnements d'urgence au niveau régional.

Objectifs de l'évaluation

5. Le premier objectif de l'évaluation a été d'étudier l'efficacité et la rentabilité du parc stratégique afin de déterminer si le concept d'un parc dont le PAM est propriétaire méritait d'être reproduit à l'avenir dans le contexte d'interventions d'urgence complexes. Si tel était le cas, la mission devait émettre des recommandations, notamment en matière de gestion.

Portée de l'évaluation

6. Les résultats de la mission sont fondés sur des documents rassemblés au siège du PAM et dans les bureaux de terrain de la région des Grands Lacs ainsi que sur des informations recueillies lors d'entretiens et sur des observations personnelles réalisées au cours d'une visite sur le terrain en Ouganda, au Rwanda et au Burundi. La mission a pu ainsi identifier:
 - a) les résultats obtenus grâce au parc stratégique actuel (encadré 1);
 - b) les points faibles du déploiement et des prestations du parc (encadré 2);
 - c) les points à améliorer dans le dispositif actuel (encadré 3);
 - d) les conditions et/ou les caractéristiques de l'environnement dans lequel le parc est déployé qui favorisent l'utilisation et les interventions du parc stratégique (encadré 4);
et
 - e) les possibilités de reproduire le déploiement d'un parc stratégique à l'avenir (encadré 5).



RESULTATS, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE L'EVALUATION

Mise en service du parc stratégique

7. La gestion quotidienne du parc stratégique a été sous-traitée à des sociétés de transport privées qui ont été chargées de la gestion, de la direction et de l'entretien de certaines parties du parc au nom du PAM.
8. En novembre 1996, le bureau de région du PAM a signé un accord avec l'*Uganda Cooperative Transport Union Ltd* (UCTU) pour assurer la gestion du parc Hino. En décembre 1996, un accord a été passé avec la société *RIO Holding International Ltd* pour celle des camions Bedford.
9. La décision de sous-traiter la gestion du parc a répondu à la volonté d'optimiser l'efficacité opérationnelle. Elle a été également motivée par le fait qu'à l'époque de la mise en service du parc, fin 1996, le PAM en Ouganda, en raison surtout du manque de ressources humaines et techniques des bureaux de pays concernés, n'était pas en mesure d'assumer la gestion du parc. Comme il était urgent de rendre le parc opérationnel, ainsi que d'améliorer les prestations et la rentabilité des opérations, on a sous-traité la gestion.
10. Le bureau de région du PAM à Kampala a été chargé de superviser le parc, notamment de programmer le déploiement des véhicules, d'en assurer le suivi, de planifier les activités d'entretien et de former le personnel. Le responsable régional du parc du PAM et un technicien, basés à Kampala, ont partagé cette responsabilité.
11. Au cours de la période d'évaluation, le parc stratégique était opérationnel dans l'ensemble de la région des Grands Lacs africains (soit l'Ouganda, le Rwanda, le Burundi, l'est du Congo et la Tanzanie). Les véhicules évoluaient pour ainsi dire exclusivement dans les zones les plus exposées à l'insécurité, ce qui indique clairement la validité et la versatilité du concept de parc stratégique.
12. Bien que le projet ait été bien conçu par le PAM, l'exécution a posé un certain nombre de problèmes. C'est ainsi que le temps écoulé entre le moment de l'investissement en matériel opérationnel du parc et l'affectation du personnel technique de supervision du PAM a été très long. En conséquence, il n'y a en général aucune fiche d'entretien des véhicules pour la première année d'activité.



