

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 19-21 février 2007

RAPPORTS D'ÉVALUATION

**Point 7 de l'ordre du
jour**

*Pour information**



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.1/2007/7-C
5 janvier 2007
ORIGINAL: ANGLAIS

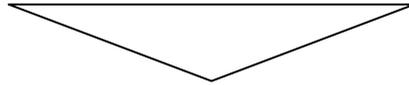
ÉVALUATION DE L'OPÉRATION SPÉCIALE INDONÉSIE 10498.0

**Service des expéditions du PAM à l'appui du
plan d'action du Coordonnateur des activités
de redressement des Nations Unies en Aceh et
à Nias pour offrir un hébergement temporaire
aux populations sinistrées**

* Conformément aux décisions du Conseil d'administration sur la gouvernance approuvées à la session annuelle et à la troisième session ordinaire de 2000, les points soumis pour information ne seront pas discutés, sauf si un membre en fait la demande expresse, suffisamment à l'avance avant la réunion, et que la présidence fait droit à cette demande, considérant qu'il s'agit là d'une bonne utilisation du temps dont dispose le Conseil.

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

PROJET DE DECISION*



Le Conseil prend note du document intitulé "Évaluation de l'opération spéciale Indonésie 10498.0 — Service des expéditions du PAM à l'appui du plan d'action du Coordonnateur des activités de redressement des Nations Unies en Aceh et à Nias pour offrir un hébergement temporaire aux populations sinistrées" (WFP/EB.1/2007/7-C).

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" (WFP/EB.1/2007/16) publié à la fin de la session du Conseil.



INTRODUCTION

1. Cette note d'information expose les conclusions et recommandations d'une évaluation du Service des expéditions mis en place par le PAM dans le cadre de l'opération spéciale Indonésie, ainsi que les enseignements tirés de cette opération. Cette évaluation a été conduite par le Bureau de l'évaluation (OEDE) à la demande du Service du transport maritime du PAM (ODTS), conformément aux dispositions de l'accord conclu avec l'Association internationale de développement (IDA), chargée de gérer le Fonds multidonateurs pour l'Aceh et le nord de Sumatra finançant l'opération. Deux consultants internationaux indépendants, spécialisés dans les questions de transport, de logistique et d'environnement, ont mené cette mission à bien du 24 juillet au 18 août 2006. Les principaux objectifs étaient de tirer des enseignements de l'opération en cours et de recenser les problèmes et opportunités qui commençaient à se faire jour, afin de guider la conception des phases futures de l'opération. Il a été tenu compte de la spécificité de cette opération de transport maritime à grande échelle pour le PAM, et de l'implantation possible d'un service commercial régulier de transport maritime à courte distance dans la région de l'Aceh et de Nias, financièrement indépendant et géré par le secteur privé.

L'OPERATION SPECIALE INITIALEMENT PREVUE

2. Depuis le tsunami du 26 décembre 2004, les infrastructures routières, maritimes et aériennes destinées au transport des marchandises et des matériaux vers les régions reculées de Sumatra, de Nias et de Simeulue étaient limitées. Des goulets d'étranglement étaient apparus et la mise en œuvre du plan d'action pour l'hébergement temporaire des populations sinistrées avait ralenti. Pour surmonter ces obstacles, en octobre 2005, le Bureau du Coordonnateur des activités de redressement des Nations Unies (UNORC) a chargé le PAM de coordonner la logistique et la livraison par voie maritime de 600 000 tonnes d'articles non alimentaires destinés au relèvement et à la reconstruction. Cette mission du PAM au service de la communauté humanitaire était en accord avec le rôle de chef de file de la logistique qui lui avait été dévolu le 12 septembre 2005, lors de la réunion des principaux acteurs interorganisations sur le renforcement de l'action humanitaire.
3. L'opération spéciale a été approuvée le 24 octobre 2005 pour une durée de 12 mois, sur la base d'un budget de 116 millions de dollars É.-U. Son principal objectif consistait à assurer des services de fret maritime rapides et efficaces pour acheminer les matériaux de secours, de redressement et de reconstruction, conformément aux besoins estimés par les usagers et l'Agence de reconstruction et de relèvement.
4. Le Fonds multidonateurs inclut des organismes internationaux tels que la Banque mondiale et l'UNORC, l'Agence de reconstruction et de relèvement et la société civile. Il contribue au redressement en allouant des primes à l'investissement fondées sur le respect des bonnes pratiques ainsi que sur la participation et la coordination des parties prenantes. Pour cette opération, il a été convenu qu'une prime initiale de 24,7 millions de dollars serait versée par l'IDA. Pour lancer la mise en œuvre, le Service des expéditions a emprunté 3 millions de dollars au Mécanisme de préfinancement du PAM, puis les a remboursés dès que les fonds de l'IDA ont été mis à sa disposition.



