



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

Conseil d'administration

Session annuelle

Rome, 26-30 juin 2023

Distribution: générale

Point 6 de l'ordre du jour

Date: 12 mai 2023

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

Original: anglais

Ressources, questions financières et budgétaires

Pour examen

Les documents du Conseil d'administration sont disponibles sur le site Web du PAM (<https://executiveboard.wfp.org/fr>).

Rapport de l'Auditeur externe sur la gestion des carburants

Projet de décision*

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport de l'Auditeur externe sur la gestion des carburants" (WFP/EB.A/2023/6-G/1) et de la réponse de la direction du PAM publiée sous la cote WFP/EB.A/2023/6-G/1/Add.1, et invite à prendre de nouvelles mesures pour donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions qu'il a soulevées au cours de ses débats.

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décision et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.

Coordonnateur responsable:

M. L. Hoffmann
Directeur du Bureau de l'Auditeur externe
courriel: lutz.hoffmann@wfp.org



B u n d e s
rechnungshof

Audit externe du Programme alimentaire mondial

RAPPORT D'AUDIT

GESTION DES CARBURANTS

Exercice 2022



Table des matières

RÉSUMÉ	4
A. REMERCIEMENTS	7
B. MANDAT, ÉTENDUE DES VÉRIFICATIONS ET MÉTHODE	7
C. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	9
1. Carburants d’aviation	9
a. Contexte.....	9
b. Accords à long terme	10
c. Registre des fournisseurs.....	15
2. Carburants pour véhicules	16
a. Contexte.....	16
b. Accords à long terme pour l’approvisionnement en carburants.....	18
c. Qualité des données du système de gestion du parc automobile.....	20
d. Mesure de la performance	22
3. Comptabilisation des carburants	26
a. Exactitude de la présentation des charges relatives aux carburants d’aviation	26
b. Communication d’informations erronées concernant les charges.....	27
c. Inscription des carburants pour véhicules à l’actif	28
d. Directives comptables relatives aux carburants	29
4. Sources d’énergie renouvelable	30

Résumé

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

Pour mener leurs activités, les bureaux de pays sont tributaires des disponibilités en carburants, et il est donc indispensable que le PAM ait mis en place un mécanisme efficace de gestion des carburants, qui s'accompagne de règles et de directives adaptées et repose sur des systèmes informatiques adéquats.

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

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

Les observations formulées lors des visites ainsi que les recommandations adressées aux bureaux de pays et aux bureaux régionaux ont été reprises dans le présent rapport lorsque cela a été jugé nécessaire. En outre, l'Auditeur externe a demandé à 10 bureaux de pays supplémentaires (Algérie, Congo, État de Palestine, Lesotho, Libye, Madagascar, République arabe syrienne, République démocratique du Congo, République islamique d'Iran et Yémen) de communiquer des informations sur la façon dont ils géraient les carburants.

Principales constatations

Nos principales constatations ont été les suivantes:

(a) En 2020, le PAM a conclu 31 accords à long terme relatifs à l'approvisionnement en carburants d'aviation pour une durée de deux ans. Il avait la possibilité de prolonger les accords d'une année sur l'autre pendant une période maximale de cinq ans, mais il a décidé de ne pas procéder ainsi. Le PAM a lancé un nouvel appel d'offres à la fin de 2022.

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

(b) Les bureaux de pays et les bureaux régionaux contrôlés n'ont pas tous conclu un accord à long terme relatif à l'approvisionnement en carburants pour véhicules, alors que le PAM le leur avait recommandé. Nous avons relevé des cas où les bureaux réglaient le carburant en espèces. Même lorsque des accords étaient en vigueur, des bureaux ont acheté dans des stations-services hors contrat du carburant qu'ils ont dû régler en espèces.

(c) Le PAM a utilisé les données enregistrées dans son système de gestion du parc automobile pour examiner et évaluer l'efficacité de ce parc. Lorsque les bureaux se connectaient au système, ils obtenaient un tableau de bord. Ce tableau de bord n'était pas intuitif et ne présentait pas les données sous une forme facile à comprendre et à analyser pour les bureaux de pays et les bureaux régionaux. Ces bureaux avaient donc du mal à exploiter les données pour prendre des décisions relatives à la gestion.

(d) Plusieurs bureaux de pays possédaient des stocks de carburants, mais le PAM ne les pas communiqués ni comptabilisés à l'actif dans les états financiers.

(e) Le PAM s'est notamment engagé à passer des combustibles fossiles à des sources d'énergie propre et renouvelable, comme l'énergie éolienne et solaire. Il ne disposait toutefois pas de données précises et fiables sur la production d'énergie de ses projets de panneaux solaires. Pour 36 des 52 projets de panneaux solaires (69 pour cent), le PAM ne disposait d'aucune donnée sur la production d'énergie. D'après les données disponibles concernant les 16 autres projets, la production d'énergie était bien inférieure à la capacité potentielle.

Principales recommandations

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

(a) Évaluer la durée de validité des accords à long terme pour l'approvisionnement en carburants d'aviation; et envisager d'utiliser l'option permettant de prolonger ces accords au lieu de lancer un nouvel appel d'offres.

(b) Réduire le recours aux paiements en espèces lors de l'achat de carburants pour véhicules.

(c) Réviser le tableau de bord du système de gestion du parc automobile afin de présenter un résumé concis sous forme graphique des principales informations, qui soit facile à comprendre et à analyser, et informer les bureaux de pays sur les modifications apportées et sur la façon d'utiliser ce tableau de bord pour la prise de décisions.

(d) Porter les stocks de carburants à l'actif pour améliorer les contrôles relatifs à la gestion des carburants.

(e) Enregistrer les données sur la production d'énergie des systèmes d'énergie solaire, en assurer régulièrement le suivi et analyser les raisons pour lesquelles le niveau de cette production est bas.

A. Remerciements

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

B. Mandat, étendue des vérifications et méthode

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

3. Le mandat de l'Auditeur externe est précisé à l'article XIV du Règlement financier du PAM et à l'annexe à ce Règlement. En application du Règlement financier, l'Auditeur externe exprime un avis sur les états financiers et a la faculté de formuler des observations sur l'efficacité des procédures financières, sur le système comptable, sur les contrôles financiers internes et, en général, sur l'administration et la gestion du PAM.

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

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

6. Pour mener leurs activités, les bureaux de pays sont tributaires des disponibilités de carburants. Il est donc indispensable que le PAM dispose d'un mécanisme efficace de gestion des carburants, qui s'accompagne de règles et de directives adaptées et repose sur des systèmes informatiques adéquats.

7. L'Auditeur externe a conduit l'audit de la gestion des carburants dans le respect des Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques relatives à l'audit de performance et à l'audit de conformité, et comme le prévoient le Règlement financier du PAM et son annexe. L'audit n'a pas couvert tous les aspects de la gestion des carburants, et le présent rapport ne constitue donc pas une déclaration d'assurance globale sur ce sujet.

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

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

Les observations formulées lors des visites ainsi que les recommandations adressées aux bureaux de pays et aux bureaux régionaux ont été reprises dans le présent rapport lorsque cela a été jugé nécessaire. En outre, l'Auditeur externe a demandé à 10 bureaux de pays supplémentaires (Algérie, Congo, État de Palestine, Lesotho, Libye, Madagascar, République arabe syrienne, République démocratique du Congo, République islamique d'Iran et Yémen) de communiquer des informations sur la façon dont ils géraient les carburants.

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

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

C. Constatations et recommandations

1. Carburants d'aviation

a. Contexte

10. En 2004, le PAM a créé le Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies (UNHAS) pour fournir un service de transport aérien commun à la communauté humanitaire. Le PAM utilise des services de transport aérien pour acheminer l'assistance humanitaire dans des régions auxquelles il ne peut pas accéder par d'autres moyens de transport, en raison de l'inadaptation des infrastructures ou de catastrophes naturelles, par exemple. Les largages aériens³ sont indispensables pour fournir des secours sans interruption en particulier dans les zones difficiles d'accès.

11. Dans les états financiers, le PAM a comptabilisé les opérations de transport aérien dans la catégorie de charges "Services contractuels et autres services". En 2022, les services contractuels et autres services se sont élevés à 1 202,9 millions de dollars É.-U., dont 319,6 millions de dollars pour les opérations de transport aérien. En 2021, les charges correspondant à ces opérations s'étaient élevées à 318,8 millions de dollars.

12. Selon le PAM, l'UNHAS avait utilisé en 2021 75 aéronefs pour gagner 496 destinations, assurer plus de 46 000 vols et transporter 325 112 passagers ainsi que 5 862 tonnes de marchandises. Ces chiffres ont augmenté en 2022, année au cours de laquelle l'UNHAS a permis de transporter 390 780 passagers et d'acheminer 7 091 tonnes de marchandises.