Justification du projet et rôle du parc stratégique

13. Les principaux résultats obtenus grâce au parc stratégique du PAM sont résumés dans l'encadré 1 ci-dessous.

Encadré 1: Résultats obtenus grâce au parc stratégique du PAM

Extérieurs:

- la gestion sous-traitée du parc a permis un démarrage relativement rapide des opérations, même si les sociétés contractées ne pouvaient se comparer à celles qui sont les mieux placées sur le marché international. L'objectif de développer les capacités locales a incité à engager des entités locales;
- une capacité de transport supplémentaire a été utile aux interventions de secours secondaire d'urgence dans les zones d'insécurité;
- les distributions alimentaires définies par le PAM ont été réalisées plus ou moins en temps voulu;
- le dispositif de mise en place du parc a été assez flexible pour répondre aux besoins de déploiement dans l'ensemble de la région;
- la sous-traitance locale a permis de renforcer les capacités de réponse et la mise en place de moyens de gestion au niveau national grâce à un dialogue et à une collaboration continue avec les sociétés contractées pour gérer le parc;
- le PAM et les sociétés contractées pour assurer la gestion du parc ont partagé leur expérience;
- un sens de l'engagement et un partenariat stratégique de plus en plus performant ont été institués avec le secteur privé, ce qui est indispensable pour répondre aux besoins opérationnels futurs.

Pour le PAM:

- les accords de sous-traitance ont permis de réduire la responsabilité du personnel du PAM en matière de direction et de gestion du parc sur le terrain; un appui minimal du siège a été nécessaire;
- le bureau de région du PAM a acquis de l'expérience dans la mobilisation et la gestion des déplacements d'un parc de véhicules à l'intérieur d'une région donnée;
- le PAM a mobilisé les ressources financières nécessaires au déploiement et aux interventions au jour le jour d'un parc d'abord réduit, puis conséquent.

14. Une analyse de la situation du secteur des transports régionaux réalisée en 1994 a confirmé que la capacité de transport existante était insuffisante pour l'intervention prévue et qu'une autre solution devait être trouvée. Bien que des parcs étrangers aient été loués et utilisés dans la région (Nabresco, GDC, WTOU, ERRA), ils ont peu à peu cessé d'être utilisés. L'insécurité croissante de la région s'est traduite par une hausse des tarifs de transport.



15. Le retour des réfugiés rwandais dans leur pays d'origine vers la fin de 1996 a graduellement entraîné une réduction des besoins de transport (sur longue distance), mais le parc stratégique a joué un rôle primordial dans les distributions du PAM sur courte distance, en assurant le transport des vivres à partir des principaux entrepôts de la région. Cependant, le manque dramatique de transports sur courte distance est toujours visible aujourd'hui: les transporteurs commerciaux sélectionnés n'ont toujours pas répondu aux demandes de devis les plus récentes (fin 1998, début 1999) pour assurer le transport des produits alimentaires de secours entre les entrepôts du PAM et les points de distribution situés dans des zones d'insécurité.
16. Les livraisons du PAM sur longue distance, notamment dans le cadre d'opérations qui font intervenir le passage de frontières, ont été assurées par un parc commercial spécialisé et par des accords de location locaux, ce qui a permis d'accroître la capacité de transport sur longue distance.
17. Dans la réalité, le déploiement du parc stratégique a permis au PAM de remplir son mandat qui est d'intervenir rapidement et efficacement dans les situations d'urgence tout en contribuant à créer des moyens et à promouvoir l'autonomie des pays bénéficiaires.
18. Il a montré, notamment en ce qui concerne la société UCTU (chargée du parc Hino), qu'un accord de sous-traitance peut développer l'esprit d'entreprise des employés et des chauffeurs. Le personnel de terrain du PAM a remarqué que la capacité de gestion de l'UCTU s'était améliorée avec le temps.
19. En ce qui concerne la gestion du parc Hino, la flexibilité du déploiement des véhicules et le volume des vivres transportés ont été satisfaisants. Par contre, pour ce qui est du parc Bedford en Ouganda, le faible taux d'utilisation des véhicules, en raison des problèmes répétés de manque de carburant, de pièces de rechange et d'entretien, indique un manque d'engagement et/ou de planification de la part de la société RIO.
20. En 1997, le parc stratégique a assuré le transport de 90 000 tonnes de produits alimentaires au total. En 1998, le volume a diminué de moitié (48 pour cent) pour s'établir à 47 000 tonnes. Selon les estimations, ces chiffres représentaient 6,9 millions de tonnes-kilomètres en 1997, contre 4,1 millions en 1998. Cette baisse semble moins prononcée mesurée en tonnes-kilomètres (41 pour cent). La diminution de volume de vivres transportés provient pour l'essentiel de la remise en service de 10 véhicules Hino au Libéria.
21. Les deux types de véhicules du parc stratégique (Hino et Bedford) déployés dans les pays de la région des Grands Lacs africains, notamment dans les zones d'insécurité que les sociétés de transport commerciales ont des difficultés à atteindre, ont rempli leur tâche stratégique: remédier aux interruptions des prestations de transport pendant les situations d'urgence. Jusqu'à maintenant, la sous-traitance semble réussie. Le personnel de terrain du PAM et les représentants des partenaires d'exécution tels que le Conseil norvégien pour les réfugiés sont tous d'accord pour dire que les distributions secondaires auraient été difficiles et onéreuses (en Ouganda), voire impossibles (au Rwanda), sans le soutien du parc stratégique.
22. La part du total des livraisons du PAM dans la région assurée par le parc stratégique au cours des deux dernières années, montre l'importance capitale de ce dernier pour les distributions secondaires. Au Rwanda, le parc, qui a acheminé 66,5 pour cent des livraisons à partir des entrepôts principaux en 1997 et 31,3 pour cent en 1998, a été le pivot de l'intervention d'urgence du PAM.