5. Le Service des expéditions du PAM fonctionne indépendamment de l'Intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) Indonésie 10069.1 — Aide au redressement et à la récupération nutritionnelle après la catastrophe du tsunami. Le chef de ce Service est chargé de gérer et de superviser l'opération, en tenant le directeur de pays informé de l'évolution de la situation. Le descriptif de projet spécifie également que le chef du Service des expéditions doit collaborer avec le Coordonnateur des activités de redressement des Nations Unies en Aceh et à Nias, et rendre régulièrement compte de l'état d'avancement de l'opération. Si besoin est, ODTs offre un appui technique, opérationnel et consultatif à partir du siège.

REALISATIONS

6. La flotte exploitée par le Service des expéditions de décembre 2005 à juillet 2006 a compté jusqu'à 12 navires: neuf navires de débarquement et trois caboteurs conventionnels. ODTs avait opéré une sélection rigoureuse dans le marché restreint des navires battant pavillon indonésien.
7. Les cargaisons livrées entre décembre 2005 et juillet 2006 dans 27 emplacements totalisaient 66 422 tonnes: matériaux de construction, abris provisoires, véhicules, carburant, bois et produits alimentaires du PAM; ce chiffre excède de 66 pour cent l'objectif de 40 000 tonnes fixé pour les six premiers mois. Les marchandises ont été chargées dans 18 points; la diversité des points de chargement et de déchargement constitue une particularité de l'opération. Les marchandises étaient acheminées en vrac, sous la forme de sacs de riz par exemple, de charges unitaires de bois ou d'acier de construction, ou par transroulage, c'est-à-dire que la cargaison restait dans des camions ou des remorques qui s'embarquaient par leurs propres moyens. Contrairement aux plans initiaux, aucune cargaison n'a été conteneurisée car il était trop difficile de faire des prévisions à moyen et à long terme.

PRINCIPALES CONCLUSIONS

8. Le Service des expéditions assure le transport de base, la coordination logistique, la direction des capitaines de port, le groupage des chargements, et dispense des conseils sur le conditionnement et l'équipement —grues mobiles, engins de manutention des conteneurs, chariots élévateurs à fourche et tapis de déchargement— afin de garantir que les communautés reçoivent les matériaux de construction. Il aide également les organisations non gouvernementales (ONG) qui disposent de capacités logistiques restreintes.
9. L'opération a soutenu 80 organisations impliquées dans des actions de secours et de redressement, notamment des institutions des Nations Unies, des ONG et des organismes publics indonésiens. Ce large éventail de services a permis à des ONG, en particulier des ONG de petite taille, d'accomplir de nombreuses tâches logistiques pour lesquelles elles manquaient de personnel qualifié. Les organismes et les ONG interrogés dans le cadre de l'évaluation ont souligné la qualité technique de ces services et ont ajouté que le Service des expéditions leur permettait de respecter leurs délais de construction, et souvent de combler leurs retards. La Croix-Rouge britannique, la Croix-Rouge canadienne, Concern, la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR), le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) ont été les principaux bénéficiaires de l'opération, avec le PAM. Les services ont remporté un franc succès car ils étaient fiables et —jusqu'au 31 juillet 2006— gratuits.