Tableau 1: Principales données relatives à l'UNHAS

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre de passagers transportés	327 934	386 330	414 581	248 026	325 112	390 780
Quantité de marchandises transportées (en tonnes)	2 708	3 655	3 706	3 975	5 862	7 019
Nombre d'évacuations assurées	1 580	1 362	1 784	1 373	3 015	1 547

Source: Auditeur externe, chiffres communiqués par le PAM.

³ Le largage aérien est un type de transport aérien qui consiste à laisser tomber des marchandises d'un aéronef. Dans certaines circonstances, des problèmes de sécurité, l'absence d'aérodromes opérationnels, l'impossibilité d'accéder à d'autres modes de livraison ou une combinaison de ces facteurs font que les largages aériens sont la meilleure solution pour acheminer des produits alimentaires directement dans une zone de crise. Les opérations de largage aérien servent principalement à acheminer des vivres.

13. Outre l'UNHAS, le PAM a fourni des services de transport aérien à des clients extérieurs (organismes des Nations Unies, organisations non gouvernementales, donateurs). Ces services ont principalement consisté à transporter des marchandises. Les clients extérieurs ont remboursé intégralement le PAM pour ces services. En 2022, le PAM a transporté 24 825 passagers et acheminé 19 419 tonnes de marchandises.

Tableau 2: Principales données concernant les activités du Service du transport aérien du PAM (hors UNHAS)

		2017	2018	2019	2020	2021	2022
Opérations de transport aérien	Nombre de passagers transportés	2 811	7 506	9 622	37 867	22 456	24 825
	Quantité de marchandises transportées (en tonnes)	31 097	14 912	31 422	40 806	37 358	19 419
Largages aériens	Nombre de largages aériens effectués	3 079	2 299	680	681	710	350
	Quantité de marchandises transportées (en tonnes)	80 643	60 667	20 496	29 000	25 000	11 400

Source: Auditeur externe, chiffres communiqués par le PAM.

b. Accords à long terme

14. Le PAM a centralisé au Siège ses achats de carburants d'aviation (Jet A-1). L'objectif était d'appuyer les opérations de l'UNHAS et d'obtenir en particulier les avantages économiques et pratiques suivants:

- harmoniser les achats de kérosène A-1 avec les pratiques actuelles en vigueur sur le marché;
- obtenir des prix inférieurs en regroupant les volumes et en adoptant des périodes contractuelles plus longues;
- définir des normes communes à tous les sites;
- améliorer les conditions contractuelles au moyen de contrats types; et
- stimuler la concurrence au moyen d'études de marché et en étoffant le registre des fournisseurs.

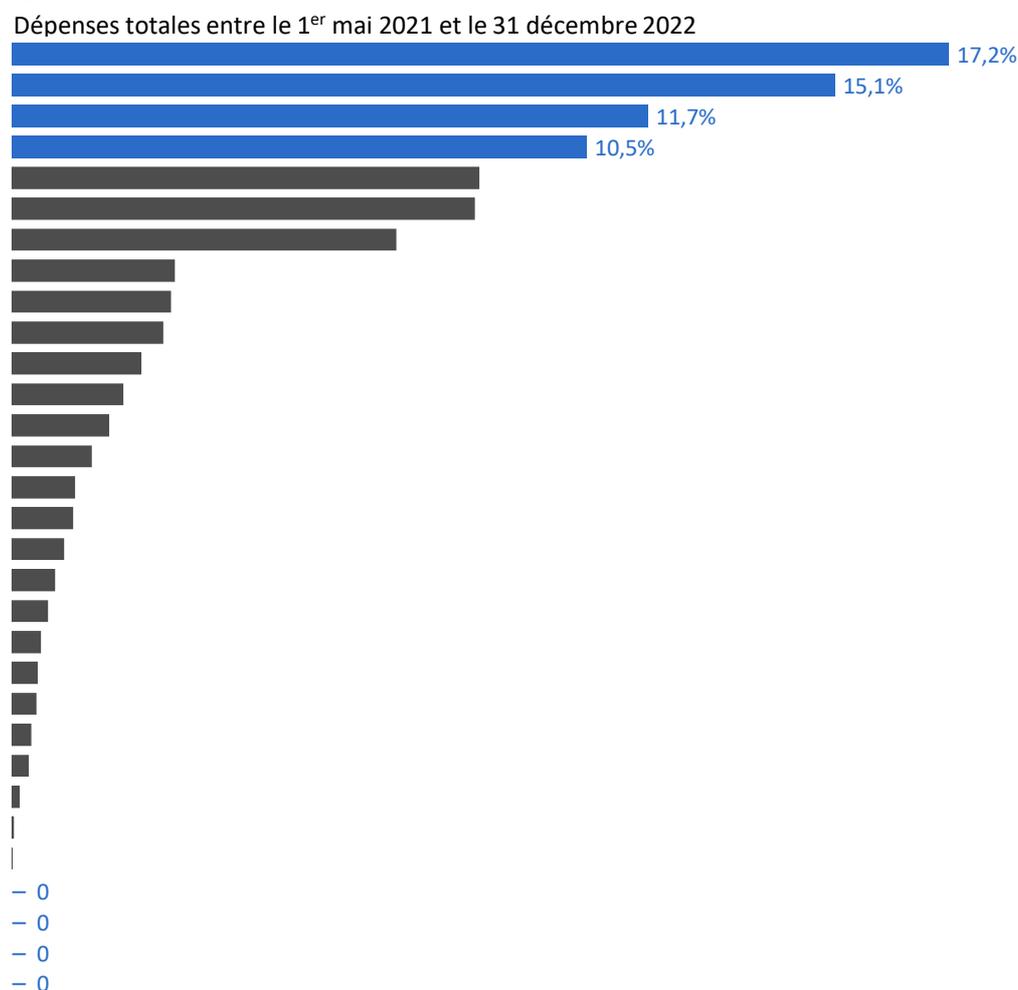
15. Conformément au manuel pour la passation des marchés de biens et de services (*Goods and Services Procurement Manual*), le PAM choisit sa stratégie d'achat de kérosène Jet A-1 en déterminant quels sont les sites ou les aérodromes essentiels et stratégiques. Le PAM peut définir des "lots" de sites, ce qui offre notamment l'avantage d'une plus grande couverture, en particulier des aérodromes essentiels. Un aérodrome rentable pour le fournisseur peut être combiné dans un lot avec un aérodrome non rentable pour lequel le fournisseur n'aurait pas soumis d'offre autrement. Dans le manuel, il est précisé que les accords à long terme peuvent être conclus pour une durée maximale de cinq ans (trois ans plus une prolongation d'un an renouvelable une fois).

16. En 2020, le PAM a déterminé qu'il avait besoin d'un approvisionnement en kérosène Jet A-1 sur 173 aérodromes répartis dans 48 pays. Il a lancé un appel d'offres à l'intention de 162 fournisseurs. Trente-cinq d'entre eux ont soumis une proposition. Le PAM a conclu 31 accords à long terme. La signature de trois autres accords était en attente en février 2023. Dix-neuf aérodromes répartis dans huit pays n'étaient pas couverts par un accord à long terme. En vertu des accords à long terme, les fournisseurs doivent acheminer le kérosène Jet A-1 jusqu'aux aéronefs et remplir les réservoirs. Le PAM a indiqué qu'il ne possédait pas de dépôt de stockage de kérosène Jet A-1 ni d'équipements pour remplir les réservoirs des aéronefs (camions-citernes, par exemple).

17. Dans les 31 accords à long terme, la date de fin des contrats était comprise entre mai 2021 et avril 2023. Le PAM a indiqué qu'il recevait des retours d'information positifs de la part des fournisseurs actuellement sous contrat au sujet de l'allongement de la durée des contrats par rapport à la durée d'un an en vigueur précédemment.

18. La figure ci-dessous présente les commandes qui se rapportent aux 31 accords à long terme sur la période allant de mai 2021 à décembre 2022. Elle permet de constater que 54,5 pour cent des dépenses ont concerné quatre accords, au Soudan du Sud (deux fournisseurs), au Soudan et à Djibouti. Le PAM a réglé les 45,5 pour cent restants dans le cadre de 23 accords. Il n'a passé aucune commande pour les quatre derniers accords.

Figure 1: La moitié des dépenses de kérosène Jet A-1 concerne quatre accords à long terme



Source: Auditeur externe, chiffres communiqués par le PAM.