23. Au cours de ces deux années, le parc Hino a assuré 38,5 pour cent des distributions totales du PAM et le parc Bedford, 24,2 pour cent.
24. La composition actuelle du PAM, qui associe camions et remorques d'une capacité de charge de 15 à 30 tonnes, est idéale d'un point de vue opérationnel. Les remorques peuvent être utilisées indifféremment pour les transports sur courte et longue distances. Elles sont également conformes à la réglementation régionale concernant les limites de charge.
25. En conséquence de la libéralisation économique et des programmes de privatisation des gouvernements de l'Ouganda et du Rwanda, le secteur privé des sociétés de transport se développe. Des initiatives privées ont vu le jour, notamment dans le secteur des transports sur longue distance et des véhicules légers. A l'avenir, les besoins de transport sur longue distance dans la région des Grands lacs africains seront probablement assurés par la location de parcs commerciaux. Ce qui, de toute évidence, n'exclura pas des problèmes de capacité occasionnels dus à des situations d'urgence exceptionnelles.
26. Des problèmes de déploiement dans les pays de la région peuvent survenir en raison des réglementations nationales sur les conditions d'obtention de licence et d'immatriculation des véhicules. Afin de faciliter le passage des frontières, la mission recommande au PAM de préparer un mémorandum d'accord dont les termes seront discutés avec les gouvernements concernés. Ce mémorandum spécifiera que le parc stratégique n'est la propriété d'aucun pays mais qu'il s'inscrit dans un arrangement régional.

Effacité opérationnelle d'une gestion sous-traitée

27. Lors de l'examen des aspects pratiques des opérations, notamment au niveau de la disponibilité du parc, de son état de fonctionnement et de l'utilisation de sa capacité, les indicateurs clés suivants ont été définis:

EFFICACITÉ OPÉRATIONNELLE DE LA GESTION—INDICATEURS CLÉS (VALEURS MOYENNES EXPRIMÉES EN %)

	Parc des véhicules Hino géré par UCTU			Parc des véhicules Bedford géré par RIO
	Rwanda	Burundi	Ouganda	Ouganda
Disponibilité	85,1	88,5	100	100
Etat de fonctionnement	87,9	94,45	82,73	92,5
Taux d'utilisation du parc	64 ¹	67 ²	71	57

¹ Pendant sept mois.

² Moyenne sur huit mois d'activités normales, soutien aux opérations de transport aériens exclus.