10. Le Service des expéditions garantissait à l'Agence de reconstruction et de relèvement et à l'UNORC des infrastructures de transport sûres et placées sous la responsabilité de personnes compétentes, pour mettre en œuvre le programme de reconstruction et de redressement de la région et, si nécessaire, approvisionner les zones éloignées et inaccessibles. Le Service des expéditions a également soutenu la politique de l'Agence de reconstruction et de relèvement visant à éviter d'acheminer les matériaux de construction lourds par un réseau routier surchargé.
11. La présence du Service des expéditions sur des plages et des sites de débarquement reculés rassurait les populations rurales déplacées, qui constataient par elles-mêmes que l'on cherchait à résoudre leurs problèmes et à mettre en œuvre des programmes de manière efficace. La construction de nouveaux logements et d'hébergements temporaires était souvent plus rapide que prévu, au point que certains organismes pouvaient avancer la date d'achèvement de leurs projets.
12. Le spécialiste de l'environnement au sein de l'équipe d'évaluation¹ a inspecté les plages et les sites de débarquement utilisés par le Service des expéditions et en a conclu que l'opération n'avait causé aucune dégradation irréversible de l'environnement. Les incidences sur le rivage seraient donc mineures. Toutefois, malgré une gestion consciencieuse de l'opération, le spécialiste n'a pas trouvé trace du "Plan de gestion de l'environnement" auquel il est fait référence dans l'accord conclu entre l'IDA et le PAM au titre du Fonds multidonateurs (chapitre 3.01.a). Il a été noté que le Service des expéditions n'assurait ni l'élimination des déchets des navires et des débris de cargaison, ni l'évacuation des boues de décantation, des combustibles et des hydrocarbures lorsque les navires qu'il exploite mouillaient dans un port.
13. La Convention de l'Organisation maritime internationale (OMI) pour la prévention de la pollution par les navires n'est que partiellement respectée dans les eaux côtières indonésiennes; le Service des expéditions devrait donner l'exemple dans ce domaine. Les normes environnementales pourraient figurer dans une clause spéciale incluse dans la charte, qui exigerait que le propriétaire, le capitaine et l'équipage d'un navire respectent les réglementations de l'OMI en toutes circonstances. Les navires affrétés par le PAM se doivent au minimum de tenir correctement le registre des hydrocarbures.
14. Le Service des expéditions a réduit la surcharge du réseau routier. Étant donné la gratuité du service fourni jusqu'en juillet 2006, les grandes entreprises de transport routier de Medan ont dû réduire leurs tarifs, ces baisses pouvant aller jusqu'à 15 pour cent. Afin de concevoir un plan de recouvrement des coûts à compter du 1^{er} août 2006, le Service des expéditions a comparé les coûts de transport routier et maritime et n'a pu aboutir à aucune conclusion en faveur de l'un ou l'autre mode de transport.
15. Les fonctions logistiques assurées aux points de chargement et de déchargement du transport maritime ont rendu le service polyvalent et intermodal. Les capitaines de port ont parfaitement joué leur rôle d'intermédiaires entre les chargés de la logistique et les usagers. Un équipement complet et adapté a énormément facilité les opérations de chargement et de déchargement aux deux extrémités de la chaîne. De plus, les documents concernant les marchandises étaient bien formulés et bien utilisés. Du fait des compétences techniques du Service des expéditions à tous les niveaux, il semble qu'aucune cargaison n'ait été perdue ou gravement endommagée au cours du transport maritime ou des opérations de chargement et déchargement.

¹ Annexe B du rapport technique complet.