19. Au cours de la même période, le PAM a également acheté du Jet A-1 pour un montant de 643 740 dollars dans le cadre de commandes passées en vertu d'un accord à long terme non signé. Le PAM a estimé qu'"un contrat est pleinement constitué lorsque les parties ont fait part de leur consentement/accord mutuel sur des questions exposées de manière suffisamment claire. Cela signifie que, même s'il n'est pas signé, l'accord à long terme constitue un contrat valide à partir du moment où une offre présentée par un fournisseur dans le cadre d'un appel à soumissionner (comprenant normalement toutes les modalités et conditions définies par le PAM) a été acceptée par écrit". Le PAM a ajouté que "conformément aux bonnes pratiques en vigueur, il est préférable que les accords à long terme soient signés officiellement par les deux parties, car ils constituent ensuite des instruments complets qui attestent de l'ensemble des modalités et conditions convenues par les parties et ne laissent aucun doute sur l'existence de modifications ultérieures éventuelles".

20. En 2021, le PAM a acheté du kérosène Jet A-1 pour un montant de 57,6 millions de dollars dans le cadre d'accords à long terme, et comptabilisé en charges des dépenses se rapportant au Jet A-1 s'élevant à 63,3 millions de dollars⁴. Cela signifie que le PAM a acheté du Jet A-1 pour un montant de 5,7 millions de dollars en dehors de tout accord à long terme. Le PAM a indiqué qu'il était difficile pour l'UNHAS d'acheter du Jet A-1 quand aucun accord à long terme n'avait été mis en place, et expliqué qu'il contournait la difficulté notamment en utilisant des plus gros porteurs dotés d'une autonomie plus grande que celle normalement nécessaire, qui contenaient plus de kérosène et moins de marchandises, ou en achetant du Jet A-1 en espèces, comme dans le cas du Yémen.

21. Le PAM a la possibilité, s'il le juge utile, de prolonger d'un an les accords à long terme en conservant les mêmes modalités et conditions, étant entendu que la période maximale de validité est de cinq ans. Le PAM a décidé de ne pas prolonger la durée des accords, et de lancer un nouvel appel d'offres à la fin de 2022. Dans le cadre de cet appel d'offres, il a choisi de ne pas recenser de sites ou d'aérodromes essentiels et stratégiques et de ne pas créer de lots. Le PAM avait l'intention d'octroyer des accords à long terme sur trois ans.

22. Le PAM a indiqué qu'il ne s'était pas concerté jusqu'ici sur les besoins en Jet A-1 avec d'autres entités des Nations Unies, telles que les missions de maintien de la paix, pour prendre contact ensemble avec des prestataires potentiels. Des idées préliminaires avaient été avancées, mais aucune décision n'avait encore été prise quant à l'adoption d'une démarche commune au PAM et aux missions de maintien de la paix des Nations Unies pour se lancer sur le marché ensemble de façon à obtenir des conditions plus avantageuses lors de l'établissement des contrats avec des fournisseurs de Jet A-1.

23. Le PAM a besoin pour sa flotte d'aéronefs d'un approvisionnement en Jet A-1 qui soit suffisant et fiable s'il veut pouvoir s'acquitter de sa mission. L'Auditeur externe estime que le recours aux accords à long terme pour gérer cette demande est la bonne solution, car ces accords définissent normalement les niveaux de service, les tarifs ainsi que la procédure de contrôle en cas de problème. Étant donné que le PAM n'est pas parvenu à établir des accords de ce type pour l'ensemble des sites, l'Auditeur externe considère que des améliorations sont possibles dans ce domaine. Par ailleurs, l'Auditeur externe est d'avis que le PAM devrait revoir les motifs qui l'ont amené à acheter du Jet A-1 sans passer par des accords à long terme, et s'attacher à réduire le recours à ces achats hors accord.

⁴ Compte 3204000 corrigé des provisions de 2021 et des annulations de charges à payer de 2022.

24. L'Auditeur externe estime que le PAM aurait avantage à prolonger la durée de ses accords à long terme comme il en a la possibilité. Le PAM devrait donc envisager de recourir encore plus souvent à la prolongation des accords afin d'alléger le travail que représentent la réalisation d'appels d'offres et la négociation. Cela lui permettrait en outre de disposer d'approvisionnements plus fiables et plus prévisibles. La prolongation de la durée des contrats peut être plus intéressante aux yeux des fournisseurs, qui ont déjà accueilli favorablement l'allongement de la durée initiale des accords, et permet ainsi de faire davantage jouer la concurrence entre eux.

25. En outre, l'Auditeur externe estime que le PAM devrait envisager d'accéder au marché avec d'autres entités des Nations Unies. Le regroupement des demandes pourrait aussi attirer un plus grand nombre de fournisseurs et permettre de réaliser des économies d'échelle et d'utiliser les ressources de manière optimale. De plus, le PAM pourrait adopter l'approche par lots pour étendre la couverture globale des accords à long terme. Les aérodromes desservis par les quatre fournisseurs qui ont assuré la moitié des commandes de Jet A-1 en valeur sont particulièrement rentables. Le PAM pourrait en tirer avantage et constituer des lots combinant ces aérodromes avec des aérodromes moins rentables.

26. L'Auditeur externe est d'avis que l'utilisation de services en vertu d'un projet de contrat qui n'a pas été signé et est encore en cours de négociation entraîne un risque financier et juridique. Le fait que le PAM et les fournisseurs aient négocié les modalités et les conditions pendant plusieurs mois, voire plusieurs années parfois, laisse penser que les parties n'ont pas réussi à s'entendre sur les modalités principales. Il ne faudrait pas que le PAM passe de commande avant que le contrat correspondant soit signé.

27. L'Auditeur externe recommande au PAM d'évaluer la durée de validité des accords à long terme pour l'approvisionnement en carburants d'aviation et d'envisager d'utiliser l'option permettant de prolonger ces accords au lieu de lancer un nouvel appel d'offres.

28. Le PAM a accepté la recommandation et admis que, lorsque cela était possible, la prolongation des accords à long terme était préférable au lancement de nouveaux appels d'offres. Il a indiqué que la plupart des fournisseurs de carburants avaient demandé la révision des accords avant l'expiration de ces derniers, faisant part de leur inquiétude quant à leur capacité à maintenir les prix contractuels en cas de fluctuations du marché. Le PAM a expliqué qu'il avait été obligé de procéder à un nouvel appel d'offres en 2022 en raison du contexte mondial et des répercussions du conflit en Ukraine sur les prix des carburants, des produits alimentaires et du transport.

29. L'Auditeur externe recommande au PAM de rechercher les moyens d'attirer un plus grand nombre de fournisseurs de carburants d'aviation, par exemple en accédant au marché avec d'autres entités des Nations Unies ou en constituant des lots adaptés qui permettent de couvrir le plus grand nombre possible d'aérodromes requis.

30. Le PAM a accepté la recommandation et précisé qu'en 2022, dans le cadre de l'initiative "Unité d'action des Nations Unies" et de la réforme des Nations Unies, il avait entamé des discussions avec le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies (ONU) pour entreprendre une coopération sur les achats de Jet A-1, car le Secrétariat de l'ONU était la seule autre entité des Nations Unies à acheter ce kérosène en grande quantité. En outre, le PAM a indiqué que l'appel d'offres lancé en 2022 comprenait des quantités et des sites communiqués par le Secrétariat de l'ONU.

31. L'Auditeur externe recommande au PAM de s'assurer qu'un accord à long terme pour l'approvisionnement en carburants d'aviation a été signé avant de commander du carburant dans le cadre de cet accord.

32. Le PAM a accepté la recommandation et indiqué que les accords à long terme étaient non contraignants, ajoutant qu'un bon de commande était nécessaire pour établir un engagement juridiquement contraignant avec les fournisseurs de carburants. En 2022, en raison de circonstances tout à fait particulières liées à la nécessité de garantir la continuité des opérations, la direction avait autorisé à titre exceptionnel par trois fois l'achat de carburants en vertu de contrats à long terme non signés.

c. Registre des fournisseurs

33. Dans le manuel des achats, il est stipulé que le PAM doit procéder aux achats par appel à la concurrence en demandant à des fournisseurs invités de soumettre des offres. Le registre des fournisseurs fait partie des sources où sélectionner les entreprises à inviter. Ce registre contient une liste de fournisseurs potentiels qui répondent à certains critères. Le PAM est chargé de constituer ce registre et de l'actualiser à intervalles réguliers et avant le lancement de tout nouvel appel d'offres.