28. La faiblesse relative du taux d'utilisation du parc permet de tirer les conclusions suivantes: le professionnalisme et l'engagement des sociétés actuellement chargées de la gestion sont contestables; et la méthode de gestion se caractérise davantage par une réaction aux événements plutôt que par une planification anticipée et volontaire.
29. Lors de la visite du parc Bedford à Gulu, dans le nord de l'Ouganda, la mission a pu constater les faiblesses de gestion que traduit le faible taux d'utilisation du parc. Le jour de la visite, les véhicules étaient immobilisés par manque de carburant. D'autres problèmes



ont été notés: le retard de paiement des chauffeurs, un manque apparent de liquidité et une pénurie répétée de carburant entraînant de fréquentes périodes d'immobilisation des véhicules et un mauvais état opérationnel.

30. La société de gestion RIO et d'autres sociétés commerciales privées rencontrées au cours de la visite se sont plaintes du retard des règlements du PAM, ce qui a sans doute contribué aux problèmes occasionnels de liquidité des sociétés de gestion. Ces retards proviennent souvent de problèmes administratifs: en effet, par contrat, les sociétés de gestion sont censées soumettre des rapports réguliers au bureau de région du PAM, mais ces rapports sont en général en retard, irréguliers et d'une qualité inégale.
31. En ce qui concerne la poursuite du déploiement du parc stratégique, la mission recommande de lancer un nouvel appel d'offres pour assurer la gestion du parc Bedford. Les critères de sélection devront être "la situation financière" des sociétés et "la qualité technique". Enfin, compte tenu du fait que les retards de règlement du PAM semblent être un problème général de la sous-traitance, la mission recommande au PAM de résoudre la question du traitement et du paiement des factures.

Efficacité technique/administrative de la gestion sous-traitée

32. Les contrats de gestion des opérateurs du parc spécifient les responsabilités techniques et administratives qui leur incombent. Cependant, l'efficacité de l'entretien et des réparations des véhicules laisse en général beaucoup à désirer. Plusieurs facteurs contribuent à cette situation: le manque de personnel qualifié, la dépendance d'ateliers privés, la disponibilité restreinte de matériel d'entretien et de pièces de rechange, et les problèmes de liquidité des sociétés de gestion. Les deux sociétés de gestion, par souci d'économie et de réduction des coûts, ont fourni des services d'assistance technique et des ressources mal adaptés sur le terrain et ont également négligé les opérations d'entretien périodiques, ce qui s'est fait ressentir sur l'efficacité opérationnelle du parc.
33. Les problèmes liés aux opérations du parc stratégique sont indiqués à l'encadré 2 ci-dessous.

Encadré 2: Points faibles liés aux résultats opérationnels du parc stratégique du PAM

Acteurs extérieurs:

- les sociétés engagées localement n'avaient pas de système établi et éprouvé de gestion de parcs mais la politique consistant à engager des sociétés locales permet de renforcer les capacités locales;
- une évaluation actualisée du parc opérationnel et le retour d'informations au bureau régional du PAM ont fait défaut, ce qui a entraîné des problèmes de choix des objectifs pour le parc;
- les rapports des sociétés de gestion ont été soumis irrégulièrement et ont été de qualité inégale, notamment au début des opérations. Les règlements du PAM ont donc été en retard, ce qui a entraîné certains problèmes, dont ceux de liquidité;
- les chauffeurs ne sont pas assez au courant des véhicules et des procédures opérationnelles;
- les sociétés de gestion ont en général manqué de personnel, notamment de personnel qualifié pour les réparations et l'entretien;



- en raison d'un entretien inadapté, les pièces essentielles des véhicules étaient en mauvais état (freins et pneus, par exemple);
- les sociétés privées ont détourné le personnel d'encadrement pour l'utiliser dans le cadre d'autres activités;
- l'approvisionnement irrégulier en carburant a entraîné l'immobilisation des véhicules;
- les partenaires d'exécution (ONG) ne connaissaient pas les besoins logistiques, ce qui a eu une incidence négative sur l'utilisation de la capacité du parc.

PAM:

- les contrats de gestion sont de courte durée, ce qui n'encourage pas à entretenir les véhicules en temps utile; cette situation se répercute sur la durée de vie des véhicules;
- hormis la réelle insuffisance des rapports émis par les sociétés locales, les procédures de paiement sont longues et ont sans doute contribué aux problèmes de liquidité;
- les opérations ont été difficiles à contrôler en raison du manque de personnel d'appui du PAM;
- les contrôles techniques n'ont pu être effectués au départ en raison de l'affectation tardive du personnel de supervision requis par le PAM;
- les délais d'achat des pièces de rechange sont d'une longueur problématique.