16. Les évaluateurs ont noté que différents modes de transport avaient été choisis sans distinction, à l'exception des transbordeurs, pour lesquels le transroulage est le mode standard. Le transroulage était souvent utilisé lorsque le transport terrestre était absent au point de déchargement. Lorsque le système de recouvrement des coûts fonctionnera, les taux de fret devraient dépendre du mode de transport choisi par le chargeur. Les chargeurs devraient pouvoir choisir le mode de transport le plus efficace pour chaque cargaison, et recevoir une rémunération en conséquence.
17. **Le recouvrement des coûts** n'a pas été amorcé dès le lancement de l'opération, comme indiqué dans le descriptif de projet. Adoptée d'un commun accord avec l'UNORC et l'Agence de reconstruction et de relèvement, cette décision n'a néanmoins pas fait l'objet d'un accord officiel. On craignait que le recouvrement des coûts ne vienne faire obstacle à une reconstruction déjà lente des abris. Bien que la décision ait été transmise aux groupes d'utilisateurs de Banda Aceh et de Medan, les descriptifs de projet officiels n'ont pas été révisés en conséquence. Le service gratuit ne peut se justifier qu'en période d'urgence; il a engendré chez les chargeurs une passivité et une méconnaissance des coûts réels de l'opération que le PAM recouvrera auprès d'eux dans une phase ultérieure.
18. Les ONG ont déclaré que les taux de fret étaient excessifs, mais ces derniers incluent le voyage de retour des navires une fois les cales vidées, ainsi que le temps supplémentaire requis pour les opérations effectuées dans les sites de débarquement d'accès très limité. Toutefois, selon toute probabilité, ces taux ne couvriront même pas tous les coûts de cette opération. L'objectif devrait consister à recouvrer les coûts directs d'exploitation des navires et de manutention des cargaisons à quai. Devant l'impossibilité de satisfaire toutes les exigences commerciales qui régissent le trafic maritime à courte distance, la seule solution possible semble être la prise en charge par le Fonds multidonateurs et par les autres donateurs des frais d'exploitation et des frais généraux du PAM.
19. **Projections des besoins.** L'absence de prévisions de tonnage confirmées est problématique depuis le lancement de l'opération. La plupart des ONG et des organismes connaissaient les tailles de leurs programmes respectifs, mais peu d'entre eux parvenaient à les convertir pour évaluer le volume ou le tonnage à transporter et les coûts de transport associés. Cela a gravement contrarié les prévisions à moyen terme du Service des expéditions, et les préparations de transfert de l'opération à un opérateur commercial.
20. Les services de fret proposés par le PAM ont connu un grand succès en la quasi-absence d'autres options, et parce qu'il était gratuit —au départ durant les quatre premiers mois, puis durant quatre autres mois, jusqu'au 31 juillet 2006. Il est très difficile d'estimer dans quelle mesure les ONG et les organismes resteront impliqués en termes de volume et de demande lorsque le recouvrement des coûts sera appliqué. Ils n'ont pas compris que leur implication était indispensable au maintien durable d'un service de transport maritime.
21. La faible **productivité des navires** s'explique en partie par des cargaisons nettement plus réduites que prévu. L'analyse des taux d'utilisation de trois navires de débarquement a fait apparaître qu'entre 12 et 38 pour cent de leur temps de fret ne pouvait pas être comptabilisé dans les rubriques conventionnelles. Ce temps peut donc être considéré comme improductif, ce qui souligne combien il est nécessaire de réduire au maximum les durées d'immobilisation. Les trois navires fonctionnaient à des niveaux inférieurs à 50 tonnes par jour —chiffre calculé en divisant le tonnage de fret acheminé par chaque navire, par le nombre de jours durant lesquels le navire était affrété. Des taux d'utilisation si bas ne pouvaient ni couvrir les taux d'affrètement, les coûts de combustible, ni les frais de mouillage et de cargaison sur une base journalière.