34. En 2020, le PAM a procédé à un appel d'offres pour l'approvisionnement en kérosène Jet A-1 à l'intention de 162 fournisseurs. En 2022, il a adressé le nouvel appel d'offres à 101 fournisseurs, soit 61 de moins que deux ans plus tôt. Le PAM a expliqué que le plus grand nombre de fournisseurs destinataires de l'appel d'offres de 2020 était dû à des doublons dans le registre des fournisseurs. Dans certains cas, la même entreprise s'était inscrite par l'intermédiaire de différents comptes ou de différentes agences dans le système d'appel d'offres électronique du PAM In-Tend. Pour cette raison, avant de lancer le nouvel appel d'offres en 2022, le PAM avait procédé à un grand nettoyage des comptes en double et des fournisseurs qui n'avaient eu aucune activité au cours des deux années précédentes.

35. L'Auditeur externe a demandé au PAM de lui transmettre le registre des fournisseurs de Jet A-1 en janvier 2023. Le PAM a fourni une liste contenant le nom et l'adresse électronique de 99 entreprises.

36. L'Auditeur externe note que le PAM n'a pas ajouté de fournisseur de kérosène Jet A-1 à ce registre depuis deux ans. Étoffer le registre pourrait procurer des avantages économiques et pratiques et stimuler la concurrence. Au contraire, le PAM a invité un moins grand nombre de fournisseurs à soumissionner lors du dernier appel d'offres en date. En outre, l'Auditeur externe constate que le PAM attribue la diminution du nombre de fournisseurs invités à soumissionner à des erreurs liées au registre précédent, et que le PAM a invité au moins deux fournisseurs qui ne figuraient pas dans le registre. L'Auditeur externe estime que le PAM devrait continuer de rechercher de nouveaux fournisseurs potentiels, et s'assurer que le registre est à jour.

37. Par ailleurs, un registre de fournisseurs ne peut pas se limiter à l'indication du nom et de l'adresse électronique des entreprises. Le PAM devrait envisager d'ajouter des informations susceptibles de l'aider à gérer et à actualiser le fichier. En particulier, la date d'inscription sur In-Tend et des informations sur la participation aux appels d'offres seraient utiles pour déterminer si les fournisseurs souhaitent continuer de commercer avec le PAM. La mise à jour régulière des informations pertinentes réduirait aussi le nombre d'erreurs, telles que les doublons.

38. L'Auditeur externe recommande au PAM d'examiner et d'actualiser le registre des fournisseurs au moins une fois par an.

39. Le PAM a accepté la recommandation. Dans les années à venir, il souhaite mettre en service une solution numérique qui devrait faciliter les révisions. Dans l'intervalle, il continuera de revoir les registres manuellement.

2. Carburants pour véhicules

a. Contexte

40. Le parc du PAM se compose de véhicules légers, de véhicules blindés, de chariots élévateurs, de remorques, de bateaux, de motos et de camions. Le PAM utilise des camions pour acheminer des produits alimentaires et des fournitures essentielles jusqu'aux personnes démunies. Les véhicules légers et les véhicules blindés sont nécessaires pour se rendre dans les zones difficiles d'accès, notamment les zones de conflit, les zones rurales isolées et les zones frappées par des catastrophes.

41. Le Centre de gestion du parc automobile du PAM, qui relève de la Division des services de gestion, a pour mandat de gérer de manière centralisée l'acquisition et la location des véhicules légers et des véhicules blindés pour le compte des bureaux du PAM partout dans le monde. Son travail consiste à mettre en place des parcs de véhicules efficaces, sûrs et efficaces pour les bureaux du PAM. Ce centre assure la formation des chauffeurs et aide les bureaux de pays à optimiser les opérations en rapport avec leur parc automobile de façon à en tirer le plus d'avantages possible et à réduire au maximum le coût total de possession au cours du cycle de vie des véhicules.

42. L'Unité mondiale chargée du parc de véhicules, qui relève de la Division des opérations liées à la chaîne d'approvisionnement, déploie des camions et d'autres équipements pour aider les bureaux de pays à mener leurs opérations de transport routier. Elle dispose d'un parc spécifique de près de 900 véhicules susceptibles d'être déployés immédiatement en cas de crises soudaines. Les véhicules sont stationnés dans trois plateformes situées à Accra, Doubaï et Kampala et gérés de manière centrale par l'Unité mondiale chargée du parc de véhicules, qui est responsable du contrôle et de la gestion des opérations et des équipements.

43. D'après le Centre de gestion du parc automobile, le PAM possédait 4 485 véhicules légers et véhicules blindés en février 2023.

Tableau 3: Nombre de véhicules

Description	Nombre de véhicules	Observations
Véhicules relevant des bureaux de pays	3 606	Opérationnels et non opérationnels
Véhicules en transit	456	En attente d'enregistrement, d'autorisation ou en cours d'acheminement vers les bureaux de pays
Parc de véhicules du Centre de gestion du parc automobile	423	
Total	4 485	

Source: Auditeur externe, chiffres communiqués par le PAM en février 2023.

Dans son registre des biens, le PAM a comptabilisé 5 193 véhicules légers, 442 véhicules blindés et 1 451 camions.

44. Les bureaux de pays et les bureaux régionaux utilisent le système de gestion du parc automobile (FMS) pour consigner les données relatives à l'utilisation de ce parc et établir des rapports. D'après le PAM, 170 000 opérations liées à l'approvisionnement en carburants sont enregistrées tous les ans: 53 pour cent pour les véhicules légers et les véhicules blindés, 21 pour cent pour les groupes électrogènes, 18 pour cent pour les camions et 3 pour cent pour les motos, les chariots élévateurs et les bateaux. Les 5 pour cent restants concernent les carburants destinés aux véhicules et aux groupes électrogènes d'autres organismes des Nations Unies et des partenaires coopérants.

b. Accords à long terme pour l'approvisionnement en carburants

45. Dans le manuel des services de gestion (*Management Services Manual*), il est stipulé que les bureaux de pays sont chargés d'assurer le suivi, la gestion et le contrôle de toutes les activités relatives aux carburants. Lorsqu'une offre fiable est disponible par l'intermédiaire d'un vaste réseau de stations-services, cette option doit être privilégiée car elle laisse une certaine marge de manœuvre lors des opérations, ne nécessite aucun investissement dans les infrastructures et évite le risque lié à la détention et à la gestion de stocks de carburants.

46. Conformément au manuel des services de gestion, les accords relatifs à l'approvisionnement en carburants doivent être établis avec des fournisseurs précis et énoncer clairement les modalités d'approvisionnement. Ces accords définissent normalement les niveaux de service, les tarifs et la procédure de contrôle appliqués aux carburants. Il peut être nécessaire de conclure plusieurs accords pour couvrir la demande. Dans le manuel, il est recommandé d'utiliser des cartes de carburant. Le système de cartes permet aux gestionnaires des parcs de véhicules de recevoir des rapports en temps réel et de définir des contrôles d'achat. Il est également possible d'utiliser des bons ou des coupons de carburant. Chaque fois que cela est possible, il faut éviter de payer le carburant en espèces.

47. Les bureaux de pays et les bureaux régionaux vérifiés par l'Auditeur externe n'avaient pas tous mis en place des accords à long terme, un constat que le questionnaire adressé à 10 bureaux supplémentaires est venu confirmer. L'Auditeur externe a noté qu'un quart de ces bureaux n'avaient pas établi d'accord à long terme pour l'approvisionnement en carburants, et avait au lieu de cela adopté l'une des modalités suivantes:

- établissement de bons de commande de faible valeur réglés à l'avance;
- utilisation de bons; et
- paiements en espèces.

48. La moitié des bureaux mentionnés plus haut avaient conclu des accords à long terme pour l'approvisionnement en carburants. Dans certains cas, les accords ne couvraient pas un réseau très étendu et se limitaient à certaines stations-services ou à des sites précis. Lorsque les bureaux faisaient le plein des véhicules en dehors du réseau ou des stations-services relevant des accords conclus, ils réglait en espèces. Un quart des bureaux collaboraient avec d'autres organismes des Nations Unies ou des missions de maintien de la paix, soit par l'intermédiaire d'accords communs soit dans le cadre d'accords à long terme passés par les entités en question.

49. Les bureaux de petite taille ont notamment fait état de difficultés pour conclure des accords à long terme avec des fournisseurs de carburants. Compte tenu du faible nombre de véhicules et de la faible demande de carburants de ces bureaux, les fournisseurs ne souhaitaient pas passer d'accord avec le PAM ni suivre la procédure d'enregistrement. Qui plus est, dans l'un de ces pays, les stations-services étaient franchisées ou détenues par des exploitants indépendants, et il était donc difficile de trouver un fournisseur possédant des stations sur tout le territoire.

50. Les bureaux hors Siège devraient évaluer régulièrement le marché et tenir compte des différentes options et conditions proposées par les fournisseurs de carburants dans les pays. Ils devraient aussi se mettre en contact avec d'autres organismes des Nations Unies dans les pays considérés pour déterminer si une collaboration est possible. Le regroupement des demandes peut attirer un plus grand nombre de fournisseurs et permettre de réaliser des économies d'échelle. Les accords à long terme ou les autres solutions telles que les bons peuvent aussi contribuer à réduire le recours aux paiements en espèces. L'Auditeur externe estime que les paiements des carburants en espèces devraient être maintenus à un minimum.

51. Ce sont les bureaux hors Siège qui sont chargés d'assurer le suivi, la gestion et le contrôle de toutes les activités relatives à l'approvisionnement en carburants, mais l'Auditeur externe estime que le Siège pourrait renforcer le soutien qu'il apporte dans ce domaine. Le Siège devrait en particulier aider les bureaux qui ne disposent d'aucun accord, et communiquer les meilleures pratiques en vigueur. Il devrait également rechercher les moyens de réduire le recours aux paiements en espèces.

52. L'Auditeur externe recommande au PAM de surveiller la façon dont les bureaux de pays et les bureaux régionaux gèrent l'approvisionnement en carburants de leurs véhicules, de rechercher les raisons pour lesquelles les accords à long terme sont en nombre insuffisant et de soutenir les bureaux en leur communiquant les meilleures pratiques en vigueur.

53. Le PAM a accepté la recommandation relative au nombre insuffisant d'accords à long terme. Il a indiqué qu'il allait notamment examiner les cas de figure mentionnés et en tenir compte pour améliorer les pratiques et les procédures actuelles de gestion et d'achat des carburants en définissant les responsabilités des différentes parties prenantes.

54. L’Auditeur externe recommande au PAM de réduire le recours aux paiements en espèces lors de l’achat de carburants pour véhicules.

55. Le PAM a accepté la recommandation et indiqué qu’il examinerait et analyserait les achats effectués en espèces ainsi que les raisons ayant conduit à recourir à cette pratique. Il est convenu qu’il faudrait que ce type de paiement soit moins fréquent, et utilisé uniquement en dernier ressort. Le PAM a précisé qu’il effectuait des paiements en espèces pour l’achat de carburants le plus souvent dans les trois situations suivantes:

- utilisation de fonds de caisse pour les missions sur le terrain lorsque les fournisseurs sous contrat n’ont pas d’activités dans ces zones;
- utilisation d’avances de caisse accordées de manière temporaire au titre des opérations dans le cadre de projets menés dans des lieux reculés ou lors d’opérations d’urgence;
- utilisation d’espèces pour acheter du carburant lorsque le gouvernement ou les fournisseurs imposent ce type de paiement en raison de la situation économique fragile et instable qui règne dans le pays.

c. Qualité des données du système de gestion du parc automobile

56. Les bureaux de pays et les bureaux régionaux utilisent le système FMS pour consigner les données relatives à l’utilisation du parc automobile et établir des rapports. Le système FMS doit permettre de trouver un juste équilibre entre les trois priorités que sont la sécurité, l’exécution des programmes et le rapport coût-efficacité. Son utilisation est obligatoire pour tous les biens à moteur gérés par les bureaux. Ces biens comprennent les véhicules légers, les véhicules blindés, les chariots élévateurs, les remorques, les bateaux, les groupes électrogènes, les motocycles et les camions. Le système FMS sert d’outil de gestion permettant d’exercer une surveillance opérationnelle et financière sur le parc automobile du PAM.

57. Les bureaux de pays sont chargés d’assurer le suivi, la gestion et le contrôle de toutes les activités relatives aux carburants et de consigner en temps voulu des données précises sur les carburants dans FMS. Ils doivent y enregistrer à intervalles réguliers les données concernant les opérations (volume de carburant consommé, distance parcourue en kilomètres, réparations/entretiens réalisés) ainsi que les données de coût pour chaque véhicule.

58. Au cours des visites menées dans les bureaux de pays et les bureaux régionaux, l’Auditeur externe a remarqué que les données figurant dans FMS n’étaient pas toujours correctes ni complètes, et notamment que le statut des biens (opérationnels/non opérationnels) était erroné, qu’il manquait des données et que les résultats fournis par les indicateurs de performance clés n’étaient pas fiables. D’après l’Auditeur externe, ces problèmes sont dus aux raisons suivantes:

- Après avoir rempli le réservoir, le chauffeur remettait le reçu au gestionnaire local du parc automobile, qui saisissait manuellement les données, la quantité de carburant, le prix ainsi que la date et l'heure dans FMS. La saisie manuelle des données dans FMS était fastidieuse et sujette à erreurs.
- Généralement, un même membre du personnel (le gestionnaire du parc automobile, par exemple) était chargé de saisir les données dans FMS et d'en contrôler la qualité. Aucune vérification par une tierce personne n'était réalisée.
- La présentation des documents et la saisie des données dans FMS étaient réalisées avec du retard.
- En l'absence de personnel formé, les données saisies dans FMS étaient erronées, incomplètes ou obsolètes.

59. Lorsque les bureaux avaient conclu des accords à long terme pour l'approvisionnement en carburants, les fournisseurs autorisaient souvent l'accès à des bases de données numériques et communiquaient des rapports sur l'approvisionnement qui étaient générés automatiquement. Les bureaux de pays devaient toutefois toujours saisir les données manuellement dans FMS, car il n'était pas possible de télécharger ou d'importer les données des fournisseurs.

60. Pour remédier au problème de qualité des informations figurant dans FMS et éviter les retards dans la saisie des données, le PAM a prévu de mettre en service l'application "FleetWave Fuel App" dans les bureaux de pays. Cette application devrait permettre aux chauffeurs de collecter et de transférer les données concernant les opérations d'achat de carburants directement dans FMS, ce qui remplacerait les opérations réalisées sur papier. Les Bureaux du PAM au Kenya et en Éthiopie ont expérimenté l'application pour déterminer si elle était adaptée, et le PAM a évalué ensuite le projet. L'Auditeur externe a noté que le compte rendu d'évaluation de deux pages et demie portait principalement sur la facilité d'utilisation de l'application, mais que ses auteurs n'avaient pas cherché à déterminer si l'application pouvait améliorer la qualité des données enregistrées dans FMS dans les deux bureaux de pays. Quoi qu'il en soit, le PAM a décidé d'installer l'application de gestion des carburants dans l'ensemble des bureaux régionaux et des bureaux de pays.

61. La gestion des carburants exige un suivi approprié. Pour qu'elle soit efficace, il faut que les données incluses dans FMS soient exactes. Les saisies manuelles et les changements de supports ne vont jamais sans risque, et peuvent entraîner des erreurs. Il est probable que l'application de gestion des carburants permette de réduire les délais entre l'approvisionnement en carburants et le transfert des données, mais le PAM doit malgré tout évaluer les effets de son utilisation sur la qualité des données incluses dans FMS. En outre, le PAM devrait rechercher d'autres possibilités d'automatiser les transferts de données.

62. Le PAM a indiqué qu'il avait expérimenté le transfert automatisé des données dans FMS dans son bureau de pays en Ouganda en 2020. Il avait noté à l'époque des délais moyens compris entre 15 et 20 jours entre les dates d'opération et l'actualisation des informations par les fournisseurs. En outre, la couverture des accords à long terme était peu étendue sur l'ensemble des sites sur le terrain.

63. L'Auditeur externe recommande au PAM de suivre de près la mise en service de l'application de gestion des carburants et d'évaluer les effets de son utilisation sur la qualité des données incluses dans le système de gestion du parc automobile.

64. Le PAM a accepté la recommandation et indiqué qu'il surveillerait la mise en place de l'application de gestion des carburants. Il a ajouté qu'il élaborerait des critères et une méthode d'évaluation pour mesurer les effets de l'utilisation de l'application sur la qualité, l'exhaustivité, l'exactitude et l'actualité des données.

65. L'Auditeur externe recommande au PAM de rechercher d'autres moyens d'améliorer la qualité des données incluses dans le système de gestion du parc automobile, par exemple en automatisant les transferts en provenance des bases de données des fournisseurs ou en téléchargeant les rapports de données.

66. Le PAM a mentionné l'expérimentation du transfert automatisé de données menée en Ouganda ainsi que les difficultés rencontrées à cette occasion. Il a toutefois accepté la recommandation et indiqué qu'il rechercherait de nouvelles voies d'amélioration de la qualité des données. Parallèlement, le PAM espérait que la mise en service de l'application de gestion des carburants réduirait les saisies manuelles dans FMS, et améliorerait ainsi la qualité des données qui s'y trouvent.

d. Mesure de la performance

67. Les indicateurs de performance clés doivent être quantifiables et mesurables, et servent à surveiller la performance au fil du temps et à faciliter la prise de décisions avisées à la lumière des données dégagées. Le PAM utilise ces indicateurs pour analyser son parc de véhicules et sa consommation de carburants, comme l'illustre le tableau ci-dessous:

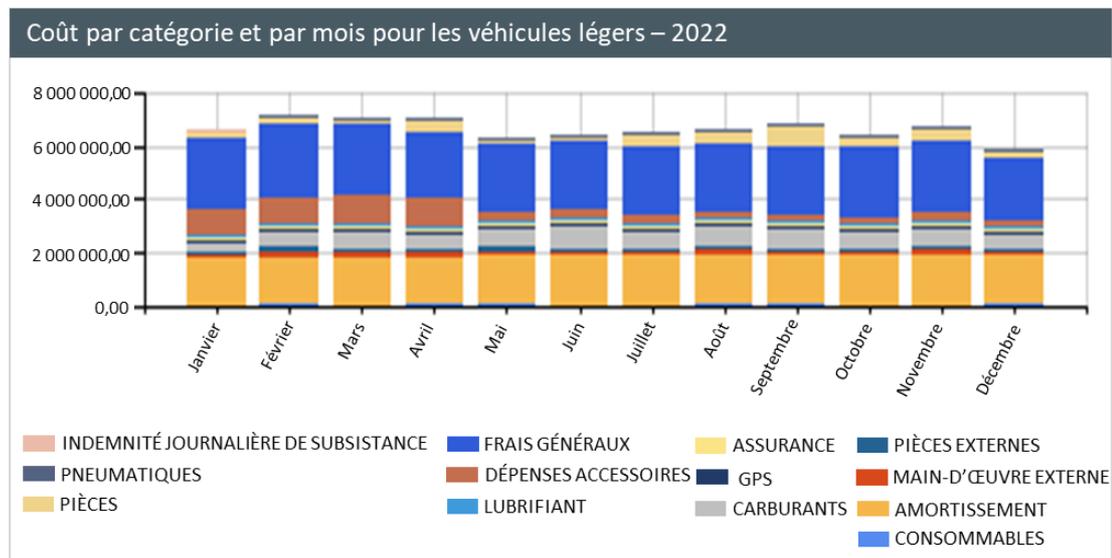
Tableau 4: Indicateurs relatifs à la consommation de carburants

Indicateur	Calcul	Valeur cible
Consommation de carburants	Distance totale parcourue (en kilomètres) / volume total de carburants consommés (en litres)	Les valeurs sont fixées en fonction du type de véhicule et intègrent un écart de plus ou moins 20 pour cent.
Coût des carburants par kilomètre	Montant total des achats de carburants / distance totale parcourue (en kilomètres)	Varie en fonction des prix pratiqués localement.

Source: Auditeur externe, définition des indicateurs communiquée par le PAM.

68. Le PAM a utilisé les données enregistrées dans FMS pour établir ses indicateurs de performance clés. Lors de la connexion, le système FMS présente un tableau de bord. En février 2023, ce tableau de bord comprenait 20 graphiques et tableaux différents relatifs aux données sur les carburants, pour chaque bureau, comme l'illustre la figure ci-dessous:

Figure 2: Coût par catégorie et par mois pour les véhicules légers



Source: tableau de bord de FMS.

69. Le Siège a indiqué que le tableau de bord était trop complexe pour les personnes chargées d'utiliser et de gérer les parcs de véhicules dans les bureaux de pays, et qu'il ne permettait pas d'évaluer correctement l'efficacité de ces parcs. Il a donc cherché à optimiser ce tableau afin qu'il soit plus adapté à la prise de décisions de gestion.

70. Le Siège a communiqué aux bureaux de pays des rapports trimestriels sur leur parc de véhicules et leur consommation de carburants. Ces rapports comprenaient des résumés des indicateurs de performance clés, mais ne comportaient aucune recommandation sur la façon d'optimiser la gestion des parcs, par exemple. Le Siège n'a pas sollicité de retour d'information systématique de la part des bureaux de pays. Le PAM a indiqué qu'un membre du personnel en poste au Siège avait besoin d'un mois environ pour établir les rapports trimestriels.

71. Le Siège a également mené des évaluations portant sur l'optimisation des différents parcs de véhicules (missions d'optimisation des parcs de véhicules) dans les bureaux de pays sur la base du volontariat. L'objectif était de permettre aux bureaux de pays d'exploiter des parcs efficaces, sûrs, efficaces et durables. Le Siège a réalisé 26 évaluations de ce type jusqu'à présent. Les rapports d'évaluation décrivaient brièvement le profil actuel du parc de véhicules des bureaux de pays concernés, la majeure partie des documents étant consacrée aux recommandations. Ainsi, le Siège a recommandé aux bureaux:

- d'augmenter le nombre de chauffeurs et de réduire légèrement la taille du parc de véhicules; et/ou
- de renforcer l'efficacité de l'entretien et la qualité des données incluses dans FMS.

72. Le Siège a vérifié les suites données par les bureaux de pays aux recommandations relatives à l'optimisation de leur parc de véhicules, mais il n'a pas procédé de manière homogène ni systématique. Du fait des modifications fréquentes apportées aux opérations et des délais prolongés de mise en œuvre des recommandations, il a été difficile d'assurer un suivi régulier. Le PAM a toutefois publié une procédure opératoire normalisée relative à l'optimisation des parcs de véhicules en novembre 2022. Dans cette procédure, il est notamment indiqué que les recommandations doivent obligatoirement être mises en œuvre. Les bureaux régionaux seraient donc chargés, en concertation avec le Siège, de surveiller l'état d'avancement de la mise en œuvre en concertation avec le Siège. Le Siège devrait quant à lui élaborer des rapports trimestriels sur cette mise en œuvre à l'intention de la direction des bureaux de pays.

73. Tous les bureaux de pays et les bureaux régionaux contrôlés par l'Auditeur externe se servaient du système FMS, mais ils n'utilisaient souvent pas d'indicateurs de performance clés. Ainsi:

- L'utilisation des véhicules a varié considérablement d'un bureau à l'autre. Dans bien des cas, les bureaux n'ont pas saisi l'occasion qu'offrait la faible utilisation de leur parc pour revoir la taille de celui-ci et réduire le nombre de véhicules si possible.
- Un véhicule dont la consommation de carburant combinée estimée était de 16,8 litres aux 100 kilomètres avait consommé en moyenne 25 litres aux 100 kilomètres en 2021. Le bureau concerné n'a pris aucune mesure, et la consommation du véhicule en question est même passée à 28 litres aux 100 kilomètres au premier semestre de 2022.

74. Le recours systématique aux indicateurs de performance clés pourrait aider le PAM à s'assurer que ses parcs de véhicules sont efficaces, sûrs, efficaces et durables. L'Auditeur externe se félicite que le PAM utilise des indicateurs de performance clés pour évaluer la performance des parcs de véhicules. En outre, il reconnaît que le Siège essaie d'aider les bureaux de pays en leur communiquant les données de manière concise au sein de rapports trimestriels et en menant des missions d'optimisation des parcs de véhicules.

75. Cependant, du fait des insuffisances dont pâtit l'environnement actuel, la mesure de la performance ne permet pas d'atteindre cet objectif. Le tableau de bord de FMS n'est pas intuitif et ne présente pas les données sous une forme facile à comprendre et à analyser. Les bureaux ont donc du mal à s'en servir pour prendre leurs décisions de gestion. Les rapports trimestriels n'aident pas les bureaux de pays autant qu'ils le pourraient, car ils se limitent à la communication de données mais ne proposent aucune mesure corrective. Les missions d'optimisation des parcs de véhicules sont entreprises uniquement sur la base du volontariat, et il n'existe aucun mécanisme de suivi de l'application des recommandations. Le partage des responsabilités entre les bureaux régionaux et le Siège peut être à l'origine de pertes d'efficacité.

76. Les indicateurs de performance clés devraient être présentés à la direction des bureaux de pays sous une forme claire et compréhensible, car c'est là une condition préalable à l'aide à la prise de décisions. L'Auditeur externe accueille favorablement la volonté du Siège de réviser le tableau de bord de FMS. Il considère qu'il est essentiel que les bureaux de pays comprennent la structure et le contenu de ce tableau et possèdent des connaissances suffisantes pour analyser les indicateurs de performance clés. La révision du tableau de bord pourrait rendre les rapports trimestriels superflus.

77. L'Auditeur externe estime que les recommandations et les meilleures pratiques dégagées des missions d'optimisation des parcs de véhicules pour les différents bureaux de pays peuvent être très précieuses. Étant donné que le Siège formule des recommandations à l'intention des bureaux de pays, il devrait aussi contrôler les suites qui leur sont données. Par ailleurs, le PAM devrait envisager d'imposer les missions d'optimisation des parcs de véhicules dans tous les bureaux de pays au lieu de les mener sur la base du volontariat.

78. Le PAM a accepté de réaliser des missions d'optimisation des parcs de véhicules dans tous les bureaux.

79. L'Auditeur externe recommande au PAM de réviser le tableau de bord du système de gestion du parc automobile afin de présenter un résumé concis sous forme graphique des principales informations, qui soit facile à comprendre et à analyser, et d'informer les bureaux de pays sur les modifications apportées et sur la façon d'utiliser ce tableau de bord pour la prise de décisions.

80. Le PAM a accepté la recommandation et indiqué qu'il améliorerait le tableau de bord actuel pour communiquer aux gestionnaires des parcs de véhicules en poste dans les bureaux de pays des informations essentielles ainsi que des indicateurs de performance clés faciles à comprendre et à analyser et susceptibles d'être exploités aux fins de la prise de décisions. En outre, la formation actuelle assurée sur la saisie de données dans FMS sera revue de manière à y intégrer l'analyse et l'interprétation des données incluses dans le système.

81. L’Auditeur externe recommande au PAM d’envisager d’arrêter l’établissement des rapports trimestriels une fois qu’il aura révisé le tableau de bord du système de gestion du parc automobile.

82. Le PAM a accepté la recommandation et indiqué qu’un tableau de bord plus complet et plus interactif remplacerait les rapports trimestriels actuels.

83. L’Auditeur externe recommande au Siège de contrôler les suites données aux recommandations issues de ses missions d’optimisation des parcs de véhicules.

84. Le PAM a accepté la recommandation. Il veillera à mettre en place un suivi systématique ainsi que des procédures permettant de rendre compte des suites données, en concertation avec les bureaux régionaux.

3. Comptabilisation des carburants

a. Exactitude de la présentation des charges relatives aux carburants d’aviation

85. En 2022, les charges correspondant aux opérations de transport aérien, soit 319,6 millions de dollars, comprenaient un compte relatif aux charges de carburants d’aviation d’un montant total de 70,8 millions de dollars. L’Auditeur externe a cherché à déterminer si le PAM avait comptabilisé les charges de carburants sur la bonne période et dans le compte correct.

86. Conformément aux normes IPSAS, les charges doivent être constatées sur la période à laquelle elles se rapportent. Dans le cas où l’entité ne reçoit que l’année suivante la facture de biens qui ont été livrés, elle doit comptabiliser les charges correspondantes sur l’année en cours.

87. L’Auditeur externe a remarqué que le PAM comptabilisait les charges à payer correspondant aux carburants d’aviation dans une sous-catégorie de charges différente de celle utilisée en cours d’exercice. En conséquence, la sous-catégorie relative aux opérations de transport aérien indiquait un montant inexact, car elle ne comprenait pas les charges à payer correspondant aux carburants d’aviation. Le PAM a dû rechercher manuellement à partir d’une feuille Excel les reports de charges à payer.

88. Les principes comptables de la tarification au coût réel et de la transparence des comptes nécessitent que les états financiers facilitent la présentation de l'information à un niveau plus détaillé. Le PAM communiquait auparavant le montant global des lignes budgétaires pour la plupart des catégories de charges et ne fournissait que quelques ventilations détaillées. L'Auditeur externe a recommandé au PAM de fournir une ventilation plus détaillée de ses charges dans les notes annexées aux états financiers (voir les états financiers vérifiés de 2022).

89. La ventilation détaillée des charges nécessite que les provisions et les contrepassations de charges à payer soient enregistrées dans le même compte de charges. Ce n'est qu'à cette condition que le PAM pourra offrir une vue fidèle et juste de ses charges.

90. L'Auditeur externe recommande au PAM de mettre en place une procédure pour comptabiliser les provisions et les contrepassations de charges à payer dans les mêmes comptes que ceux utilisés pour les reports des dépenses effectivement engagées.

91. Le PAM a accepté la recommandation et indiqué qu'il déterminerait s'il était possible de remplacer les imputations manuelles de charges à payer effectuées aux fins de présentation par des écritures de régularisation enregistrées au niveau de la sous-catégorie correspondante, ajoutant que cette méthode risquait d'aboutir à une prolifération des comptes du grand livre.

b. Communication d'informations erronées concernant les charges

92. En 2022, le PAM a comptabilisé des charges correspondant aux carburants pour véhicules (gazole et essence) pour un montant de 24,6 millions de dollars. L'Auditeur externe a constaté que ce montant comprenait une erreur de comptabilisation de charges de 2021 s'élevant à 3,2 millions de dollars. Le PAM a indiqué qu'aux fins de l'établissement des rapports destinés aux donateurs, il avait reclassé les charges de 2021 relatives aux carburants destinés aux installations dans la rubrique des carburants pour véhicules dans les états financiers de 2022. Il en résulte qu'en 2022, les charges relatives aux carburants pour véhicules étaient surévaluées et celles relatives aux carburants destinés aux installations étaient sous-évaluées, et qu'en 2021, les charges relatives aux carburants pour véhicules étaient sous-évaluées et celles relatives aux carburants destinés aux installations étaient surévaluées du même montant.

93. L'Auditeur externe estime que la correction rétrospective des charges de 2021 dans les comptes de 2022 n'est pas conforme aux normes IPSAS. En comptabilité d'exercice, les opérations et les événements sont comptabilisés dans les états financiers des périodes auxquelles ils se rapportent. Les corrections rétroactives aux fins de l'établissement des rapports destinés aux donateurs devraient être apportées en temps voulu au cours de la période comptable à laquelle elles se rapportent. Sinon, la comparaison des documents comptables est faussée, et les utilisateurs ne peuvent pas déterminer l'évolution des informations financières à des fins d'évaluation et de prévision.

94. L'Auditeur externe recommande au PAM de veiller à ce que les corrections à apporter aux fins de l'établissement des rapports destinés aux donateurs ne soient pas enregistrées au cours d'exercices ultérieurs.

95. Le PAM a accepté la recommandation et indiqué qu'il continuerait de sensibiliser les utilisateurs à cette question, et demanderait que l'on fasse en sorte que les corrections jugées nécessaires soient décelées à temps pour être enregistrées au cours de l'exercice auquel elles se rapportent.

c. Inscription des carburants pour véhicules à l'actif

96. Si l'on tient compte de l'inscription en charges erronée, les charges correspondant aux carburants pour véhicules s'élèveraient à 21,4 millions de dollars, soit une augmentation de 35 pour cent par rapport aux charges d'un montant de 15,8 millions de dollars comptabilisées en 2021. L'Auditeur externe s'est renseigné auprès des responsables des principales opérations dans les pays concernés pour déterminer si cette augmentation était plausible. Il a cherché à savoir si les bureaux de pays concernés avaient consommé plus de carburant que les années précédentes ou s'ils avaient aussi stocké des carburants pour véhicules.

97. L'Auditeur externe a adressé un questionnaire à 10 bureaux de pays et constaté que les Bureaux du PAM au Soudan du Sud et au Soudan avaient consommé en 2022 plus de carburants pour véhicules qu'ils n'en avaient acheté. Cela laissait penser que ces bureaux de pays avaient stocké du carburant, qu'ils avaient reporté de 2021. Le Bureau du PAM au Soudan a confirmé qu'il possédait des stocks de carburant de 6,2 millions de litres environ. En 2022, les Bureaux du PAM en Éthiopie, en Ouganda et au Tchad ont consommé moins de carburant qu'ils n'en ont acheté. L'Auditeur externe a constaté que ces bureaux de pays possédaient des stocks de carburants pour véhicules d'environ 1,0 million de litres à la fin de l'année. Les accords à long terme qui mentionnaient les capacités de stockage du PAM, en Ouganda par exemple, sont également un signe de la présence possible de stocks de carburants. L'Auditeur externe a également trouvé des éléments laissant penser que le PAM avait loué des installations de stockage de carburants, comme en Éthiopie. En outre, il a noté que les bureaux de pays n'utilisaient pas les données de FMS pour procéder aux contrôles de vraisemblance des charges relatives aux carburants.

98. Conformément aux normes IPSAS, les stocks comprennent les matières et les fournitures devant être utilisées dans les processus de production ou de distribution. Ils font partie des actifs dans les états financiers. L'entité comptabilise une charge lorsque les matières sont consommées.

99. L'Auditeur externe estime que les carburants détenus à la fin de l'exercice font partie des stocks conformément aux normes IPSAS, et doivent être portés à l'actif dans les états financiers. La convention comptable du PAM consistant à inscrire en charges les carburants au moment de leur acquisition n'est pas conforme aux normes IPSAS. Cela laisse penser que le PAM a consommé tout le carburant qu'il a acheté. La non-comptabilisation des stocks de carburants pourrait conduire à une consommation de carburants incontrôlée et à des fraudes. Pour améliorer le contrôle de la consommation de carburants et maîtriser les risques liés à leur stockage, il est important de porter les carburants à l'actif. Le PAM améliorerait les contrôles si les responsables des opérations devaient communiquer les quantités physiques dans le cadre de la vérification de leurs stocks et indiquer les chiffres obtenus dans les rapports destinés au Siège. Cela faciliterait également les contrôles de vraisemblance entre le Système mondial et réseau d'information du PAM (WINGS) et FMS.

100. L'Auditeur externe recommande au PAM de porter les stocks de carburants à l'actif pour améliorer les contrôles relatifs à la gestion des carburants.

101. Le PAM a accepté la recommandation et expliqué que par le passé, les quantités de carburants n'étaient pas jugées suffisamment importantes pour être portées à l'actif. Il a toutefois ajouté qu'à la demande de la Division des opérations liées à la chaîne d'approvisionnement et pour améliorer la gestion des carburants, un nouveau modèle de comptabilité serait mis en service en 2023 pour les opérations relatives aux carburants, qui exigerait de porter les carburants à l'actif au moment de leur acquisition.

d. Directives comptables relatives aux carburants

102. L'Auditeur externe a demandé que soit élaborée une procédure opératoire normalisée qui décrive clairement les méthodes comptables à adopter pour comptabiliser les carburants destinés aux opérations de transport aérien, aux véhicules et aux installations. Le PAM a transmis ses directives sur la gestion des installations (*Guidance on Facilities Management*). Ces directives abordent la question des carburants destinés aux installations et comprennent des instructions techniques relatives à l'enregistrement de ces carburants dans WINGS. Il n'existe pas de directives ou d'instructions distinctes consacrées aux carburants destinés au transport aérien, aux véhicules et aux installations.

103. L'Auditeur externe estime que le PAM devrait élaborer des directives institutionnelles sur la prise en compte, le suivi et la comptabilisation des carburants destinés au transport aérien, aux véhicules et aux installations. Les directives existantes relatives aux carburants destinés aux installations donnent peu d'informations comptables et ne fournissent pas de critères ni d'instructions d'ordre général. En outre, la prise en compte des stocks de carburants devrait être intégrée dans les instructions de clôture d'exercice pour veiller à ce que ces carburants soient portés à l'actif. Les bureaux de pays devraient prendre des mesures pour déterminer régulièrement le volume de ces stocks.

104. L'Auditeur externe recommande au PAM d'élaborer des directives institutionnelles sur les procédures de comptabilisation des carburants destinés au transport aérien, aux véhicules et aux installations, qui donnent des instructions sur la comptabilisation systématique à l'actif et la gestion de ces carburants.

105. Le PAM n'a pas accepté la recommandation, et a indiqué que la convention comptable actuelle relative aux carburants consistait à passer en charges les carburants au moment de leur acquisition. Il a ajouté que les carburants destinés au transport aérien n'étaient pas achetés ni gérés directement par le PAM, mais fournis par des prestataires de services extérieurs.

106. Les observations formulées par le PAM ne sont pas conformes aux normes IPSAS, et le PAM a depuis accepté de porter les stocks de carburants à l'actif. L'Auditeur externe maintient donc sa recommandation. Les directives institutionnelles devraient décrire le traitement des carburants de bout en bout, de l'acquisition au contrôle en passant par la comptabilisation et le suivi.

4. Sources d'énergie renouvelable

107. Dans sa politique environnementale, le PAM s'engage notamment à passer des combustibles fossiles à des sources d'énergie propre et renouvelable, comme l'énergie éolienne et solaire. Selon le PAM, les dispositifs d'énergie solaire hors réseau ont un coût initial plus élevé que les groupes électrogènes au diesel, mais leurs coûts d'utilisation et d'entretien par la suite sont inférieurs. À l'inverse, les groupes électrogènes au diesel ont un coût de fonctionnement élevé, sont très polluants et émettent des gaz d'échappement mauvais pour la santé.

108. La production annuelle d'énergie d'un module correspond au nombre de kilowattheures (kWh) qui peut être produit par kilowatt-crête (kWc). D'après les données du PAM, les projets de panneaux solaires réalisés au Soudan peuvent, par exemple, produire 1 700 kWh par kWc en moyenne.

109. Le PAM consigne les données relatives à la consommation d'énergie des bâtiments et des locaux ainsi que les émissions de gaz à effet de serre correspondantes dans le système ARCHIBUS. Les émissions de gaz à effet de serre sont calculées en appliquant un facteur de conversion précis à la source d'énergie et au pays en question. Il revient aux bureaux de pays de saisir dans le système les données de production d'énergie solaire pour l'électricité générée sur site.

110. Les données ARCHIBUS concernaient 52 projets de panneaux solaires réalisés en Afrique et en Asie. Ces projets représentaient une capacité installée totale de 1 682 kWc. Si l'on part de l'hypothèse qu'ils fonctionnaient dans des conditions analogues à celles enregistrées au Soudan (1 700 kWh par kWc en moyenne), ils auraient pu produire 2,85 millions de kWh par an.

111. Les données figurant dans ARCHIBUS étaient incomplètes, et n'indiquaient pas la production d'énergie effective, par exemple. À la demande de l'Auditeur externe, le Siège a essayé de recueillir les données auprès des bureaux de pays. Il a reçu des données concernant 16 projets, mais n'a pas pu obtenir d'informations sur la production d'énergie des 36 autres projets.

112. Les 16 projets en question disposaient d'une capacité de 476 kWc et avaient produit 386 780 kWh en 2022. S'ils avaient produit 1 700 kWh par kWc, ils auraient pu produire 809 200 kWh. Cela signifie que les projets auraient pu doubler leur production d'énergie.

113. Le PAM a admis que la production d'énergie des panneaux solaires installés n'était pas décrite avec précision. Il a indiqué que la décentralisation actuelle de la mise en œuvre des projets nécessitait d'être rationalisée et intégrée dans les procédures plus vastes prévues dans le système de gestion environnementale et harmonisée avec le programme en faveur de l'efficacité énergétique.

114. L'Auditeur externe salue les efforts que le PAM a déployés pour passer des combustibles fossiles aux énergies renouvelables. Il note toutefois que le PAM ne disposait pas de données précises et fiables sur la production d'énergie de ses projets solaires. Pour 36 des 52 projets solaires (69 pour cent), le PAM n'a communiqué aucune information sur la production d'énergie. Le manque de données fait qu'il est difficile de mesurer les progrès sur la voie de la réalisation des objectifs environnementaux et financiers. L'Auditeur externe estime que le PAM devrait consigner les données sur la production d'énergie et en assurer régulièrement le suivi.

115. Le principal facteur de la production d'énergie d'un système d'énergie solaire est la quantité des rayons du soleil qui parvient jusqu'aux panneaux solaires. Le coût supplémentaire que représente l'installation d'un système d'énergie solaire ne sera donc compensé que si les panneaux solaires sont entretenus correctement, de manière à ce qu'ils produisent la quantité d'énergie prévue. Dans le cas des 16 projets pour lesquels on dispose de données, la production d'énergie est bien inférieure à la capacité potentielle. Le problème est peut-être dû à un mauvais entretien des panneaux solaires.

116. L’Auditeur externe recommande au PAM de consigner les données sur la production d’énergie de ses systèmes d’énergie solaire et d’en assurer régulièrement le suivi, ainsi que d’analyser les raisons du bas niveau de cette production.

117. Le PAM a accepté la recommandation et indiqué qu’il entreprendrait un inventaire mondial de l’ensemble des systèmes d’énergie solaire installés. Il a ajouté qu’il recueillerait des informations sur la production d’énergie tous les mois. Par ailleurs, le PAM envisageait de mettre en place un tableau de bord en temps réel consacré à l’énergie.

118. L’Auditeur externe recommande au PAM d’analyser les raisons du bas niveau de production d’énergie de ses systèmes d’énergie solaire et de s’assurer que tous les systèmes sont exploités et entretenus correctement.

119. Le PAM a accepté la recommandation et indiqué qu’il élaborerait une procédure opératoire normalisée consacrée à l’exploitation et à l’entretien des systèmes photovoltaïques.

Fin du rapport

Liste des sigles utilisés dans le présent document

FMS	système de gestion du parc automobile
IPSAS	Normes comptables internationales pour le secteur public
kWc	kilowatt-crête
kWh	kilowattheures
ONU	Organisation des Nations Unies
UNHAS	Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies
WINGS	Système mondial et réseau d'information du PAM