Adéquation du contrat de gestion

34. La mission a noté que de grands progrès avaient été réalisés par rapport au début des opérations pour élaborer une formule de rémunération réaliste acceptable tant par le PAM que par les sociétés de gestion du parc. Alors que la rémunération initiale était souvent fixe et fonction du prix du marché, la formule actuelle tient compte des coûts et est, en grande partie, fonction de la performance. Elle établit une distinction entre coûts fixes, coûts variables et provisions.
35. Compte tenu des risques liés aux opérations et des difficultés d'agir conformément aux prévisions, le maintien d'une part adaptée de rémunération fondée sur les coûts fixes restera une mesure d'encouragement majeure pour inciter les sociétés privées à s'associer au PAM.
36. La composition actuelle de la formule de rémunération a les effets suivants:
- a) elle oblige l'opérateur à maintenir le parc de véhicules en bon état de marche, faute de quoi il ne percevra pas la part correspondant aux coûts fixes;
 - b) elle garantit à l'opérateur de pouvoir récupérer les coûts fixes indépendamment des opérations effectives du parc qui sont largement déterminées par des facteurs extérieurs (disponibilité de vivres et sécurité de la zone, par exemple); enfin,
 - c) elle encourage à améliorer la performance. Etant donné que la part de coûts variables comprend toujours des coûts directs fixes (visa, somme forfaitaire pour les pièces détachées et les réparations), de toute évidence tant le PAM que l'opérateur bénéficieront de meilleurs résultats en tonnes-kilomètres: le PAM dépensera moins par tonne-kilomètre et l'opérateur percevra un revenu net plus élevé sur chaque unité.



37. Les contrats révisés, bien qu'appropriés pour le but recherché, peuvent être améliorés en précisant les responsabilités liées à l'entretien des véhicules et au rôle des sociétés de gestion en ce qui concerne la tenue des stocks, et en spécifiant les pénalités pour non exécution.

Coûts comparatifs des opérations du parc stratégique

Cas 1. Coûts d'exploitation dans le cas d'une gestion sous-traitée

38. Avec une approche basée sur la prise en compte de la totalité des coûts, les coûts d'exploitation d'une gestion sous-traitée—sur une moyenne de deux ans (1997/1998)—avant amortissement—s'élevaient à 0,28 dollar par tonne-kilomètre pour le parc Hino et à 0,65 dollar par tonne-kilomètre pour le parc Bedford.
39. La moyenne élevée des coûts d'exploitation des camions Bedford est liée à leur déploiement dans les conditions très pénibles de la Tanzanie: les véhicules ont en effet été utilisés sur des routes en mauvais état et sur de longues distances alors qu'ils sont conçus pour des transports sur courte distance.
40. En ce qui concerne le rapport coût-efficacité du parc stratégique par rapport aux accords de location ou de bail, il est important de noter que les opérations des parcs Hino et Bedford étaient limitées aux distributions sur courte distance. Les coûts par tonne-kilomètre en résultant ne peuvent être comparés qu'avec des types d'opérations identiques. Il ne convient donc pas de comparer ces coûts à ceux engagés pour les parcs spécialisés du PAM qui utilisent des poids lourds pour les opérations sur longue distance (ces coûts s'élèvent à environ 0,11 dollar par tonne-kilomètre comme prévu par contrat).

Cas 2. Coûts de location d'un parc commercial

41. Pour les opérations sur courte distance, le PAM a versé aux transporteurs de la région les montants moyens suivants, exprimés en dollars par tonne-kilomètre: au Rwanda: 0,30; en Ouganda: 0,45; au Burundi: 0,30. Il est important de ne pas oublier que, pour des raisons de sécurité, les entreprises commerciales de transport sur courte distance refusent en général de se déplacer sur le type de terrain et dans les conditions d'utilisation habituelle du parc stratégique. Leurs coûts ne peuvent donc pas être directement comparés aux coûts réels encourus par le parc. Si les transporteurs commerciaux acceptaient des opérations similaires, leurs tarifs seraient probablement beaucoup plus élevés. C'est ainsi, par exemple, que les sociétés commerciales contractées pour l'opération dans l'ouest de l'Ouganda ont demandé au PAM jusqu'à 0,65 dollar par tonne-kilomètre.