22. **Gestion de l'opération spéciale.** L'opération a été bien gérée, conformément aux règles et règlements du PAM, bien que ces derniers ne conviennent pas tout à fait à une opération spéciale qui exige une action et des décisions rapides. Il faudrait réviser les règles des opérations spéciales concernant l'approvisionnement des marchandises.
23. Les services d'appui et les fonctions d'administration étaient correctement structurés, mais la section financière n'accueillait que trois spécialistes, ce qui n'est pas suffisant pour assurer les procédures comptables analytiques de base, telles que la prise en compte des voyages de retour. Les procédures d'établissement des rapports financiers du PAM compliquent considérablement le calcul des coûts nets réels d'un transport maritime — location du navire, coûts de combustible, frais de mouillage et de cargaison— car ces derniers sont comptabilisés avec d'autres coûts opérationnels directs (autres COD) et d'autres rubriques budgétaires propres aux opérations d'aide alimentaire du PAM. L'équipe d'évaluation a été informée que les coûts de fret et de combustible représentaient 80 pour cent des coûts totaux, mais faute de prise en compte des voyages de retour, elle n'a pas pu le vérifier. L'inclusion des frais de démarrage et d'investissement pour l'achat des biens d'équipement dans les autres COD complique l'analyse des coûts nets réels et le calcul des coûts réels pour tous les services de gestion du Service des expéditions —direction, suivi technique, communication, marketing, établissement de rapports quotidiens sur le transport maritime et la logistique, aide apportée par les services administratifs et financiers auxiliaires, etc. Dans ces conditions, il est difficile de comparer et de trouver un équilibre entre le fret cumulé lié au recouvrement des coûts et les coûts de déplacement d'un navire. Il est impératif de concevoir un système de comptabilité analytique.
24. À la fin du mois de juin 2006, le Service des expéditions comptait un effectif de 106 personnes, dont 66 employés nationaux et 40 internationaux. Au moment de l'évaluation, le Service procédait à une nouvelle répartition des tâches afin d'éviter les chevauchements. Il devrait être possible de réduire la main-d'œuvre, malgré les périodes de repos et de récupération à combler, et d'autres exigences de gestion. Le nombre de capitaines de port qui se justifiait au début ne se justifie plus; un grand nombre de ports, de jetées et de plages ont été examinés. Une solution de remplacement pourrait être le détachement provisoire d'employés des compagnies maritimes indonésiennes possédant une licence de commandant en second qui auraient cessé ou non de naviguer. Il faudrait revoir la description des emplois de spécialiste de la logistique et de chargé des expéditions pour combiner les deux fonctions.
25. Les règles et règlements du PAM gênent la transition vers un fonctionnement durable et commercialement viable. Il est fort peu probable que les opérateurs commerciaux privés puissent et souhaitent fournir le même éventail de services opérationnels, financiers et administratifs que le PAM.
26. Le Service des expéditions, l'UNORC, qui représente les usagers, et l'Agence de reconstruction et de relèvement, qui représente le Gouvernement, se sont fréquemment rencontrés pour discuter des questions de mise en œuvre, mais les hauts responsables n'ont toujours pas convoqué leur réunion officielle, et les décisions ne sont pas dûment consignées, comme l'ajournement du recouvrement des coûts, la fermeture de la liaison régulière, l'affrètement de nouveaux tonnages et l'approbation des taux de fret.
27. **Stratégie de retrait.** Le PAM s'est efforcé de bâtir une relation de confiance avec les armateurs qui participent à cette opération spéciale. Il entretient des contacts avec l'Association des armateurs indonésiens. Le Service des expéditions a fait savoir que les opérateurs commerciaux privés étaient invités à prendre la relève, en partie ou entièrement, mais il n'a reçu à ce jour aucune proposition concrète. La phase de transition sur 12 mois proposée, à compter de novembre 2006, pour laquelle une subvention supplémentaire du

Fonds multidonateurs a été requise, devrait permettre au Service des expéditions et aux opérateurs potentiels d'avoir une idée plus précise des volumes de cargaison, des coûts de fonctionnement des navires, des remboursements prévus, et donc de la rentabilité du service.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