Cas 3: Coûts d'exploitation dans le cas où le PAM assure la gestion du parc

42. La mission a essayé d'estimer les coûts réels pour le parc Hino s'il était géré directement par le PAM, en simulant une année d'opérations effectives du parc (de juin 1997 à mai 1998). Les hypothèses ont été les suivantes: disponibilité: 100 pour cent; taux d'entretien: 90 pour cent; coefficient personnel/vehicule: 1:9 comparé à 1:3 actuellement; déploiement et structure des opérations identiques à ceux enregistrés pour le parc Hino.
43. Si le parc était géré par le PAM, les coûts unitaires s'élèveraient à 0,24 dollar par tonne-kilomètre, avant provision pour imprévus. Si l'on compare les coûts unitaires avec ceux d'une gestion sous-traitée, l'on économiserait 0,04 dollar par tonne-kilomètre pour les transports sur courte distance, ce qui serait égal à environ 175 000 dollars par an. Cependant, compte tenu des nombreuses hypothèses prises en compte pour estimer les



coûts et du problème de l'incertitude des données, on peut conclure que les coûts d'exploitation de la sous-traitance, par comparaison à une gestion assurée par le PAM, sont plus ou moins identiques.

La question de l'amortissement

44. Il n'a pas été nécessaire de tenir compte du facteur de l'amortissement pour comparer les coûts ci-dessus, puisque l'amortissement aurait été identique dans les deux cas. Cependant, les diverses manières possibles de prendre en compte l'amortissement peuvent affecter les choix de financement, et doivent donc être analysées.
45. Au lieu d'envisager des paiements uniques, le renouvellement du parc pourrait être financé par les déductions pour amortissement accumulées au cours de la période d'utilisation. En termes concrets, cela signifie qu'au lieu de considérer l'amortissement comme un "élément permettant de calculer les coûts" dans le contexte d'une analyse comparative de coûts, les déductions pour amortissement pourraient être intégrées dans les prix, et donc dans les coûts de transport terrestre, d'entreposage et de manutention (TTEM). Les déductions pour amortissement pourraient ensuite être cumulées dans un "fonds d'amortissement approprié" pour financer le remplacement des véhicules du parc.
46. Une telle procédure présenterait les avantages suivants: a) pouvoir réinvestir plus facilement en fonction des besoins de remplacement des véhicules, et sans délai; b) financer le réinvestissement sans exiger de la part des donateurs le versement d'une somme unique; et c) éviter des appels de fonds répétés.
47. Dans le cas particulier où un parc stratégique est mis en service en vue de la préparation aux situations d'urgence ou d'interventions à plus long terme dans un contexte régional, le renouvellement est une question capitale. Il est donc proposé de créer un fonds alimenté régulièrement par les déductions pour amortissement intégrées dans les prix. Il est clair que le PAM a des règles financières bien établies et il est donc nécessaire de vérifier de façon interne si cette approche est compatible avec les pratiques usuelles de l'Organisation.

Futurs besoins d'un parc stratégique

48. Compte tenu de la persistance de l'insécurité des zones rurales au Burundi, au Rwanda et dans le nord de l'Ouganda, la réduction ou la diminution du parc stratégique ne se justifie pas. Au contraire, la mission recommande au PAM de continuer à utiliser le parc tant que le Programme apportera une assistance aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays dans la région des Grands Lacs africains.
49. En supposant que les travaux d'entretien et les réparations sont effectués régulièrement, la durée de vie économique des véhicules disponibles devrait être encore, en moyenne, de deux à trois ans, soit jusqu'en 2001. Cette projection se fonde sur une évaluation de l'état technique actuel du parc et sur une performance sur route estimée de 180 000 kilomètres au maximum par véhicule.
50. Le bureau de région du PAM à Kampala a réalisé une première estimation des coûts qui s'élève à 100 000 dollars pour l'achat de pièces de rechange permettant la révision complète du parc Hino. Les pièces de rechange les plus importantes et des pneus ont déjà été fournis pour les véhicules du parc Bedford. La mission recommande que la demande de financement et les procédures d'achat soient immédiatement lancées pour acquérir les pièces nécessaires à la révision des véhicules du parc Hino.



51. Compte tenu des besoins de distributions alimentaires de l'intervention régionale prolongée de secours et de redressement (IPSR) prévue de 1999 à 2001, et de la nécessité d'ajouter un module de 10 unités au parc pour se préparer à des situations d'urgence, les besoins d'un parc stratégique pour assurer les distributions secondaires—mesurés en unités Hino de 15 tonnes—s'élèvent, au total, à 45 unités en 1999 et à 43 en l'an 2000. La mission recommande donc au PAM d'acquérir 15 unités supplémentaires de type Hino, chaque unité ayant une capacité de 15 tonnes.
52. La mission préconise de conserver Kampala comme base du parc pour les raisons suivantes:
- a) la sécurité relative;
 - b) la facilité de déploiement régional;
 - c) l'existence d'infrastructures administratives, bancaires et de communications relativement bien développées; et
 - d) l'existence de relations de travail bien établies avec les partenaires d'exécution, tels que les institutions gouvernementales et UCTU, la société chargée de gérer le parc.
53. Si le PAM décide de renforcer le parc stratégique comme recommandé, la base, en termes à la fois de structures et d'équipement, devra également être consolidée.
54. Compte tenu des points faibles actuellement observés, la mission propose d'appliquer immédiatement le programme d'amélioration décrit à l'encadré 3.

Encadré 3: Proposition visant à améliorer la mise en service et le fonctionnement du parc stratégique actuel

Symptômes: Taux élevé d'accidents; faiblesse des taux opérationnel et d'utilisation du parc; insuffisance de l'entretien; manque de personnel d'entretien qualifié; manque d'échange d'informations pouvant améliorer les performances; réponse limitée ou inadaptée du secteur privé aux appels d'offres du PAM; part excessive destinée aux coûts fixes dans les formules de rémunération.

Mesures à prendre vis-à-vis des acteurs extérieurs:

- établir un système d'indicateurs de performance à jour pour estimer les niveaux d'efficacité opérationnelle et technique des sociétés de gestion du parc et évaluer l'évolution du développement des capacités de gestion afin d'accroître et de stabiliser le taux d'utilisation de la capacité du parc;



- renforcer le système d'informations de gestion et le système d'établissement des rapports sur le terrain (sociétés de gestion) pour assurer un retour d'informations en temps voulu sur les indicateurs de performance au bureau régional du PAM;
- accroître les compétences en matière d'entretien et la capacité technique des sociétés de gestion en organisant une formation et en utilisant des ateliers mobiles.

Mesures à prendre par le PAM:

- renforcer les liens et le flux des informations entre le bureau de région du PAM (responsable régional du parc) et les sociétés responsables de la gestion des véhicules;
- instruire les ordres de paiement plus rapidement afin de réduire les avances que doivent effectuer les opérateurs privés sous contrat et éviter que les opérations ne subissent des effets négatifs (retard de paiement aux chauffeurs, par exemple);
- organiser des réunions d'information avant de lancer des appels d'offres concurrentiels; des discussions à Kigali ont révélé que la réussite de ces appels dépend beaucoup des informations communiquées par le personnel du PAM chargé de la logistique sur le terrain.

Mesures à prendre par rapport au contrat de gestion:

- étudier la possibilité de rembourser les travaux d'entretien directement sur présentation d'une facture au lieu de régler par somme forfaitaire; examiner également la négociation d'une marge bénéficiaire réaliste afin d'éviter que des efforts excessifs ne soient entrepris pour réduire les coûts;
- renforcer le système de pénalités;
- établir un coefficient minimum d'effectifs.

Gestion du parc

55. Compte tenu des points forts et des points faibles du système de gestion actuel, la mission a conclu que la sous-traitance de la gestion mérite d'être reproduite dans le cadre d'une approche de gestion mixte, c'est-à-dire d'une approche où le PAM fait appel à la sous-traitance par des entreprises locales mais contrôle étroitement les aspects techniques, la gestion et le suivi.
56. Une assistance programmée est nécessaire, notamment au départ, pour élaborer et mettre en place les procédures opérationnelles et les structures d'établissement des rapports requises pour l'intervention. L'assistance du PAM est indispensable dans les situations où des problèmes de déploiement initial d'un parc recourent la mise en place de nouveaux programmes d'urgence.
57. La mission recommande au PAM d'adopter les mesures suivantes pour l'intervention en cours:
- engager un responsable adjoint du parc (Opérations) pour aider le responsable de la logistique du PAM dans la région et suivre les déplacements majeurs des véhicules afin d'assurer le retour d'informations;



- conformément à l'approche modulaire recommandée pour le déploiement du parc (par unités de 10 camions), affecter un mécanicien/chauffeur en chef et un assistant mécanicien/chauffeur à chaque module;
- affecter une équipe du PAM au groupe modulaire chargé du parc recommandé pour agir rapidement en cas d'interventions d'urgence.

58. Il est supposé que l'assistance du personnel du siège, si elle est fournie, ne sera que limitée.

Conditions pour réussir le déploiement d'un parc

59. Les critères pour réussir le déploiement d'un parc sont résumés à l'encadré 4 ci-dessous.

Encadré 4: Caractéristiques de l'environnement de déploiement facilitant la mise en service, la gestion et les opérations du parc stratégique

Choix de la base pour le parc:

- le gouvernement du pays hôte s'engage dans l'opération régionale, en reconnaissant le caractère régional du déploiement opérationnel du parc stratégique;
- le gouvernement du pays hôte et l'ONU/le PAM entretiennent de bonnes relations;
- le pays hôte dispose d'une solide structure institutionnelle au niveau des services bancaires, de douane et de communications.

Sous-traitance de la gestion:

- les sociétés de transport locales disposent des ressources humaines, professionnelles et financières requises;
- les compétences de gestion sont améliorées grâce à la formation et aux conseils relatifs aux procédures, qui sont communiqués au moment du déploiement initial du parc;
- les sociétés de transport connaissent les procédures et les prescriptions applicables aux appels d'offres.



60. L'évaluation a également révélé certaines conditions et initiatives facilitant la mise en service d'un parc stratégique qui méritent d'être examinées plus avant, à l'encadré 5 ci-dessous.

Encadré 5: Approches susceptibles d'assurer le succès du déploiement d'un parc stratégique à l'avenir

Extérieur:

- sous-traitance des fonctions de gestion du parc: approche participative de valeur au développement. La sous-traitance permet au PAM de remplir son mandat qui est d'aider au renforcement des capacités locales;
- mise en place d'un système d'information moderne informatisé de gestion en vue du partage des connaissances relatives aux opérations de parcs;
- organisation d'ateliers parrainés par le bureau de région du PAM permettant de rassembler les représentants des principaux acteurs, tels que le PAM, les sociétés contractées et les partenaires d'exécution associés aux distributions alimentaires d'urgence sur le terrain (ONG, par exemple);
- fourniture d'un personnel d'appui spécialisé en gestion du parc stratégique du PAM dans le cas de sous-traitance lorsque i) les sociétés de gestion manquent de compétences professionnelles et ii) des problèmes de coordination se présentent;
- renforcement des capacités des sociétés de gestion contractées par le biais de mesures opérationnelles concrètes;
- introduction d'une méthode pour "tester objectivement" les qualifications en matière de compétence professionnelle et de réputation des opérateurs intéressés (situation financière saine; compétences techniques appropriées; conformité aux obligations légales).

Internes:

Fourniture de personnel qualifié de contrepartie pour assurer le transfert du savoir-faire et renforcer les capacités locales.