28. Un système complet de comptabilité analytique et d'établissement de rapports devrait être élaboré; il différencierait les éléments suivants: i) le coût d'exploitation des navires; ii) les dépenses inhérentes à l'achat d'équipements de manutention des cargaisons; et iii) les frais courants et récurrents de gestion du Service des expéditions. Ultérieurement, un formulaire de contrôle des coûts de voyage pour les remboursements escomptés au titre du recouvrement des coûts devrait être créé.
29. Pour élaborer et mettre en œuvre ce système d'établissement de rapports, il faudrait recruter un responsable du contrôle des coûts de transport maritime qualifié et expérimenté, qui maîtriserait parfaitement les catégories de coûts des opérations de transport maritime.
30. En ce qui concerne le recouvrement des coûts, les coûts de fret devraient être révisés de façon à distinguer les trois modes de transport.
31. Lorsque la cargaison à livrer atteindra régulièrement un certain niveau, il serait peut-être utile de publier les trajets —sur une base hebdomadaire, bimensuelle ou mensuelle— un mois à l'avance.
32. Il faudrait étendre la recherche de candidats motivés et capables de prendre la relève du Service des expéditions et inclure les commissionnaires expéditeurs ou de transport dignes de confiance, ainsi que les grandes sociétés spécialisées dans les opérations logistiques à grande échelle.
33. Le Service des expéditions devrait mettre en œuvre le plan de gestion de l'environnement détaillé dans le document initial d'évaluation du projet, qui traite de la santé et de la sécurité, de la gestion des urgences, de la gestion des substances dangereuses, de l'eau et de l'assainissement pour les manutentionnaires, et de l'évacuation des déchets solides.
34. Des journées de formation et de sensibilisation par rapport aux questions environnementales devraient être organisées et mises en œuvre pour le personnel des chargeurs. Cette formation inclurait la gestion des substances dangereuses et les procédures d'évacuation, la prévention des incendies et les gestes de premier secours.
35. Le budget devrait être révisé de manière à inclure une ou plusieurs rubriques budgétaires qui comptabiliseraient les frais liés à la mise en œuvre des recommandations concernant l'environnement.
36. La mission a formulé et détaillé un certain nombre de recommandations supplémentaires, qui sont présentées dans le rapport technique complet.

ENSEIGNEMENTS TIRES DE L'OPERATION

37. Le Service des expéditions a mis en œuvre l'opération avec une grande souplesse. Il a néanmoins été noté que les méthodes et les procédures stipulées par les règles et règlements du PAM ne permettent pas toujours d'adopter rapidement des mesures correctives en cas d'urgence.
38. L'opération spéciale associe les particularités d'une opération de secours à grande échelle et celles d'une opération de transport maritime à courte distance, en fonction de l'itinéraire choisi. Selon toute probabilité, l'intérêt des opérateurs commerciaux se portera plutôt sur les liaisons par ferry ou le cabotage, par exemple. Ce contexte commercial ne prévoira pas le débarquement improvisé de cargaisons de secours et de cargaisons commerciales sur les plages reculées des îles de Nias et de Simeulue, et ces liaisons devront être assurées par des organismes des Nations Unies et des ONG. Au fil du temps, le formulaire de contrôle des coûts de voyage devrait améliorer la compréhension des différents itinéraires.
39. On ne peut que déplorer l'absence d'engagement de certaines organisations humanitaires et ONG, il faudra donc y remédier pour les futures opérations de ce type. Une grande vigilance s'impose avant de souscrire des engagements financiers. Il faut peut-être envisager d'exiger des engagements écrits sur les volumes/tonnages à transporter sur une période donnée.
40. L'élaboration d'une stratégie de retrait satisfaisante s'est avérée plus difficile que prévu, faute de projections de tonnages précises et de chiffrage réel des coûts d'exploitation des navires et des retombées du recouvrement des coûts. La stratégie de retrait sera plus facile à formuler une fois que ces lacunes auront été comblées.

LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

Autres COD	Autres coûts opérationnels directs
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IDA	Association internationale de développement
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
ODTS	Service du transport maritime
OEDE	Bureau de l'évaluation
OMI	Organisation maritime internationale
ONG	organisation non gouvernementale
UNORC	Bureau du Coordonnateur des activités de redressement des Nations Unies
FICR	Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge