



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

COMITE FINANCIER

Cent quatre-vingt-unième session

Rome, 3-5 juin 2020

Rapport de l'Auditeur externe sur les services de transport aérien

Pour toute question relative au contenu du présent document, prière de s'adresser à:

M. R. Bellin
Directeur du Bureau de l'Auditeur externe
Programme alimentaire mondial
Courriel: Richard.Bellin@wfp.org

Le présent document peut être imprimé à la demande, conformément à une initiative de la FAO qui vise à instaurer des méthodes de travail et des modes de communication plus respectueux de l'environnement. Il peut être consulté, ainsi que d'autres documents, à l'adresse www.fao.org.

RÉSUMÉ

- Le document intitulé "Rapport de l'Auditeur externe sur les services de transport aérien" est soumis au Conseil d'administration du PAM pour examen.
- Le résumé du document intitulé "Rapport de l'Auditeur externe sur les services de transport aérien" figure dans le document soumis au Comité financier pour examen.

INDICATIONS QUE LE COMITÉ FINANCIER EST INVITÉ À DONNER

- Le Comité financier est invité à examiner le document intitulé "Rapport de l'Auditeur externe sur les services de transport aérien" et à formuler des observations à l'intention du Conseil d'administration du PAM.

Projet d'avis

- **Conformément à l'article XIV du Statut du PAM, le Comité financier de la FAO conseille au Conseil d'administration du PAM de prendre note du document intitulé "Rapport de l'Auditeur externe sur les services de transport aérien".**



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

Conseil d'administration
Session annuelle
Rome, 29 juin-3 juillet 2020

Distribution: générale

Date: 18 mai 2020

Original: français

Point 6 de l'ordre du jour

WFP/EB.A/2020/6-G/1

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 les services de transport aérien

Projet de décision*

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport de l'Auditeur externe sur les services de transport aérien" (WFP/EB.A/2020/6-G/1) et de la réponse de la direction du PAM publiée sous la cote WFP/EB.A/2020/6-G/1/Add.1, et a invité à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours de ses débats.

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

Coordonnateur responsable:

M. R. Bellin
Directeur du Bureau de l'Auditeur externe
tél.: 066513-2392



AUDIT EXTERNE DU PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL

RAPPORT D'AUDIT LES SERVICES DE TRANSPORT AÉRIEN

Exercice 2019

RÉFÉRENCE COUR DES COMPTES: PAM-2019-3

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	4
I. OBJECTIFS, PÉRIMÈTRE ET MÉTHODE DE L'AUDIT	5
II. LISTE DES RECOMMANDATIONS	8
III. INTRODUCTION	11
1. Cadre de gestion des opérations aériennes	13
1.1. Cadre organisationnel	13
1.2. Cadre normatif.....	13
1.3. Cadre de gouvernance	14
1.4. Cadre financier et budgétaire	15
1.5. Cadre de ressources humaines	22
1.6. Cadre de gestion des risques	23
2. Principaux processus mis en œuvre pour les opérations aériennes	26
2.1. La sélection des opérateurs aériens	26
2.2. La décision du recours à la voie aérienne.....	28
2.3. Le financement des opérations aériennes	29
2.4. La contractualisation des prestations.....	31
2.5. La conduite des opérations aériennes	33
2.6. La gestion des relations avec les utilisateurs.....	38
IV. REMERCIEMENTS	41
V. ANNEXES	42
Annexe 1: Actions possibles du Secrétariat	42
Annexe 2: Simulation d'une diminution du taux de recouvrement des coûts de gestion appliqué aux opérations aériennes	43
Annexe 3: Tableau des opérations aériennes du PAM (2017-2019)	45
Annexe 4: Principaux utilisateurs des services aériens du PAM en 2019	46
Annexe 5: Liste des opérateurs affrétés par le PAM (2017-2019)	47
Annexe 6: Synthèse des principales observations issues des évaluations réalisées par l'Unité de l'assurance de la qualité entre 2017 et 2019	48
Annexe 7: Opinion des responsables des opérations aériennes en cours	49
Liste des sigles utilisés dans le présent document	51

RÉSUMÉ

Le PAM gère le Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies, ainsi que des opérations ponctuelles au profit de clients spécifiques. Les utilisateurs de ces services expriment une grande satisfaction quant à la qualité des prestations. Ce rapport formule des observations dans les domaines suivants.

1- La gouvernance. La gouvernance des services aériens du PAM se répartit entre le Service du transport aérien, en charge de la gestion quotidienne des opérations, et l'Unité de la sécurité du transport aérien, responsable des normes de sécurité. Il n'existe pas de document global d'orientation approuvé par le Conseil d'administration regroupant notamment les informations sur l'étendue du mandat du PAM, les règles de financement de l'activité, l'articulation entre les missions aériennes pour le compte de la communauté humanitaire, du PAM lui-même ou de tiers, et les relations entre le Service et l'Unité susmentionnés. Le compte rendu annuel du Service du transport aérien au Conseil devrait être systématisé et comporter des éléments substantiels sur la performance financière, environnementale et opérationnelle des opérations aériennes.

2- L'information financière. Le cadre budgétaire et financier des opérations aériennes est ancien et complexe. Les activités aériennes ne sont pas centralisées dans un cadre unique contrairement au principe posé par la direction. Leur suivi financier diffère selon la nature de l'opération, ce qui complique la détermination du coût global. Les excédents comptables sont élevés et leur niveau cible n'est pas défini avec suffisamment de précision. Le recouvrement des coûts indirects appliqué aux contributions destinées au domaine aérien n'alimente plus les recettes de fonctionnement des services aériens du Siège. Une allocation plus importante du budget administratif et d'appui aux programmes permettrait pourtant d'envisager une baisse du taux de prélèvement sur les contrats d'affrètement.

3- La gestion des risques. La gestion des risques est maîtrisée, mais certains contrôles pourraient être approfondis. La culture technique des responsables du Service du transport aérien les prédispose à une grande vigilance en matière de risques. L'Unité de l'assurance de la qualité évalue périodiquement les opérations aériennes. Seul le risque de fraude concernant le transport de passagers non censés pouvoir bénéficier de ce service apparaît sous-estimé. Il a fallu 15 ans pour que l'Organisation de l'aviation civile internationale programme une nouvelle évaluation des services aériens du PAM, en 2020.

4- La stratégie opérationnelle. La stratégie pourrait être mieux définie dans un certain nombre de domaines. Le choix de procéder à une opération aérienne plutôt que d'opter pour d'autres moyens de transport de marchandises n'est pas encadré par des critères de sélection et respecte rarement les formes prévues. Il n'existe pas dans les pays de stratégie de retrait concernant les opérations aériennes ni de procédure d'examen régulier de la pertinence de leur maintien. Bien que le financement des opérations repose sur une base limitée de 15 donateurs, la stratégie en matière de partenariat et de mobilisation de fonds auprès du secteur privé ne fait pas mention des activités aériennes. Alors que le marché des opérateurs est faiblement concurrentiel, certains instruments favorables à une meilleure maîtrise des prix ne sont pas utilisés. Il n'existe pas de lignes directrices pour décider des tarifs appliqués aux utilisateurs, qui sont fixés localement. Les possibilités de coopération renforcée avec les opérations aériennes militaires du Département des opérations de maintien de la paix sont encore peu exploitées. Le contrôle des habilitations des utilisateurs à emprunter les lignes du Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies présente des fragilités, et le mécanisme de recouvrement des créances pourrait être plus encadré.

5- L'impact environnemental. L'impact environnemental des activités n'est que partiellement calculé. Le PAM ne prend pas en compte dans ses calculs les émissions de gaz à effet de serre qui résultent du transport du personnel d'autres organismes, et les rapports du Service du transport aérien ne font pas état de l'impact environnemental de l'activité. En ce qui concerne la contribution du PAM au calcul de l'empreinte carbone du système des Nations Unies, la norme appliquée, qui exclut les opérations aériennes des données prises en compte, est discutable, étant donné que les déplacements des employés sur les vols commerciaux sont quant à eux bien comptabilisés.

I. OBJECTIFS, PÉRIMÈTRE ET MÉTHODE DE L'AUDIT

1. Conformément à nos lettres de notification du 29 mai et du 20 novembre 2019, une équipe de cinq auditeurs a effectué une mission de vérification au Siège du PAM à Rome en deux étapes, du 15 au 19 juillet 2019 et du 20 au 31 janvier 2020. Deux missions intérimaires ont été effectuées au Siège les 7 et 8 novembre et les 2 et 3 décembre 2019. En outre, des missions de terrain programmées dans trois bureaux de pays¹ au cours de l'exercice 2019-2020 ont contribué à l'établissement du présent rapport, l'objectif étant d'examiner les services de transport aérien du PAM.
2. L'audit externe du PAM a été confié au Premier président de la Cour des comptes de la France, pour la période allant du 1^{er} juillet 2016 au 30 juin 2022, par une décision du Conseil d'administration du 10 novembre 2015, conformément à l'article 14.1 du Règlement financier du PAM.
3. Le mandat de l'Auditeur externe est précisé à l'article 14 du Règlement financier du PAM et dans l'annexe à ce Règlement, ainsi que dans l'appel à candidatures aux fonctions d'Auditeur externe. Cet appel à candidatures ainsi que l'offre de services de la Cour des comptes, notamment son offre technique détaillée, validée par le Conseil, constituent le cahier des charges de ce mandat.
4. Les responsabilités de l'Auditeur externe consistent à vérifier les comptes du PAM (article 14.1 du Règlement financier) et à formuler, s'il le souhaite, 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 (article 14.4 du Règlement financier).
5. En application de l'article 3.1 du Règlement financier, le Directeur exécutif est responsable de la gestion financière des activités du PAM, dont il rend compte au Conseil.
6. Une lettre de mission avait été établie avec la Directrice exécutive alors en poste afin de s'assurer que, conformément aux normes internationales d'audit, les obligations respectives de la direction et de l'Auditeur externe sont bien comprises. Par ailleurs, comme avant chaque audit, l'Auditeur externe communique au Secrétariat le champ d'application des vérifications qu'il entreprend.
7. Le présent rapport s'inscrit ainsi dans le plan de travail annuel de l'Auditeur externe présenté au Conseil d'administration du PAM lors de sa deuxième session ordinaire de novembre 2019, qui détaille les vérifications à effectuer entre juillet 2019 et juin 2020. En vertu du cahier des charges, l'Auditeur externe doit produire chaque année un rapport d'audit sur les états financiers du PAM (soumis à l'approbation du Conseil) accompagné d'une opinion sur les comptes, deux rapports sur la performance et la régularité de la gestion du PAM, autrement dénommés "rapports d'audit de performance" (soumis au Conseil pour examen) et huit lettres d'observations établies à l'issue de visites des bureaux extérieurs (bureaux régionaux et bureaux de pays). L'Auditeur externe procède également à la validation du projet de rapport annuel sur l'application de ses précédentes recommandations, soumis par le Secrétariat au Conseil pour examen.
8. L'audit des services de transport aérien du PAM s'est déroulé conformément aux Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI) sur l'audit de performance et l'audit de la conformité, au Règlement financier du PAM ainsi qu'au mandat additionnel qui lui est annexé. Ces normes imposent à l'Auditeur externe de se

¹ Ceux du Kenya (qui supervise l'opération aérienne en Somalie), du Mali et du Soudan du Sud (pays dans lequel est mise en œuvre la principale opération de transport aérien sur le terrain).

conformer aux règles de déontologie pertinentes eu égard à l'audit, d'exercer un jugement professionnel et de faire preuve d'esprit critique tout au long de l'audit.

9. L'audit avait essentiellement pour objectif:

- de vérifier la conformité de l'activité aérienne du PAM aux règles régissant les activités de transport aérien, la sélection des opérateurs aériens, la formation du personnel et la responsabilité légale;
- d'analyser le processus de décision en matière de planification, d'organisation et de déploiement d'une opération aérienne pour s'assurer de son contrôle, de sa pertinence et de son efficacité;
- d'estimer si les opérations aériennes du PAM sont organisées de manière efficiente sur les plans logistique et environnemental;
- de se prononcer sur la communication d'information par le PAM aux États membres afin de faire en sorte que les services assurés au titre de l'activité aérienne et le modèle économique retenu soient bien conformes aux préconisations du Conseil d'administration.

10. Chaque observation et chaque recommandation ont été discutées avec le personnel concerné, en particulier celui du Service du transport aérien de la Division des opérations liées à la chaîne d'approvisionnement. La réunion de clôture de l'audit s'est tenue en présence du Directeur adjoint de cette division, du Chef du Service du transport aérien et du Chef de l'Unité de la sécurité du transport aérien. Le Secrétariat a confirmé la validité des faits exposés et le présent rapport prend pleinement en compte ses commentaires et ses réponses, fournis sous forme écrite le 20 mars 2020.

11. Lors d'un audit conduit selon les normes internationales, la performance et la conformité sont examinées en fonction de critères appropriés et les causes des écarts par rapport à ces critères sont analysées. Le but est de répondre aux principales questions d'audit et de recommander des améliorations. La première étape de l'audit consiste à préciser les contours du sujet considéré, c'est-à-dire l'information ou l'activité qui est mesurée. Ce sujet peut prendre diverses formes et avoir diverses caractéristiques, selon l'objectif d'audit. Pour être approprié, le sujet considéré doit pouvoir être défini, afin d'être mesuré de façon cohérente en fonction des critères retenus et de faire l'objet de procédures destinées à collecter des éléments probants suffisants et appropriés pour étayer la conclusion d'audit².

12. Le sujet considéré lors de cet audit était l'examen des services de transport aérien assurés par le PAM, qu'il s'agisse des opérations du Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies (UNHAS) ou des autres types d'opérations.

13. Afin de mener son examen, l'Auditeur externe a élaboré une classification logique des objectifs poursuivis par les services de transport aérien, entre objectifs immédiats, opérationnels et stratégiques: les objectifs immédiats se traduisent par des réalisations factuelles; les objectifs opérationnels supposent l'obtention de résultats qui appellent une appréciation plus qualitative; les objectifs stratégiques se manifestent par des effets escomptés à long terme dont l'analyse relève davantage de l'évaluation. Les réalisations, résultats et effets escomptés répertoriés dans le cadre logique constituent les critères de base d'appréciation de la performance des opérations.

14. L'approche d'un programme reposant sur le cadre logique des objectifs peut être résumée comme indiqué ci-dessous.

² Norme ISSAI 100, paragraphes 22 et 26.

Cadre logique des opérations aériennes du PAM

Objectifs immédiats	Objectifs opérationnels	Objectifs stratégiques
<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer les partenariats internes et externes existants et en forger de nouveaux. • Explorer les initiatives innovantes du secteur. • Maintenir une connaissance directe des contextes locaux où opère l'UNHAS. • Disposer d'une flotte rapidement déployable et du personnel adéquat. • Organiser des ateliers de formation pour le personnel de l'UNHAS. • Obtenir des fonds suffisants pour soutenir les opérations aériennes en continu. • Coopérer avec la communauté humanitaire qui est le client final de l'UNHAS. • Renforcer la préparation aux situations d'urgence. • Recenser les menaces et assurer une surveillance et une atténuation complètes des risques liés à la sécurité. 	<ul style="list-style-type: none"> • Étoffer le savoir-faire du PAM en matière de transport aérien. • Développer des solutions souples et économiques. • Faciliter l'appui aux interventions humanitaires. • Agir rapidement en cas de crise. • Développer un état d'esprit axé sur la performance et le service client. • Développer une culture d'apprentissage continu. • Fournir un service adapté aux besoins de la communauté humanitaire. • Assurer la sécurité et la sûreté des passagers et du personnel. • Assurer un service ininterrompu et fiable. • Contribuer au renforcement de l'aviation civile des pays en développement. 	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer le leadership du PAM en matière de services aériens humanitaires. • Améliorer la souplesse opérationnelle. • Améliorer la fiabilité et l'efficacité des opérations. • Développer les services proposés en recourant à des outils innovants et des partenariats stratégiques. • Atteindre l'objectif de développement durable (ODD) 2 (Faim zéro). • Atteindre l'ODD 13 (lutte contre les changements climatiques). • Atteindre l'ODD 17 (partenariats pour la réalisation des objectifs).
Réalisations	Résultats	Effets escomptés

Source: Auditeur externe.

II. LISTE DES RECOMMANDATIONS

15. Les recommandations sont classées par ordre de priorité:

- **priorité 1**, point fondamental, qui requiert l'attention immédiate de la direction;
- **priorité 2**, point de contrôle de nature moins urgente, que doit traiter la direction;
- **priorité 3**, point pour lequel les contrôles pourraient être améliorés et sur lequel l'attention de la direction est attirée.

16. Ce rapport contient également en annexe 1 une **liste d'actions** qui, sans nécessiter le suivi du Conseil d'administration, sont suggérées au Secrétariat.

Domaine	Priorité	Recommandations définitives
Cadre normatif	1	1. L'Auditeur externe recommande d'élaborer un document de politique générale relatif aux opérations aériennes, présenté par le Directeur exécutif et approuvé par le Conseil d'administration.
Cadre de gouvernance	1	2. L'Auditeur externe recommande de pérenniser la présentation annuelle des activités de transport aérien au Conseil d'administration en faisant figurer davantage de données sur le coût, la performance, l'impact sur l'environnement et les modalités de financement des opérations dans le rapport annuel du PAM sur les services de transport aérien.
Cadre budgétaire	1	3. L'Auditeur externe recommande que la direction du PAM: a) mette à jour et révise le cadre budgétaire et financier des activités aériennes afin d'assurer une présentation exhaustive et transparente des flux financiers liés à cette activité; b) réexamine la justification d'un compte spécial pour le transport aérien en fonction du degré d'autonomie souhaité s'agissant de la détermination des moyens de fonctionnement des services concernés.
Cadre budgétaire	2	4. L'Auditeur externe recommande de déterminer le niveau optimal d'excédent cumulé pour chaque opération du Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies..
Cadre budgétaire	2	5. L'Auditeur externe recommande de réévaluer le montant cible d'excédent cumulé pour le Compte spécial pour le transport aérien qui a été défini en 2020, en prenant en compte les revenus générés par les vols ad hoc, et de faire déterminer annuellement par le Conseil d'administration l'utilisation du montant dépassant cette cible.
Cadre budgétaire	2	6. L'Auditeur externe recommande de réexaminer les modalités de financement des dépenses de fonctionnement et de personnel du Service du transport aérien en envisageant de diminuer le prélèvement pour frais de gestion (taux de recouvrement des coûts de gestion) et de le compenser par l'allocation d'une part plus importante du budget administratif et d'appui aux programmes.
Cadre de gestion des risques	1	7. L'Auditeur externe recommande de poursuivre le processus de prise en compte des divers risques de fraude liés aux services aériens dans les registres des risques des opérations et dans celui du Service du transport aérien.

Domaine	Priorité	Recommandations définitives
Recours à la voie aérienne	3	8. L'Auditeur externe recommande de prévoir dans le Manuel sur les transports un chapitre comportant, à l'intention du Siège et des bureaux de pays, des dispositions devant permettre de mieux expliciter le choix des modalités de transport de fret entre les vecteurs aériens, terrestres, fluviaux ou maritimes.
Financement des opérations	2	9. L'Auditeur externe recommande d'élaborer une stratégie de mobilisation de fonds pour les opérations du Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies prévoyant une planification pluriannuelle des engagements financiers des donateurs pour chaque opération et englobant les donateurs privés, et qui soit cohérente avec la stratégie globale suivie par les bureaux de pays vis-à-vis des donateurs du PAM..
Financement des opérations	2	10. L'Auditeur externe recommande de définir des lignes directrices concernant la prise en charge des coûts par les utilisateurs (recouvrement des coûts) et d'étudier les possibilités de diversification des tarifs pratiqués par le Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies pour le transport de passagers, en distinguant par exemple les organisations non gouvernementales internationales et locales.
Contractualisation des prestations	3	11. L'Auditeur externe recommande que le Service du transport aérien mette en place des instruments permettant une meilleure maîtrise des prix, notamment: a) l'ajout d'une clause d'audit des comptes financiers dans les contrats; b) l'échange d'informations sur les prix avec d'autres organismes; et c) le lancement d'une étude précise des prix du marché de l'affrètement aérien spécialisé.
Conduite des opérations	1	12. L'Auditeur externe recommande de mettre en place une procédure opératoire normalisée prévoyant l'élaboration d'une stratégie de retrait pour les opérations aériennes et de faire examiner périodiquement par les responsables d'opérations et le Siège les conditions objectives de maintien des opérations.
Conduite des opérations	3	13. L'Auditeur externe recommande d'encourager la conclusion de protocoles bilatéraux entre le PAM et le Département des opérations de maintien de la paix/Département de l'appui aux missions conformément à l'accord-cadre de 2013, selon un modèle-type, afin d'améliorer l'efficacité et la sécurité des opérations aériennes conduites par le PAM.
Conduite des opérations	2	14. L'Auditeur externe recommande de calculer les émissions totales de gaz à effet de serre produites par l'activité aérienne, en distinguant la part imputable aux opérations du PAM, et de les faire figurer dans les rapports annuels du PAM sur les services de transport aérien.
Conduite des opérations	2	15. L'Auditeur externe recommande d'ajouter une clause environnementale aux contrats d'affrètement aérien, de manutention au sol ou d'approvisionnement en kérosène destiné aux opérations aériennes.

Domaine	Priorité	Recommandations définitives
Relations avec les utilisateurs	1	16. L’Auditeur externe recommande de poursuivre la réflexion sur la mise en place, dans l’application de suivi des vols Takeflite, d’un système de validation des habilitations des organisations utilisatrices du Service aérien d’aide humanitaire des Nations Unies et de listes individuelles d’employés transmises par ces organisations.

III. INTRODUCTION

17. Par sa décision prise lors de sa 5^{ème} session, tenue les 12 et 13 juin 2003, le Comité de haut niveau des Nations Unies sur la gestion a confié au PAM l'**administration des services de transport aérien dans le cadre des activités humanitaires et autres des organismes des Nations Unies**, à l'exception de celles liées au maintien de la paix. Cette responsabilité s'inscrit désormais dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030, au titre de l'ODD 17 (partenariats pour la réalisation des objectifs).

18. Ce mandat est accompli sous la forme du Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies.

19. Les opérations aériennes du PAM ont été organisées par un mémorandum de décision du Directeur exécutif du 6 juillet 2003, l'Unité de la sécurité du transport aérien ayant été créée par une directive du Vice-Directeur exécutif chargé du Département des opérations du 13 janvier 2004³.

20. Comme le prévoit cette directive, le mandat du PAM est "de fournir un service de transport aérien sûr, efficace et rentable" à ses clients. Les bénéficiaires des services de transport aérien du PAM sont: les bureaux de pays, les organismes des Nations Unies, les organisations non gouvernementales (ONG) associées en tant que partenaires d'exécution, les membres des organismes donateurs et leurs gouvernements. Les prestations aériennes du PAM consistent en des services réguliers de transport aérien de passagers et de fret, des services ad hoc (mise à disposition d'un avion), ainsi que des services de transport pour les évacuations d'urgence et les évacuations sanitaires par voie aérienne.

21. Le Manuel du transport aérien du PAM distingue pour sa part trois sortes d'opérations aériennes:

- les **opérations du Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies**, qui englobent le transport de passagers et de fret léger assuré selon trois modalités de financement (gratuité ou participation partielle ou totale aux coûts) mais, en principe, seulement dans des zones rendues difficiles ou impossibles d'accès par d'autres voies;
- les **services aériens ponctuels** (largages aériens, évacuations sanitaires) assurés au profit du PAM ou de clients externes dans des cas extrêmes;
- les **services aériens spécifiques fournis à des clients externes** (organismes des Nations Unies, ONG, donateurs), portant principalement sur du transport de marchandises, intégralement remboursés.

22. Certaines de ces prestations entrent dans le cadre du mandat de chef de file du module de la logistique confié au PAM, qui assure en outre depuis janvier 2004 la coordination des transports lors des opérations d'urgence⁴.

23. En dehors de vols ponctuels, 21 opérations de transport aérien sur le terrain ont été dénombrées entre janvier 2017 et décembre 2019 (voir l'annexe 3). Elles sont en général de longue durée puisque 17 d'entre elles se poursuivaient encore en janvier 2020, la durée moyenne des opérations en cours à la date de l'audit étant supérieure à 10 ans.

³ Directive OD2004/001.

⁴ En janvier 2020, des modules d'action groupée existaient dans neuf pays, dont sept étaient le théâtre d'opérations aériennes: République centrafricaine, République démocratique du Congo, Soudan du Sud, Yémen, Haïti, Libye et Nigéria, auxquels s'ajoutent le Bangladesh et la République arabe syrienne.

24. Les activités aériennes du PAM ont beaucoup augmenté entre 2017 et 2019. S'agissant de l'UNHAS, le nombre de passagers transportés a crû de 26,4 pour cent, passant de 327 934 en 2017 à 414 581 en 2019. Quant aux autres activités aériennes, le nombre de passagers a été multiplié par plus de trois, passant de 2 811 à 9 622 personnes; les volumes de fret hors aérolargage sont sensiblement équivalents alors que le recours aux aérolargages de vivres pour le compte du PAM a fortement diminué (-77,9 pour cent).

Tableau 1: Principales données concernant les activités de l'UNHAS

	2017	2018	2019	Évolution
Nombre de pays concernés	14	16	18	+4
Nombre de passagers transportés	327 934	386 330	414 581	+26,4%
Quantité de marchandises transportées (en tonnes)	2 708	3 655	3 706	+36,9%
Nombre d'évacuations	1 580	1 362	1 784	+12,9%

Source: Service du transport aérien du PAM, chiffres transmis en février 2020.

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

		2017	2018	2019	Évolution
Opérations aériennes	Nombre de pays concernés	20	19	15	-5
	Nombre de passagers transportés	2 811	7 506	9 622	+342%
	Quantité de marchandises transportées (en tonnes)	31 097	14 912	31 422	+1,1%
Largage de vivres	Nombre de pays concernés	2	1	1	-1
	Nombre de largages	3 079	2 299	680	-77,9%
	Quantité de marchandises transportées (en tonnes)	80 643	60 667	20 496	-74,6%

Source: Service du transport aérien du PAM, chiffres transmis en février 2020.

1. Cadre de gestion des opérations aériennes

1.1. Cadre organisationnel

25. Au PAM, la gestion des opérations aériennes est organisée en deux chaînes fonctionnelles séparées: le Service du transport aérien, qui relève du Directeur de la Division des opérations liées à la chaîne d'approvisionnement), et l'Unité de la sécurité du transport aérien, qui relève directement du Directeur exécutif adjoint.

26. Le Service du transport aérien assure la gestion globale de toutes les opérations aériennes (budget, recrutements, évaluations, opérations sur le terrain, etc.). À ses côtés, L'Unité de la sécurité du transport aérien évalue notamment la conformité des compagnies aériennes aux normes de sécurité applicables avant de les inscrire sur la liste des opérateurs agréés par le PAM pour la prestation de services de transport de passagers.

27. Si l'autonomie fonctionnelle de cette unité est conforme aux principes de la sécurité aérienne et aux normes applicables en la matière, elle fait tout de même l'objet d'une supervision administrative de la part du Service du transport aérien et d'une supervision technique assurée par le Directeur exécutif adjoint et le Conseil de la sécurité aérienne.

1.2. Cadre normatif

28. Pour ses opérations aériennes, le PAM met en œuvre diverses normes rappelées dans le Manuel de la sécurité aérienne (2015): ses propres règles et règlements, les normes et pratiques recommandées de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI); les Normes aéronautiques applicables au transport aérien du maintien de la paix et des opérations humanitaires⁵; et le Manuel du transport aérien élaboré par le Service du transport aérien (février 2019). Le PAM applique également les conditions générales relatives au service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies⁶, les conditions financières applicables à la fourniture de services de transport aérien⁷ ainsi qu'un ensemble de procédures administratives et opérationnelles normalisées pour chaque opération aérienne.

29. Cet ensemble de procédures normalisées, que justifie le niveau d'exigence et de sécurité propre aux opérations aériennes, ne suffit cependant pas à répondre à la nécessité pour le PAM d'encadrer précisément les opérations aériennes qu'il réalise. La stratégie du PAM en matière de transport aérien pour 2017-2019⁸ a été seulement approuvée par le Directeur de la Division chargée de la logistique et n'a pas été mise à jour. Elle devrait être remplacée par une nouvelle stratégie pour 2020-2021, qui devra elle-même être harmonisée avec la stratégie du PAM relative à la chaîne d'approvisionnement pour 2019-2020,.

⁵ Élaborées depuis 2008 par le PAM et le Département de l'appui aux missions de l'Organisation des Nations Unies (ONU) avec le concours de l'OACI; la dernière version date de septembre 2012.

⁶ Elles posent notamment les principes de la responsabilité des "organisations utilisatrices" en matière de présentation des documents justificatifs s'agissant des passagers et du fret et de la responsabilité des transporteurs affrétés en cas de perte ou d'accident (sauf dans certains cas bien précis).

⁷ Elles posent les principes du paiement par avance des vols et services (sauf existence d'un dépôt de garantie), de la facturation en cas de non-présentation et de la comptabilisation des coûts opérationnels, de manutention, de carburant, d'administration, de gestion et de supervision de la sécurité.

⁸ Cette stratégie rappelle que la mission est "d'assurer des services aériens de qualité, fiables et sûrs au profit des acteurs humanitaires et du développement pendant les situations d'urgence et les crises". Elle vise quatre objectifs: renforcer le *leadership* en matière de services aériens humanitaires, améliorer la souplesse opérationnelle, améliorer la fiabilité et l'efficacité des opérations et développer les services proposés en recourant à des outils innovants et à des partenariats. Elle s'appuie sur quatre "piliers stratégiques": souplesse opérationnelle, partenariat stratégique, innovation constructive, polyvalence des effectifs.

30. Compte tenu de l'importance de l'activité de transport aérien pour le système des Nations Unies et la communauté humanitaire, des risques associés à sa mise en œuvre et de ses modalités particulières de financement, il conviendrait qu'elle fasse l'objet d'un **document de politique générale** qui serait soumis à l'approbation du Conseil d'administration.

31. Ce document de politique générale viserait notamment à préciser l'étendue du mandat du PAM, l'articulation entre les missions aériennes effectuées pour le compte de la communauté humanitaire, du PAM lui-même ou de tiers (services aériens ponctuels ou spécifiques), les critères déterminant quelles ONG peuvent bénéficier de ses services, la relation entre le Service du transport aérien et l'Unité de la sécurité du transport aérien, et les règles de financement de l'activité.

Recommandation 1. L'Auditeur externe recommande d'élaborer un document de politique générale relatif aux opérations aériennes, présenté par le Directeur exécutif et approuvé par le Conseil d'administration.

1.3. Cadre de gouvernance

32. Les activités aériennes du PAM sont supervisées par diverses instances de gouvernance et de pilotage⁹. Elles ne font toutefois à ce jour l'objet d'aucun compte rendu formel au Conseil d'administration. Lors de sa session annuelle de juin 2019, le Conseil a demandé au Service du transport aérien de lui faire, à compter de sa session annuelle de juin 2020, une présentation annuelle de ses moyens financiers, qui compléterait le compte rendu opérationnel fait traditionnellement en février de chaque année au Comité du transport aérien.

33. Les informations fournies aux donateurs au sujet des activités de l'UNHAS peuvent être améliorées. Au niveau local, les rapports annuels par pays font très succinctement mention du bilan de l'activité aérienne. Au niveau du Siège, les rapports annuels sur les services de transport aérien ne constituent pas des comptes rendus formels au Conseil d'administration et se limitent à de grands chiffres sur l'activité (nombre de passagers et quantité de fret transportés, nombre d'opérations, répartition des catégories de clients transportés, etc.), sans préciser les enjeux financiers ou la performance des opérations.

34. Les États donateurs consultés par l'Auditeur externe demandent plus de transparence sur les activités de l'UNHAS, en particulier sur sa performance et sur le modèle de financement de ses opérations. En juillet 2019, le Service du transport aérien a présenté à certains, à leur demande, des éléments sur la gouvernance, les spécificités comptables, le modèle de financement, la mobilisation de fonds et la performance de l'UNHAS, ce qu'ils ont accueilli très positivement.

35. Afin de répondre aux attentes des États membres et compte tenu de l'importance et du caractère sensible de l'activité aérienne, il conviendrait de communiquer chaque année au Conseil d'administration des informations à ce sujet et, pour les donateurs qui n'y sont pas représentés, de faire figurer dans le rapport annuel du PAM sur les services de transport aérien des éléments de nature financière, environnementale ou de performance relatifs à chacune des opérations aériennes en cours.

Recommandation 2. L'Auditeur externe recommande de pérenniser la présentation annuelle des activités de transport aérien au Conseil d'administration en faisant figurer davantage de données sur le coût, la performance, l'impact sur l'environnement et les modalités de financement des opérations dans le rapport annuel du PAM sur les services de transport aérien.

⁹ Notamment le Comité du transport aérien présidé par le Directeur de la Division des opérations liées à la chaîne d'approvisionnement, le Comité de sélection des opérateurs aériens, le Comité de passation des marchés d'affrètement aérien et le Comité de gestion des risques aériens.

1.4. Cadre financier et budgétaire

36. Les dépenses globales des opérations aériennes s'établissaient à 328,8 millions de dollars É.-U. en 2019, volume stable par rapport à 2017 et 2018. Sur ce total, les dépenses de fonctionnement du Service du transport aérien et de l'Unité de la sécurité du transport aérien, hors opérations aériennes sur le terrain, s'élevaient respectivement à 4,7 millions de dollars et 2,4 millions de dollars.

1.4.1. Circuits financiers

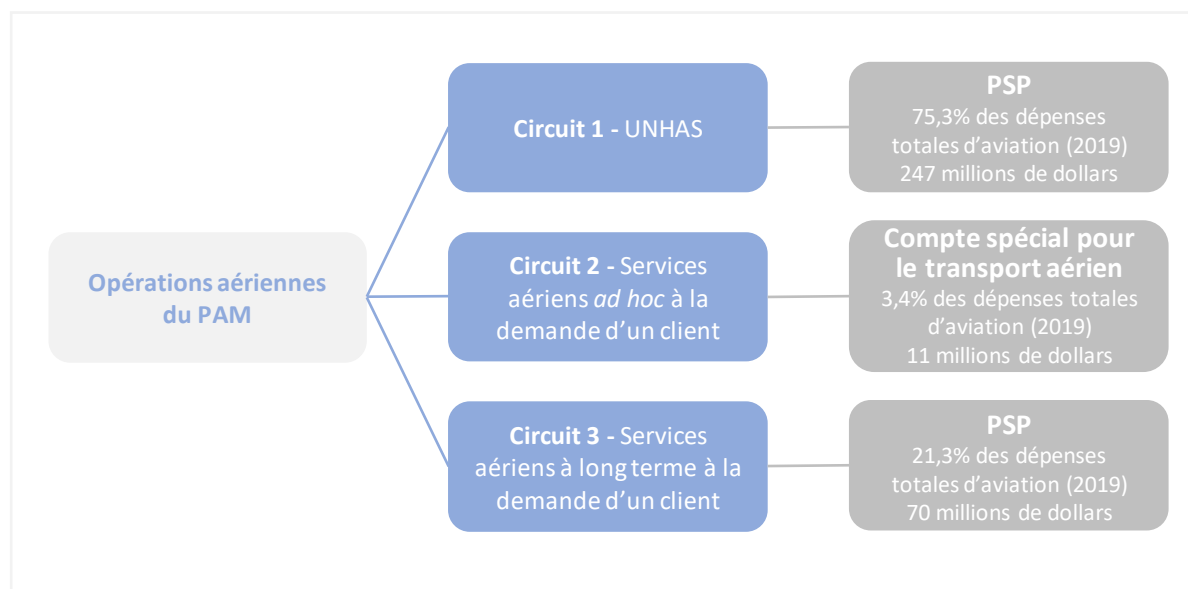
37. Les opérations aériennes relèvent de deux cadres de financement différents selon leur nature: soit les plans stratégiques de pays (PSP), soit le Compte spécial pour le transport aérien.

38. Les opérations de l'UNHAS sont intégrées dans les PSP (circuit 1) tandis que les autres opérations aériennes s'inscrivent dans un cadre distinct¹⁰.

39. Les flux financiers des autres opérations (hors UNHAS) sont divisés en deux catégories¹¹:

- les demandes ad hoc, pour des services de courte durée, sont imputées au Compte spécial pour le transport aérien (circuit 2);
- les demandes de services s'inscrivant dans la durée (accords à long terme) sont comptabilisées dans les PSP (circuit 3). L'imputation se fait au niveau de l'activité du PSP au titre de laquelle est assurée la prestation de services de transport aérien ou du module de la logistique. En revanche, une prestation du même ordre pour une courte durée est imputée au Compte spécial pour le transport aérien.

Figure 1: Cartographie simplifiée des flux financiers



Source: Auditeur externe.

¹⁰ Le plan stratégique des 16 pays où se déroulaient des opérations aériennes au début de 2020 affichait ainsi une activité de transport aérien. Seule l'opération aérienne en Haïti ne correspond pas à une activité particulière car elle a été lancée après le démarrage du PSP pour Haïti (2019-2023).

¹¹ Ces deux catégories (demandes ad hoc/demandes s'inscrivant dans la durée [accords à long terme]) ne recoupent pas exactement les catégories du Manuel du transport aérien (services ponctuels/services spécifiques). Du point de vue financier, c'est le type de contrat (longue durée ou pas) qui détermine s'il s'agit du circuit 2 ou du circuit 3.

40. Les PSP et les budgets de portefeuille de pays correspondants indiquent, pour les pays où se déroulent des opérations aériennes, les coûts opérationnels directs pour les opérations de l'UNHAS et les demandes s'inscrivant dans la durée: contrat d'affrètement, de ravitaillement en kérosène, de manutention au sol; versement au Compte spécial pour le transport aérien du prélèvement de 4,5 pour cent opéré sur les montants payés dans le cadre des contrats d'affrètement (recouvrement des coûts de gestion); charges d'appui au niveau local (salaires, frais de personnel, véhicules, location des bureaux, fournitures, communications). Les opérations aériennes participent également, comme toutes les activités menées sur le plan local, au financement des coûts d'appui directs et des coûts d'appui indirects du bureau de pays.

41. Les ressources des opérations aériennes suivies dans les PSP sont les contributions des donateurs et la participation des clients.

42. Le Compte spécial pour le transport aérien retrace les charges de personnel et autres frais de gestion des services du Siège en matière de transport aérien (Service du transport aérien et Unité de la sécurité du transport aérien) ainsi que, pour les seules opérations ad hoc, gérées de manière centralisée, les coûts opérationnels directs, les frais liés aux contrats d'affrètement aérien pour des clients internes ou pour des clients externes, les coûts de coordination et les coûts connexes (kérosène, manutention au sol, etc.).

43. Le Compte spécial pour le transport aérien est alimenté par un prélèvement (recouvrement des coûts de gestion) de 4,5 pour cent sur tous les contrats d'affrètement aérien (de longue durée comme ad hoc) qui, en plus de financer les charges de gestion du Siège en matière de transport aérien, permet si nécessaire d'effectuer des avances pour les opérations ad hoc ou celles liées à des situations d'urgence soudaines. Le Compte spécial reçoit également les remboursements effectués par les clients d'opérations ad hoc. Il bénéficie aussi en théorie d'une allocation en provenance du budget administratif et d'appui aux programmes (AAP), qui finance les différentes divisions du Siège.

44. La différence de nature des opérations imputées soit aux PSP soit au Compte spécial pour le transport aérien est résumée dans le tableau ci-dessous.

Tableau 3: Présentation simplifiée des cadres de financement des opérations aériennes

PSP	COMPTE SPÉCIAL POUR LE TRANSPORT AÉRIEN
CHARGES	CHARGES
<ul style="list-style-type: none"> - Coûts opérationnels et coûts d'appui des vols UNHAS et des services aériens de longue durée¹² - Montant provenant du recouvrement des coûts de gestion¹³ transféré au Compte spécial pour le transport aérien - Coûts d'appui directs (UNHAS) - Coûts d'appui indirects (UNHAS)¹⁴ 	<ul style="list-style-type: none"> - Coûts opérationnels et coûts d'appui liés aux services aériens de courte durée (ad hoc) - Dépenses administratives et de personnel du Service du transport aérien au Siège

¹² Ces services n'apparaissent pas en tant que tels dans les PSP mais sont incorporés au sein de modalités de transfert (assistance alimentaire, etc.).

¹³ En pratique, le recouvrement des coûts de gestion est inclus dans les coûts de prestation directe de services.

¹⁴ Les CAI sont considérés comme une dépense afférente au transport aérien dans les PSP car comme toutes les contributions, les dons en faveur des services aériens se voient appliquer le taux de recouvrement des CAI.

PSP	COMPTE SPÉCIAL POUR LE TRANSPORT AÉRIEN
PRODUITS	PRODUITS
<ul style="list-style-type: none"> - Contributions des donateurs (UNHAS) - Recouvrement partiel des coûts (clients UNHAS) - Recouvrement complet des coûts (clients de services aériens de longue durée) 	<ul style="list-style-type: none"> - Budget AAP ¹⁵ - Recouvrement des coûts de gestion (4,5 pour cent) - Recouvrement des coûts (clients de services aériens de courte durée (ad hoc))

Source: Auditeur externe.

45. Dès lors qu'il existe une activité en lien avec l'UNHAS dans un PSP (circuit 1), le Service du transport aérien parvient à suivre facilement les dépenses correspondantes. Il en va de même pour les dépenses afférentes au Compte spécial pour le transport aérien (circuit 2) qu'il administre. En revanche, les dépenses relevant du circuit 3 peuvent être incorporées dans diverses activités du PSP, ce qui rend leur recensement malaisé. Surtout, le Service du transport aérien n'opère pas de suivi spécifique de ce flux financier. Ainsi, il n'a pas été possible de faire une analyse détaillée du circuit 3.

46. Dans la pratique, lorsqu'un client demande à bénéficier d'un vol ad hoc, il est parfois possible de lui fournir les prestations souhaitées au moyen d'un contrat UNHAS (circuit 1) si des moyens aériens sont disponibles et inutilisés, plutôt que par le circuit 2.

47. La circulaire OED 2003/008 du Directeur exécutif, en date du 12 décembre 2003, qui a trait aux opérations aériennes, n'évoque pas de différence de cadre budgétaire et de cadre de financement en fonction des trois circuits mais indique au contraire que toutes les recettes et dépenses afférentes aux activités aériennes devraient être regroupées dans le Compte spécial pour le transport aérien. L'un des objectifs de ce compte spécial est en effet de centraliser la comptabilisation de toutes les activités aériennes et la communication de l'information financière à cet égard¹⁶. La directive¹⁷ qui précise la circulaire du Directeur exécutif, n'expose pas non plus clairement les différents flux financiers, et n'a jamais été mise à jour depuis l'institution des PSP.

48. S'agissant des PSP, la note d'orientation sur la méthode d'intégration des activités rattachées à l'ODD 17 prévoit la création d'une activité spécifique pour l'UNHAS et distincte pour le module de la logistique, ces deux activités ne pouvant fusionner. Si une demande de prestation de services de transport aérien est faite au PAM, elle doit figurer dans le PSP si le service est géré par le bureau de pays.

49. Ces directives restent insuffisantes pour rendre compte de la pratique actuelle et exposer clairement l'articulation entre Compte spécial pour le transport aérien et PSP. Une refonte de la documentation est nécessaire.

50. La raison principale de la création du Compte spécial pour le transport aérien est de conserver au profit des services chargés du transport aérien les recettes résultant des prestations particulières que le PAM fournit à un client et de pouvoir les reporter d'un exercice à l'autre. Il conviendrait de revoir ce mécanisme d'affectation spéciale car il revient à laisser à la Division des opérations liées à la chaîne d'approvisionnement et aux services chargés du

¹⁵ Les ressources du Compte spécial pour le transport aérien tirées du budget AAP ont été quasi nulles en 2019 (4 175 dollars) alors que le produit du recouvrement des CAI appliqué aux contributions allouées au transport aérien peut être estimé à 9,8 millions de dollars.

¹⁶ La directive du Département des opérations du 13 janvier 2004 (OD 2004/001) confirme le principe de centralisation de l'ensemble des activités aériennes sur le Compte spécial pour le transport aérien: "[Le Service du transport aérien] du PAM dirigera et gèrera toutes les activités liées au transport aérien comme une unité opérationnelle autonome sans but lucratif au titre du compte spécial pour [le transport aérien] établi par la circulaire du Directeur exécutif ED2003/008 datée du 12 décembre 2003".

¹⁷ ADF 2005/003-ODT 2005/001.

transport aérien le soin de déterminer les moyens (personnel et fonctionnement) qui leur sont nécessaires. Cette question de principe paraît relever du Conseil d'administration qui pourrait soit considérer que le budget AAP a vocation à financer les coûts de personnel et de fonctionnement des services chargés du transport aérien et supprimer en conséquence le Compte spécial pour le transport aérien, soit décider de maintenir ce compte spécial à condition d'intégrer dans ses dépenses les coûts opérationnels directs de l'ensemble des opérations aériennes conduites par le PAM.

Recommandation 3. L'Auditeur externe recommande que la direction du PAM: a) mette à jour et révise le cadre budgétaire et financier des activités aériennes afin d'assurer une présentation exhaustive et transparente des flux financiers liés à cette activité; b) réexamine la justification d'un compte spécial pour le transport aérien en fonction du degré d'autonomie souhaité s'agissant de la détermination des moyens de fonctionnement des services concernés.

1.4.2. Gestion des excédents

a) Excédent du budget de l'UNHAS (circuit 1)

51. L'excédent cumulé est passé de 3,8 mois de dépenses¹⁸ en 2017 à 4,4 mois en 2018 puis à 4,5 mois en 2019, soit près de 93 millions de dollars. Cette situation globale masque d'importantes disparités locales (de 1,5 mois de dépenses au Niger à 11,3 mois en Haïti en passant par 6,5 mois au Soudan du Sud en 2019).

52. Le Service du transport aérien n'a pas défini le montant de l'excédent annuel approprié pour les opérations aériennes. Une telle cible mériterait d'être déterminée et de servir d'indicateur afin d'optimiser la gestion financière et de ne pas conserver d'excédents inutiles.

53. L'UNHAS calcule son besoin de financement sur la base des contributions prévues dans le budget prévisionnel. Ces modalités sont discutables à double titre: d'une part, les dépenses sont systématiquement inférieures au budget et, d'autre part, une partie des recettes est garantie par la vente de billets (grâce à l'application du principe de recouvrement des coûts). En procédant ainsi, des opérations comme celles menées au Soudan du Sud ou en Somalie seraient en réalité déjà financées pour l'année 2020.

Recommandation 4. L'Auditeur externe recommande de déterminer le niveau optimal d'excédent cumulé pour chaque opération du Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies.

b) Excédent du Compte spécial pour le transport aérien (circuit 2)

54. Le Compte spécial pour le transport aérien¹⁹, conformément à la circulaire ED 2006/007 du Directeur exécutif en date du 9 août 2006 sur la gestion des ressources extrabudgétaires du PAM, est administré de manière autonome par le Service du transport aérien.

55. Sur la période 2017-2019, l'excédent d'exploitation du Compte spécial a légèrement diminué, tout en restant important. Il s'établit à 20,9 millions de dollars au 31 décembre 2019, soit l'équivalent de plus de 10 mois de fonctionnement²⁰.

¹⁸ Ce calcul en mois est fondé sur l'excédent cumulé disponible au 31 décembre 2019 rapporté aux dépenses annuelles, soit 63,5 millions de dollars d'excédent pour 200,4 millions de dollars en 2017, 79,0 millions de dollars pour 213,0 millions de dollars en 2018, 92,8 millions de dollars pour 247,6 millions de dollars en 2019 (Rapport du durabilité de l'UNHAS).

¹⁹ Voir Règlement financier, article 1.1: "L'expression compte spécial désigne un compte établi par le Directeur exécutif aux fins de comptabiliser des contributions spéciales ou des montants réservés à des activités déterminées et dont le solde peut être reporté sur l'exercice suivant".

²⁰ La moyenne des dépenses annuelles sur la période allant de 2017 à 2020 est de 24,4 millions de dollars.

56. Ces excédents doivent servir à effectuer des avances pour les opérations aériennes. Cependant, en pratique, les avances nécessaires ont été limitées: 1,5 million de dollars en 2017, 650 548 dollars en 2018 et 845 243 dollars en 2019. Elles ont toutes été remboursées. Ce constat montre que, de manière générale, les procédures de mobilisation de fonds pour les opérations aériennes reconduites ou dans les situations d'urgence sont efficaces.

57. Un solde minimum de 17,2 millions de dollars a été établi le 27 février 2020 par un mémorandum de décision du Directeur exécutif adjoint²¹. Toutefois, l'établissement de **ce montant ne prend pas en compte les revenus générés par les vols ad hoc**.

58. Les dépenses de personnel et de soutien ont augmenté de 80 pour cent entre 2017 et 2019 alors que les revenus provenant du recouvrement des coûts de gestion ont diminué de 16 pour cent et que l'activité aérienne au titre de l'UNHAS n'a progressé que de 26 pour cent (passagers) ou 37 pour cent (fret) sur la période. Ce constat pose la question de la maîtrise par la direction du PAM de la viabilité de la stratégie en matière de ressources humaines poursuivie par le Service du transport aérien et l'Unité de la sécurité du transport aérien).

Recommandation 5. L'Auditeur externe recommande de réévaluer le montant cible d'excédent cumulé pour le Compte spécial pour le transport aérien qui a été défini en 2020, en prenant en compte les revenus générés par les vols ad hoc, et de faire déterminer annuellement par le Conseil d'administration l'utilisation du montant dépassant cette cible.

1.4.3. Les prélèvements sur les opérations aériennes

59. Les contributions reçues au profit de l'UNHAS ou du module de la logistique font l'objet, comme les autres dons reçus par le PAM, d'un prélèvement dont le taux standard est fixé à 6,5 pour cent, pour couvrir les frais de structure du PAM (coûts d'appui indirects [CAI]) et alimenter le budget AAP. Elles font également l'objet d'un prélèvement, dont le taux est fixé par les bureaux de terrain, pour couvrir les coûts locaux de gestion des opérations aériennes (coûts d'appui directs [CAD])²². Les opérations aériennes subissent également un prélèvement spécifique appliqué aux contrats d'affrètement, dont le taux est fixé à 4,5 pour cent, pour couvrir le coût de la gestion des opérations aériennes par les équipes du Siège.

60. Le recouvrement des coûts de gestion des opérations aériennes sur les contrats d'affrètement représente une ressource importante (8,4 millions de dollars en 2019) pour le Compte spécial pour le transport aérien. Du fait de l'application d'un taux unique et fixe, les contrats génèrent un flux de recettes élevé, y compris lorsque l'administration de ces contrats n'entraîne pas d'augmentation proportionnelle des dépenses administratives. Sur la période 2017-2019, le montant généré par le recouvrement des coûts de gestion a été systématiquement supérieur aux dépenses administratives imputées au Compte spécial pour le transport aérien, malgré la hausse importante des dépenses de personnel. Le résultat excédentaire du compte spécial a permis de constituer une position de trésorerie de 25,7 millions de dollars selon un calcul du Service du transport aérien à la fin de 2019.

²¹ Mémorandum de décision du Directeur exécutif adjoint du PAM: "Solde minimum à maintenir sur le Compte spécial pour le transport aérien", 25 février 2020 (AA6058).

²² Les CAD sont budgétisés (puis exécutés) comme un pourcentage des coûts opérationnels directs et ne reposent pas directement sur les contributions, contrairement aux CAI. Le prélèvement est donc indirect.

**Tableau 4: Principales ressources et dépenses du
Compte spécial pour le transport aérien (en dollars)**

	2017	2018	2019
(A) Ressources – recouvrement des coûts de gestion	9 904 464	8 758 475	8 368 961
(B) Dépenses de personnel et dépenses administratives	3 956 182	4 753 475	7 090 237
Différence A - B	5 948 282	4 005 000	1 278 724

Source: Service du transport aérien.

61. Alors que les contributions aux opérations aériennes produisent, du fait du recouvrement des CAI et de celui des coûts de gestion, un double revenu pour le Siège, la gestion des opérations aériennes par les équipes du Siège est aujourd'hui financée exclusivement par le recouvrement des coûts de gestion. Le budget AAP doit notamment servir à financer les dépenses de fonctionnement et de personnel du Siège. Or, depuis 2019, le Service du transport aérien ne reçoit plus aucun financement provenant du budget AAP, la totalité de ses dépenses de fonctionnement et de personnel étant couvertes par le recouvrement des coûts de gestion. En effet, l'allocation en provenance du budget AAP a chuté, devenant nulle en 2019²³, alors que le budget AAP continue d'être alimenté par les recettes des CAI (9,8 millions de dollars en 2019) tirées des contributions des donateurs²⁴ aux opérations aériennes.

62. L'application d'un taux uniforme de recouvrement des coûts de gestion de 4,5 pour cent a conduit à un surfinancement, incitant à réduire la contribution du budget AAP aux coûts du Service du transport aérien. Autrement dit, l'accumulation d'une trésorerie importante au sein du Compte spécial pour le transport aérien a conduit à un transfert de charge de certaines dépenses autrefois financées par le budget AAP sur le recouvrement des coûts de gestion.

63. Lors de la réunion du Comité du transport aérien de décembre 2019, le Service du transport aérien a produit plusieurs simulations sur la soutenabilité du Compte spécial, en cas de maintien ou de réduction du taux de recouvrement des coûts de gestion. Ces simulations étaient notamment basées sur l'hypothèse selon laquelle aucune part du budget AAP ne serait allouée au Service du transport aérien et les dépenses de personnel augmenteraient de 10 pour cent par an, en raison à la fois de l'accroissement des effectifs et de la conversion de contrats de consultant en contrats de durée déterminée.

64. Avec un taux de recouvrement des coûts de gestion établi à 4,5 pour cent, le Service du transport aérien prévoit un déséquilibre du Compte spécial pour le transport aérien à partir de 2023. Les simulations pour des taux inférieurs conduisent à une situation encore plus déficitaire. Compte tenu de ces éléments, le Comité du transport aérien a décidé de maintenir le taux de recouvrement des coûts de gestion à 4,5 pour cent.

65. Il est cependant possible de faire une autre analyse, fondée sur un rééquilibrage des ressources affectées au Compte spécial pour le transport aérien.

²³ Mis à part la régularisation d'un crédit antérieur de 4 175 dollars en 2019.

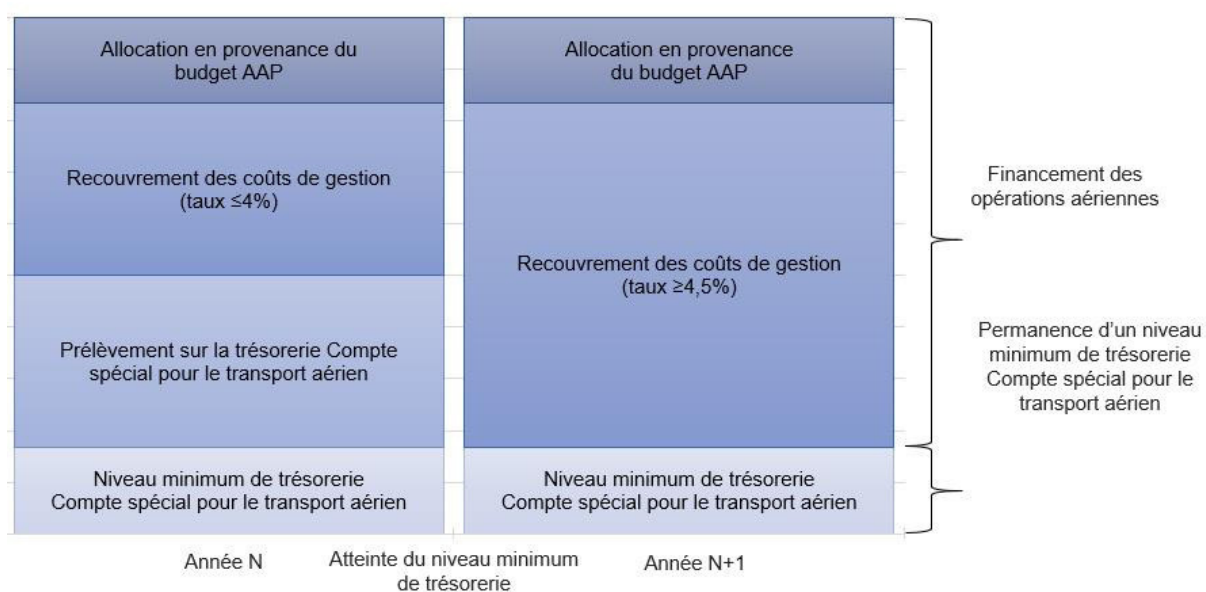
²⁴ Les contributions des donateurs aux opérations aériennes se sont élevées à 166,1 millions de dollars en 2019. Le taux standard de recouvrement des CAI est de 6,5 pour cent mais ce taux peut être ramené à 4 pour cent dans certaines conditions.

66. Une simulation effectuée par l'Auditeur externe, dont le détail figure à l'annexe 2 du présent document, suggère qu'il serait possible d'envisager une diminution du taux de recouvrement des coûts de gestion, en la compensant par une augmentation de l'allocation de fonds AAP au profit du transport aérien. Au total, la pression exercée sur les donateurs serait réduite.

67. D'après ce modèle, le déséquilibre entre les produits et les charges du Compte spécial pour le transport aérien entraîné par le passage à titre expérimental à un taux de 4 pour cent au lieu de 4,5 pour cent est compensé par une augmentation de l'allocation en provenance du budget AAP, portée à 1,75 million de dollars, soit 20 pour cent de la moyenne des CAI perçus sur les contributions au transport aérien entre 2017 et 2019, au lieu d'un montant quasi nul aujourd'hui.

68. À long terme, des ponctions sur la trésorerie seraient nécessaires pour équilibrer le système. La soutenabilité du compte spécial serait alors assurée par l'adoption d'un taux de recouvrement des coûts de gestion flottant, adaptable en fonction du niveau minimum de trésorerie souhaité. Dès lors que la trésorerie passerait en dessous de cette limite, le taux de recouvrement des coûts de gestion ou l'allocation en provenance du budget AAP pourraient être revus pour assurer la pérennité du financement.

Figure 2: Fonctionnement du mécanisme de financement du Compte spécial pour le transport aérien avec un taux de recouvrement des coûts de gestion ajustable



Source: Auditeur externe.

69. Ce modèle de financement présente le double avantage d'autoriser une baisse du taux de 4,5 pour cent appliqué aux contributions des donateurs et aux utilisateurs des services aériens, tout en rééquilibrant le financement des dépenses entre le budget AAP et les ressources liées au recouvrement des coûts de gestion. Il permet de surcroît une résorption de la trésorerie pléthorique du Compte spécial pour le transport aérien, dans la limite du niveau minimum de trésorerie établi à 17,2 millions de dollars en 2020.

Recommandation 6. L'Auditeur externe recommande de réexaminer les modalités de financement des dépenses de fonctionnement et de personnel du Service du transport aérien en envisageant de diminuer le prélèvement pour frais de gestion (taux de recouvrement des coûts de gestion) et de le compenser par l'allocation d'une part plus importante du budget administratif et d'appui aux programmes.

1.5. Cadre de ressources humaines

70. Les services chargés du transport aérien (Service du transport aérien et Unité de la sécurité du transport aérien) disposaient en 2019 de 35,5 équivalents temps plein au Siège (dont 14,2 consultants), une hausse de 22 pour cent par rapport à 2017 tenant au doublement du nombre de consultants. En janvier 2020, l'effectif physique s'élevait à 44 personnes présentes et six postes vacants.

71. En décembre 2019, il y avait 599 employés sur le terrain, 82 pour cent étant des employés temporaires locaux. Trois opérations (Soudan du Sud avec 149 agents, Soudan avec 97 agents et République démocratique du Congo avec 75 agents) concentraient plus de la moitié du personnel et 10 pays accueillait plus de 87 pour cent de l'ensemble des effectifs.

72. La parité des sexes n'est pas respectée et est absente de la stratégie en matière de transport aérien pour 2017-2019. Selon la base de données du Service du transport aérien, qui recensait l'ensemble du personnel des services aériens du PAM en décembre 2019, 19 pour cent sont des femmes et 81 pour cent des hommes. En janvier 2020, pour 17 opérations aériennes en cours, on ne dénombrait que deux femmes chefs du transport aérien. Ce faible pourcentage est à comparer à celui constaté pour les effectifs du Service du transport aérien au Siège, composés à 51 pour cent de femmes à la mi-2019²⁵.

73. S'agissant des conflits d'intérêts, un test a porté sur les consultants employés par le Service du transport aérien et par l'Unité de la sécurité du transport aérien. Dans le premier cas, tous les consultants de l'échantillon en poste au niveau local avaient travaillé précédemment dans des compagnies aériennes affrétées par le PAM. Dans le second, l'un des sept consultants employés avait auparavant travaillé chez un opérateur sous contrat avec le PAM. Si cette pratique peut sembler utile car elle procure les compétences recherchées, elle nécessiterait une vigilance particulière des services du Siège chargés des ressources humaines lors des recrutements pour se prémunir contre de possibles conflits d'intérêts, notamment dans l'Unité de la sécurité du transport aérien, qui a la responsabilité d'accréditer les opérateurs. Quel que soit le degré de spécialisation requis, il doit être possible de recruter des experts de la sécurité aérienne auprès d'autres compagnies que celles qui bénéficient de contrats avec le PAM.

74. Enfin, il apparaît que certains membres du Comité de passation des marchés d'affrètement aérien ne se conforment pas au programme annuel de déclaration des conflits d'intérêts, contrairement à ce que prévoit le Bureau de la déontologie, et la direction en a été informée.

75. Le plan de formation annuel du Service du transport aérien n'englobe pas les besoins de l'Unité de la sécurité du transport aérien. Les évaluations réalisées sur le terrain par le Service du transport aérien entre 2017 et 2019 montrent que pour plus de la moitié des opérations aériennes (53 pour cent), il n'existait pas de plan de formation annuel en bonne et due forme ou approuvé.

Action possible du Secrétariat – Ressources humaines - 1- Accroître les efforts en matière de parité des sexes au sein du personnel des services aériens. 2- Doter chaque opération aérienne d'un plan de formation. 3- Renforcer les règles visant à prévenir les conflits d'intérêts lors du recrutement des consultants employés par le Service du transport aérien et l'Unité de la sécurité du transport aérien. 4- Veiller à transmettre le nom des membres du Comité de passation des marchés d'affrètement aérien au Bureau de la déontologie afin qu'ils soient soumis au programme de déclaration des conflits d'intérêts.

²⁵ Plan annuel de performance de la Division des opérations liées à la chaîne d'approvisionnement révisé le 17 octobre 2019.

1.6. Cadre de gestion des risques

76. La maîtrise des risques associés à l'activité aérienne revêt une grande importance compte tenu de la nature de celle-ci et du contexte particulièrement difficile dans lequel elle se déroule. La responsabilité du PAM a été soigneusement circonscrite, en transférant l'essentiel du risque juridique²⁶ sur les opérateurs affrétés ou sur les organisations pour le compte desquelles sont transportés des passagers et du fret. Cela étant, l'incidence qu'aurait un défaut de maîtrise de l'activité pour la réputation du PAM demeure. À cet égard, la mise en place récente d'une procédure de suivi de l'ensemble des observations faites par les auditeurs externe et interne, par l'Unité de la sécurité du transport aérien et par l'Unité de l'assurance de la qualité dans le cadre de leurs visites sur le terrain est très opportune²⁷.

1.6.1. Maîtrise des risques par les services opérationnels

a. Mise en œuvre de l'approche axée sur les risques

77. La Division des opérations liées à la chaîne d'approvisionnement tient son registre des risques conformément à la Politique en matière de gestion globale des risques du PAM²⁸. Le Service du transport aérien dispose lui aussi de son registre, ce qui traduit une approche rigoureuse des risques propres à l'activité aérienne. La mise à jour de ce registre en août 2019 a permis de recenser 21 risques à surveiller.

78. La culture technique des responsables du Service du transport aérien les prédispose à une grande vigilance dans ce domaine. Ainsi, pour réduire le risque de quasi-collision en vol auquel ses aéronefs sont exposés, ce service prend des mesures adaptées. Cela va dans le sens de la recommandation faite par le Bureau de l'audit interne lors de sa vérification des activités de transport aérien en 2013: il avait constaté une prise en compte insuffisante des activités aériennes dans la politique en matière de gestion globale des risques. Le champ des risques analysés et le travail fait pour réduire les risques initiaux montrent le sérieux de la démarche accomplie.

79. Cette rigueur contraste cependant avec la pratique constatée localement, puisqu'au cours des trois dernières années, près des trois quarts des opérations aériennes n'ont pas tenu de registre des risques, comme l'a relevé le Service du transport aérien (voir l'annexe 6). En 2019, ce dernier a commencé à étoffer les registres de risques existants en répertoriant les risques non opérationnels.

80. Le risque de fraude est évoqué dans certains registres des risques opérationnels (Soudan du Sud), mais il est généralement jugé faible et limité aux tentatives de corruption. Pourtant, le risque de fraude aux prestations (passagers n'entrant pas parmi les bénéficiaires du service aux termes du mandat de l'UNHAS, demandes de remboursement indues émanant des opérateurs, conflits d'intérêts du personnel avec les opérateurs ou les utilisateurs, etc.) est, au vu des faiblesses détectées dans les systèmes d'enregistrement des organisations et des passagers, potentiellement substantiel.

81. Selon les observations du Service du transport aérien, au cours de la période 2017-2019, près des trois quarts des opérations n'ont pas effectué de contrôle rigoureux des organisations répondant aux conditions requises (autorisation en bonne et due forme donnée par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et/ou par les autorités locales, signature des conditions financières correspondantes). Dans un tiers des cas, un agent local avait même

²⁶ Le Bureau des services juridiques du PAM confirme l'absence de contentieux en cours relatif à l'activité aérienne.

²⁷ Dans un mémorandum du 11 juillet 2019, le Chef du Service du transport aérien confie à l'Unité de l'assurance qualité la tâche de compiler l'ensemble des recommandations en instance et pose le principe d'un compte rendu mensuel des progrès accomplis.

²⁸ WFP/EB.2/2018/5-C.

accès aux procédures de réservation et de comptabilisation des paiements de billets sur Takeflite, au mépris du principe de la séparation des tâches (voir l'annexe 6).

82. Il y a donc lieu de ne pas concentrer exclusivement l'attention sur les risques opérationnels propres à l'activité aérienne mais de prendre en considération plus particulièrement les risques fiduciaires liés aux prestations aériennes du PAM.

83. La nouvelle version des directives relatives à la gestion du registre des risques du Service du transport aérien, datée du 1^{er} mars 2019, prévoit que toutes les opérations aériennes sur le terrain doivent établir des registres des risques prenant en compte tous les risques, non seulement ceux liés à la sécurité opérationnelle et à la sûreté aérienne, mais aussi ceux d'ordre stratégique, financier et fiduciaire.

Recommandation 7. L'Auditeur externe recommande de poursuivre le processus de prise en compte des divers risques de fraude liés aux services aériens dans les registres des risques des opérations et dans celui du Service du transport aérien.

b. Suivi de la conformité

84. Conformément au Manuel du transport aérien, le Service du transport aérien dispose d'une unité de l'assurance de la qualité, qui réalise des évaluations périodiques de la qualité des opérations. Au cours des trois dernières années, elle a mené 28 audits et couvert toutes les opérations en cours (à l'exception d'Haïti, dont l'audit était prévu en mars 2020), 12 opérations ayant fait l'objet d'au moins deux visites sur le terrain.

85. Les observations formulées par l'Unité de l'assurance de la qualité, au nombre de 230 pour la période 2017 à 2019, font apparaître de façon récurrente des difficultés dans les domaines suivants: pilotage des opérations, gestion globale de la sécurité, gouvernance, contrôle interne, ressources humaines, relations avec les utilisateurs, évaluation de la performance des opérateurs et synergies locales (voir l'annexe 6).

86. Le Service du transport aérien fait valoir que le processus de gestion de la qualité est en cours d'amélioration, comme en témoigne le plan d'activité pour 2020, qui prévoit divers audits (OACI, examen du système de qualité par un consultant) et projets de procédures opérationnelles normalisées. Il n'en demeure pas moins que selon ses propres critères internes et malgré un progrès général, six²⁹ des 17 opérations en cours ne répondaient pas encore au critère prévoyant 75 pour cent de conformité des principaux processus³⁰.

87. Suite à l'accident d'avion survenu au Kosovo en 1999 avec un appareil affrété par le PAM, l'OACI avait recommandé à l'issue d'un audit de mettre en place une chaîne de gestion de la sécurité aérienne indépendante de celle de la gestion des opérations aériennes, rattachée hiérarchiquement à l'équipe de direction. Le Conseil de la sécurité aérienne est informé deux fois par an du niveau de sécurité aérienne, établi selon des indicateurs standard définis dans le Manuel de l'Unité de la sécurité du transport aérien, comme le nombre d'incidents et d'accidents graves, le nombre d'incidents significatifs pour 100 000 kilomètres parcourus et le nombre d'anomalies enregistrées (dangers à risque élevé). Ce dernier a constamment augmenté de 2017 à 2019 (+21 pour cent), traduisant une bonne culture du compte rendu bénéfique à la gestion des risques aériens. L'Unité de la sécurité du transport aérien a conduit 212 audits d'évaluation en 2019, soit 11 pour cent de plus qu'en 2017.

²⁹ Cameroun, Libye, Mauritanie, Niger, République centrafricaine et Yémen.

³⁰ Source: Unité de l'assurance de la qualité.

1.6.2. Prise en compte des risques lors des audits

a. Audit interne des activités aériennes

88. Le Bureau de l'Inspecteur général a effectué un audit des activités aériennes du PAM en 2013. Toutes les recommandations ont été classées.

89. L'audit des systèmes d'information, dont ceux utilisés par la Division des opérations liées à la chaîne d'approvisionnement, conduit en 2018 par le Bureau de l'Inspecteur général (référence AR/18/01) a permis de constater l'absence d'une liaison automatique entre le système de gestion des vols Takeflite³¹ et WINGS.

90. Les créances auprès des utilisateurs n'ont pas été analysées dans plus d'un quart des opérations évaluées par le Service du transport aérien entre 2017 et 2019 et elles n'étaient le plus souvent pas convenablement rapprochées des données enregistrées dans WINGS (60 pour cent des cas). Ce rapprochement des données entre Takeflite et WINGS n'était toujours pas effectué correctement à la date de l'audit externe³² et des soldes à la clôture ne correspondaient pas entre les deux systèmes. Cela ne permet pas d'avoir de certitude quant à l'exactitude des créances détenues sur les clients.

91. Les soldes des comptes utilisateurs présentaient à la fin de 2019 des écarts importants entre WINGS et Takeflite: 1,7 million de dollars pour l'opération combinée Kenya-Somalie, 332 083 dollars en République centrafricaine, 417 134 dollars au Soudan du Sud et 598 404 dollars au Nigéria.

92. La principale cause de ces difficultés réside, en l'absence d'interface automatisée, dans la différence de nomenclature client entre les deux systèmes: à un utilisateur désigné par un seul identifiant dans WINGS peuvent correspondre plusieurs comptes clients dans Takeflite. Dès lors, le pointage – forcément manuel – entre les deux applications nécessite un retraitement.

93. Accessoirement, le PAM ne disposait pas de contrat en cours avec l'éditeur de Takeflite, situation qui n'a pas empêché le paiement de droits, à hauteur de plus de 100 000 dollars sur les deux derniers exercices. La régularisation de cette situation permettrait d'engager simultanément l'interfaçage entre systèmes d'information.

94. Entre 2017 et 2019, le Bureau de l'Inspecteur général a par ailleurs procédé à des vérifications auprès de 10 bureaux de pays dans lesquels une opération aérienne se déroulait, soit près des deux tiers des opérations. Les observations concernant les opérations aériennes portaient notamment sur l'existence de créances non recouvrées de plus de 90 jours au titre de l'UNHAS (Somalie) et des cas où la légitimité de l'embarquement de certains passagers sur des vols de l'UNHAS (Tchad) n'était pas vérifiée.

95. Les missions effectuées par l'Auditeur externe auprès de différentes opérations aériennes en 2019 ont permis de constater que certaines créances client, pourtant anciennes, perduraient. Au Mali par exemple, la créance la plus ancienne avait 1 339 jours (depuis le 31 mars 2016). Dans certains pays, la balance des comptes clients était de ce fait négative. Elle pouvait représenter pour le Nigéria par exemple jusqu'à 20 pour cent des recettes directes (recouvrement des coûts) de l'année.

³¹ Cette application fait l'objet d'un contrat entre le PAM et la société néo-zélandaise du même nom, qui était arrivé à expiration à la date de l'audit.

³² Il n'était pas fait dans tous les bureaux de pays, puisque quand l'Auditeur externe a demandé fin janvier 2020 le document permettant d'effectuer cette tâche, seuls 12 responsables d'opérations sur 16 ont répondu. Formulée juste après la clôture annuelle, cette demande aurait dû pouvoir être satisfaite instantanément. La plupart des responsables d'opérations aériennes ont transmis des extractions de données distinctes pour chaque logiciel (Cameroun, République centrafricaine, etc.), peu de pays (Afghanistan, Soudan du Sud, Mali) opérant un pointage sur un seul fichier.

Action possible du Secrétariat – Créances sur les utilisateurs - 1- Mettre au point un système automatisé de liaison entre le système de gestion des vols Takeflite et le logiciel comptable WINGS afin d'obtenir une assurance sur le niveau des créances détenues sur les clients. 2- Régulariser sans délai la situation contractuelle avec l'éditeur de Takeflite.

b. Maîtrise des risques grâce au suivi des recommandations issues de l'audit externe

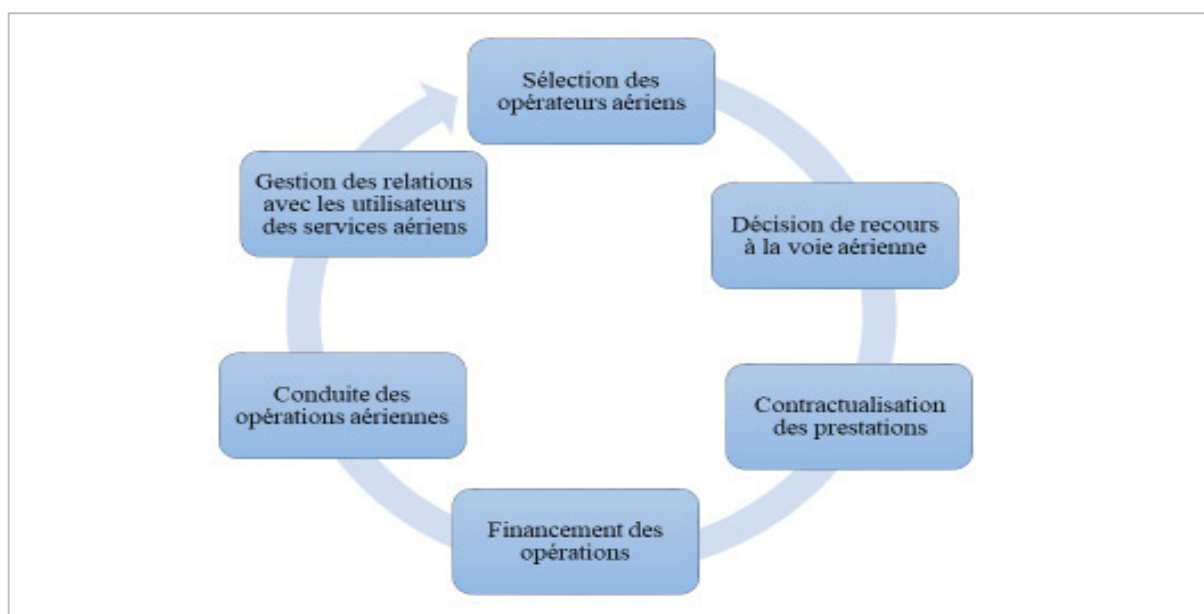
96. L'OACI n'a pas conduit d'audit des services de transport aérien du PAM depuis 2005. Conformément à l'accord conclu entre les deux organismes le 6 décembre 2019, une évaluation est prévue au mois de mai 2020.

97. Le précédent rapport de l'Auditeur externe sur le Service du transport aérien du PAM date de 2016. Les six recommandations formulées lors de cet audit ont depuis été clôturées.

2. Principaux processus mis en œuvre pour les opérations aériennes

98. Les principaux processus mis en œuvre par les services du PAM chargés du transport aérien ont été analysés afin de déterminer l'efficacité des actions menées dans ce cadre.

Figure 3: Principaux processus mis en œuvre au titre de l'activité aérienne du PAM



Source: Auditeur externe.

2.1. La sélection des opérateurs aériens

99. Le nombre d'appareils affrétés ou utilisés par le PAM dans le cadre de l'UNHAS a été relativement stable entre 2017 et 2019 (passant de 188 à 172 appareils affrétés et de 102 à 109 appareils utilisés)³³. La capacité cumulée de sièges (plus de 2 000 fin 2019) a, pour sa part, progressé de 30,9 pour cent. En 2019, la flotte utilisée par le PAM (109 appareils) se composait à 72,5 pour cent d'avions et à 27,5 pour cent d'hélicoptères.

³³ Un appareil affrété est un appareil pour lequel un contrat a été passé avec un opérateur. Le nombre d'aéronefs affrétés moins le nombre d'aéronefs utilisés (accords à long terme + services ad hoc) donne le nombre d'aéronefs en réserve.

100. N'étant pas propriétaire des appareils utilisés, le PAM travaille avec des opérateurs aériens privés. Ces compagnies sont sélectionnées selon un processus en bonne et due forme. L'équipe de l'Unité de la sécurité du transport aérien³⁴ examine la façon dont une compagnie applique les différentes normes de sécurité du PAM. Si le niveau de risque est acceptable, cette compagnie est inscrite sur la liste des prestataires agréés auxquels le Service du transport aérien a le droit de faire appel.

101. L'établissement d'une liste de prestataires agréés limite certes la libre concurrence, mais cela permet de garantir un niveau de sécurité aérienne élevé conforme aux règles du PAM malgré la pression opérationnelle et le contexte d'urgence.

102. Sur la période 2017-2019, 96 opérateurs en moyenne, répartis en deux catégories³⁵, ont été inscrits sur cette liste. En 2019, le Service du transport aérien a fait appel à sept reprises à un opérateur qui ne figurait pas sur la liste pour des opérations d'évacuation, de rapatriement de réfugiés pour le compte d'une autre organisation ou de transport de personnalité:

- en pratique, les **compagnies travaillant effectivement pour le compte du PAM**, dont le nombre progresse depuis 2017 (de 25 en 2017 à 32 en 2019) sont relativement stables (on trouvera une analyse détaillée à l'annexe 5). Ces compagnies sont **pour la plupart reconduites d'une année sur l'autre**: les deux tiers des compagnies utilisées par le PAM en 2019 l'étaient déjà en 2017;
- fin 2019, le PAM avait 92 contrats en cours avec 26 opérateurs de la catégorie A (46 pour cent des opérateurs de cette catégorie) et cinq de la catégorie B;
- 43 pour cent des **95 opérateurs inscrits sur la liste en décembre 2019 provenaient de sept pays**: Fédération de Russie (neuf), Afrique du Sud (huit), Canada (six), Kenya (six), Nigéria (quatre), Ouganda (quatre), et Ukraine (quatre).

103. La constitution de deux catégories incite à passer des contrats essentiellement avec des opérateurs de la catégorie A, car leur niveau de sécurité aérienne est meilleur. Or, le nombre moyen d'opérateurs de cette catégorie n'était que de 51 entre 2017 et 2019, soit à peine plus de la moitié du vivier théorique et des contrats en cours.

104. Au 1^{er} janvier 2020, la flotte sous contrat avec le PAM était composée de 77 aéronefs³⁶ répartis en 17 types. Or, six d'entre eux, soit 45 pour cent du parc affrété, correspondent à des aéronefs qui ne sont plus produits. Mis en service dans les années 1980, ils vieillissent. Dès lors, le PAM doit faire face à une obsolescence prévisible des moyens aériens qu'il affrète.

105. C'est pourquoi le Service du transport aérien maintient en permanence une veille sur les dispositifs technologiques innovants (drones, dirigeables, etc.). Il a établi à cette fin une unité qui se consacre aux systèmes d'aéronefs télépilotés. Ces dispositifs, applicables plus au fret qu'au transport de passager, ne pourront toutefois pas être mis en œuvre avant cinq à dix ans, même si des projets pilotes sont prévus pour fin 2020.

106. Il apparaît ainsi souhaitable qu'une analyse des moyens de transport aérien mobilisables par le PAM à l'horizon 2025-2030 soit réalisée en fonction de plusieurs scénarios d'intervention d'urgence, afin de prévenir toute discontinuité opérationnelle et d'anticiper l'effet que pourrait avoir leur utilisation sur le modèle de financement des opérations du PAM.

³⁴ À la date de l'audit, le processus d'inscription d'un opérateur sur la liste des prestataires agréés n'est pas décrit dans une procédure opératoire normalisée. Un projet était en cours, qui prévoyait une séparation des tâches entre les acteurs et un contrôle interne.

³⁵ Catégorie A pour les opérateurs présentant un niveau de risque "acceptable" et catégorie B pour ceux qui présentent un niveau de risque "tolérable".

³⁶ Cette comptabilisation n'englobe que les accords à long terme (77 aéronefs), et non les services ad hoc (34 aéronefs) (source: outil de gestion de la performance [PMT]).

Action possible du Secrétariat – Sélection des opérateurs - Réaliser une étude prospective à cinq/dix ans des moyens aériens mobilisables pour le transport de passagers et de fret à des fins humanitaires, et prévoir dans les contrats avec les opérateurs des clauses relatives à l'usure et à l'obsolescence des appareils mis à disposition.

2.2. La décision du recours à la voie aérienne

107. Le Manuel du transport aérien prévoit un processus formel pour le lancement d'une opération aérienne.

108. L'analyse des dossiers a fait apparaître des lacunes dans le contrôle interne des opérations et le respect du cadre réglementaire:

- le **format de lancement d'une opération** prescrit par le Manuel n'est pas toujours respecté (les demandes officielles n'émanent pas toujours du coordonnateur de l'action humanitaire local, mais parfois du directeur du bureau de pays³⁷);
- pour des opérations anciennes, les **documents afférents** au processus de prise de décisions n'ont pu être présentés, en dehors de la décision définitive signée par le Directeur exécutif, et, dans le cas de certaines opérations récentes (République démocratique du Congo, Mali, Cameroun), ces documents sont manquants;
- les **évaluations techniques préalables** ne sont pas toujours réalisées³⁸;
- le **concept d'opérations** est souvent absent (Afghanistan, Mali, Soudan, Yémen) ou succinct (Niger, République centrafricaine, Somalie) et, lorsqu'il existe, n'est pas révisé avec régularité.

109. S'agissant du fret, les critères de choix des modalités de transport (voie aérienne ou autre) apparaissent insuffisamment explicités, comme le relevait le Bureau de l'Inspecteur général dans son audit du Bureau du PAM au Soudan du Sud de 2018 (référence AR/18/08). Compte tenu des éléments de coût, la voie aérienne n'est en principe utilisée qu'en dernier ressort, sauf si d'autres critères (urgence vitale, insécurité, etc.) priment. Il n'existe cependant pas de modèle de prise de décisions et aucune unité de référence commune (coût par tonne et par kilomètre) pour évaluer les frais correspondants.

110. Le Manuel du transport aérien ne définit pas non plus de critères de sélection du mode de transport. Sur le terrain, les chargés de la chaîne d'approvisionnement ne disposent pas d'une procédure normalisée qui permette d'éclairer le choix des directeurs de bureau de pays ou des groupes de travail intersectoriels quant à la modalité de transport la plus adaptée.

111. Si le temps peut être le critère le plus important conduisant à la mise en place de moyens aériens, notamment en cas de situation d'urgence soudaine, lorsque les opérations se prolongent, les instances décisionnelles n'étudient pas toujours de manière systématique l'existence d'options plus efficaces. La logique qui s'installe est que, si les financements sont assurés, les affrètements aériens continuent.

112. L'exemple du Soudan du Sud montre qu'après la phase d'urgence initiale, une réflexion a été conduite pour trouver une solution moins onéreuse pour le transport de marchandises: voies fluviales, prépositionnement par la route, voire mise en œuvre de moyens innovants comme les véhicules tout-terrain SHERP. Pourtant, des vols UNHAS ont été maintenus, soit pour relier des lieux accessibles par la route, soit parallèlement à des vols commerciaux, comme entre Nairobi et Mogadiscio.

³⁷ C'est le cas par exemple du Yémen ou de Haïti.

³⁸ Par exemple au Cameroun, au Mali ou au Yémen.

113. Ainsi, il serait utile de mettre au point une méthode pour déterminer quand recourir à une opération aérienne plutôt qu'à d'autres moyens ou quand revoir une opération aérienne en place. Elle pourrait se fonder sur une grille de critères tels que l'existence de lignes aériennes commerciales sûres et fiables, l'état du réseau routier et les possibilités d'étendre ce réseau grâce aux moyens du PAM, les besoins humanitaires, la situation générale en matière de sécurité dans les différentes régions du pays, et les coûts ainsi que l'impact environnemental associés à chaque modalité de transport.

Recommandation 8. L'Auditeur externe recommande de prévoir dans le Manuel sur les transports un chapitre comportant, à l'intention du Siège et des bureaux de pays, des dispositions devant permettre de mieux expliciter le choix des modalités de transport de fret entre les vecteurs aériens, terrestres, fluviaux ou maritimes.

2.3. Le financement des opérations aériennes

114. Le Manuel du transport aérien prévoit que les activités de l'UNHAS sont en principe financées par des **contributions des donateurs et par les contributions des utilisateurs** de ses services³⁹. Le PAM défend ce modèle hybride "80 pour cent dons/20 pour cent recettes provenant de la facturation de certains services".

2.3.1. Financement par les donateurs

115. Les opérations de mobilisation de fonds sont propres à chaque pays et financent uniquement les opérations aériennes menées dans ce pays. Il revient au directeur du bureau de pays concerné de rechercher les fonds nécessaires à la mise en œuvre de l'opération de l'UNHAS menée sur son territoire, en lien avec les comités de pilotage⁴⁰ locaux.

116. Le Manuel du transport aérien ne précise cependant pas les modalités de mise en œuvre de cette mobilisation de fonds.

117. Cette organisation présente un apparent paradoxe. À l'exception du Soudan du Sud et du Soudan, le comité de pilotage est présidé par le représentant du Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires⁴¹ dans le pays, alors que la mobilisation de fonds relève de la responsabilité du directeur du bureau de pays du PAM. Cette dualité peut être source de dispersion des efforts, même si dans les faits, il n'est pas rare que le directeur du bureau de pays, généralement co-président ou vice-président du comité, ou le chef du transport aérien préside effectivement les réunions.

³⁹ Le PAM distingue dans son Manuel du transport aérien trois modes de financement: prise en charge complète des coûts par les utilisateurs (recouvrement intégral des coûts), prise en charge partagée entre les donateurs et les utilisateurs (recouvrement partiel des coûts) – modèle le plus répandu - et prise en charge intégrale par les donateurs.

⁴⁰ Leur rôle et leur composition sont précisés dans le Manuel du transport aérien et un mémorandum du Chef du Service du transport aérien en date du 12 janvier 2018 concernant les organes directeurs de l'UNHAS. Dans chaque pays, ce comité est présidé par le Directeur du bureau de pays ou par le coordonnateur de l'action humanitaire et composé de représentants de l'UNHAS, de l'ONU, d'ONG et de donateurs. Il est chargé de trouver des fonds, de faire le lien avec les autorités locales et de définir la stratégie des opérations aériennes sur place.

⁴¹ Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires est un département du Secrétariat de l'ONU. Son représentant est responsable de la gestion d'un fonds humanitaire qui peut être sollicité pour le financement d'opérations aériennes en cas de dons insuffisants. Outre son implication dans les comités de pilotage, ce représentant délivre aux différentes organisations les habilitations nécessaires pour pouvoir faire appel à l'UNHAS.

118. Le financement des opérations aériennes repose sur une base restreinte de donateurs. En 2019, seuls 15 pays ou organisations finançaient les opérations de l'UNHAS⁴². L'équilibre financier de certaines opérations repose sur un nombre particulièrement réduit de donateurs: quatre au Yémen, trois au Kenya et en Libye, deux en Éthiopie et en Haïti.

119. La structure des donateurs est une source de fragilité pour les opérations de l'UNHAS, qui sont dépendantes d'un petit nombre de pays. Or, il n'existe pas de véritable stratégie de mobilisation de fonds pour ces opérations. Une telle stratégie devrait notamment tenir compte de la nécessité de diversifier la base des donateurs. Il ressort également des entretiens avec les principaux donateurs que les demandes de financement interviennent souvent en situation d'urgence, limitant la capacité des États à planifier leur intervention. À l'inverse, le PAM regrette que les engagements des États ne soient pas davantage prévisibles sur le long terme.

120. Parmi les donateurs ne figure aucun donateur privé alors que la visibilité de l'activité (service à la communauté humanitaire), les perspectives commerciales locales (pétrole, télécommunications, industrie aéronautique, etc.) et les exigences en matière de responsabilité sociale des entreprises pourraient permettre de les solliciter. Il est à noter que la Stratégie en matière de partenariat et de mobilisation de fonds auprès du secteur privé pour 2020–2025, qui a été approuvée par le Conseil d'administration du PAM à sa deuxième session ordinaire de 2019, ne fait aucune mention de l'UNHAS ou d'une quelconque activité aérienne du PAM.

Recommandation 9. L'Auditeur externe recommande d'élaborer une stratégie de mobilisation de fonds pour les opérations du Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies prévoyant une planification pluriannuelle des engagements financiers des donateurs pour chaque opération et englobant les donateurs privés, et qui soit cohérente avec la stratégie globale suivie par les bureaux de pays vis-à-vis des donateurs du PAM.

2.3.2. Financement par les utilisateurs

121. Le service aérien fourni par le PAM à la communauté humanitaire n'est généralement pas gratuit pour ses utilisateurs.

122. Dans le cadre du recouvrement partiel des coûts, les billets d'avion sont facturés sur une base forfaitaire, qui n'est pas révisée régulièrement⁴³. En l'absence de lignes directrices du Siège et de référentiel pour les tarifs appliqués, la pratique sur le terrain varie. Par exemple:

- le prix du billet varie selon les pays (de 90 dollars au Nigéria jusqu'à 500 dollars en République démocratique du Congo);
- au sein d'un même pays, le prix du billet peut être identique pour toutes les destinations couvertes par l'UNHAS (Éthiopie, Mauritanie, Nigéria, Yémen) ou variable (Kenya, République démocratique du Congo);
- en Afghanistan, un tarif préférentiel est pratiqué pour les ONG locales (150 dollars contre 300 dollars pour les autres passagers) et pour les femmes des ONG locales (50 dollars);
- des pénalités en cas de non-présentation et des frais d'annulation sont prévus, mais pas dans tous les pays.

⁴² Donateurs à l'UNHAS (2019), par ordre décroissant de contribution: États-Unis d'Amérique (43 pour cent), organismes des Nations Unies (13 pour cent), Union européenne (Direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes) (11 pour cent), Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (10 pour cent), Allemagne (10 pour cent), Suède (4 pour cent), Banque mondiale (3 pour cent), Canada (3 pour cent), France (1 pour cent), Pays-Bas (1 pour cent), Norvège (1 pour cent), Japon, République de Corée, Espagne, Luxembourg.

⁴³ Comme au Mali, où les tarifs sont inchangés depuis 2013.

123. En moyenne, les recettes propres couvrent 37 pour cent du coût annuel des opérations de l'UNHAS. En Somalie et au Soudan du Sud, elles représentent plus de 60 pour cent du coût des opérations, contre moins de 20 pour cent en République centrafricaine, en Mauritanie, au Nigéria et au Yémen. Ces différences s'expliquent par le caractère décentralisé de l'UNHAS et par l'hétérogénéité de l'équilibre financier de chaque opération.

124. Les différences de pratique accroissent l'incompréhension des donateurs quantaux modalités de financement des opérations de l'UNHAS. La définition par le Siège de lignes directrices communes à toutes les opérations permettrait d'accroître la transparence du modèle de financement des activités aériennes. Ces lignes directrices pourraient évoquer la possibilité d'une diversification des tarifs pratiqués en distinguant par exemple ONG internationales et locales, sous réserve d'un contrôle scrupuleux de leur enregistrement en bonne et due forme par le coordonnateur de l'action humanitaire et par les autorités locales.

Recommandation 10. L'Auditeur externe recommande de définir des lignes directrices concernant la prise en charge des coûts par les utilisateurs (recouvrement des coûts) et d'étudier les possibilités de diversification des tarifs pratiqués par le Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies pour le transport de passagers, en distinguant par exemple les organisations non gouvernementales internationales et locales.

2.4. La contractualisation des prestations

125. L'Auditeur externe a analysé plusieurs échantillons portant sur des contrats d'affrètement⁴⁴, sur des factures⁴⁵ et sur des paiements⁴⁶.

126. La procédure de passation des contrats d'affrètement peut être améliorée à plusieurs égards, notamment en ce qui concerne les délais souvent très serrés pour formuler des offres ou la motivation insuffisante du choix du titulaire:

- la notion du **choix de l'offre de prestation la plus appropriée** est peu précise;
- le **calendrier contractuel** (délai pour répondre à l'appel d'offres; délai entre la signature du contrat et le début des prestations) est souvent serré (quelques jours) et donc peu propice à l'ouverture à la concurrence, et il favorise les opérateurs sortants, malgré une durée de principe des marchés de 24 mois⁴⁷;
- l'organisation d'un nouveau tour pour **départager les offres acceptables** n'est pas toujours sollicitée et les conditions de recours à la négociation ne sont pas précisément arrêtées;
- le **choix du titulaire** est souvent **peu motivé et peu étayé par des pièces justificatives** (non production des pièces contractuelles signées)⁴⁸;
- le recours à une extension de la durée du contrat, qui intervient dans certains cas au dernier moment (parfois deux jours avant la date d'expiration) est souvent **peu motivé et peu étayé par des pièces justificatives**;

⁴⁴ Mali, Somalie, Soudan du Sud, Afghanistan, Niger, Tchad.

⁴⁵ Échantillon de 986 bons de commande et de 2 145 factures (136 090 360 dollars) couvrant la période de janvier à octobre 2019, représentant 1,5 pour cent du montant total.

⁴⁶ Échantillon de paiements effectués en 2019 (156,1 millions de dollars), correspondant aux 21 dépenses les plus importantes (79,9 millions de dollars).

⁴⁷ Les deux titulaires des marchés de transport aérien en Afghanistan sont retenus depuis 2015. Quelques autres extensions sont aussi concernées.

⁴⁸ Parmi l'échantillon de documents analysés par l'Auditeur externe, certains n'étaient pas signés.

- ce choix ne s'accompagne pas toujours d'une renégociation du montant des heures minimum garanties et des heures supplémentaires dans le cas d'une extension dans la durée;
- la mise en œuvre des **avenants** peut se révéler particulièrement complexe (cas des aéronefs au Soudan du Sud);
- la notion d'aéronef en réserve n'est pas précisément définie et a pu être un motif d'exclusion au détriment d'autres critères.

Action possible du Secrétariat – Contrats de prestations aériennes – 1- Allonger le délai pour répondre aux appels d'offres. 2- Veiller à motiver et étayer par des pièces justificatives le choix du titulaire. 3- Veiller à motiver et étayer par des pièces justificatives l'extension de la durée du contrat.

127. Le suivi des factures est rigoureux: toutes les heures de vol facturées sont minutieusement vérifiées et chaque contrat s'accompagne d'un récapitulatif qui recense mois par mois les heures d'utilisation et les jours d'indisponibilité. Par ailleurs, le Service du transport aérien suit de manière efficiente le contrat: si, au cours d'un mois, le niveau d'heures minimum garanties n'est pas atteint, la différence est recréditée sur les mois suivants, ce qui limite le recours aux heures de vols supplémentaires et génère *de facto* des économies.

128. Les paiements correspondant aux dépenses les plus importantes ont montré que dans certains cas⁴⁹, l'estimation initiale du nombre d'heures de vol a pu être inadaptée, soit que les heures effectuées étaient inférieures aux heures de vol garanties payées, soit que les heures garanties étaient dépassées. L'analyse de l'écart entre le nombre d'heures de vol réalisées et le minimum prévu dans le contrat reste cependant un indicateur partiel. Rien ne dit que ces vols ont été utiles et qu'ils n'ont pas été réalisés pour "consommer les heures prévues". Dans ce cadre, les indicateurs présentés précédemment (taux de remplissage, taux de réservations assurées et coût par kilomètre et par passager) sont complémentaires et essentiels.

129. Sur l'ensemble des paiements relatifs aux contrats aériens durant les trois dernières années⁵⁰, 80 pour cent concernent seulement 15 opérateurs. En 2019, 54 pour cent des paiements allaient à des opérateurs de deux pays (32 pour cent à des sociétés kényanes et 22 pour cent à des entreprises russes).

130. Sur certains segments, seuls deux opérateurs figurent sur la liste de prestataires agréés en catégorie A. Par ailleurs, en 2019, 65 pour cent des dépenses concernaient quatre pays: Soudan du Sud, République démocratique du Congo, Nigéria, et Kenya-Somalie (opération combinée). Seuls les opérateurs capables de se déployer sur ces zones peuvent prétendre obtenir un contrat.

131. Dans ce contexte, faire jouer la concurrence pour obtenir le meilleur prix ne semble pas suffisant. Pour vérifier les prix, l'Unité de la sécurité du transport aérien dispose d'un historique des coûts par type d'aéronef et par région. Si ces éléments sont utiles, le PAM ne devrait cependant pas hésiter à faire appel à d'autres instruments utilisés de manière usuelle sur les marchés où la concurrence est faible, comme l'étude des prix du marché ou l'introduction de clauses contractuelles prévoyant un audit des coûts. De telles clauses existent dans les conditions générales des accords à long terme standard conclus avec les partenaires

⁴⁹Deux contrats au Soudan du Sud n'ont été que partiellement exécutés: le ratio entre les heures de vols effectuées et les heures de vol garanties payées au titre du contrat a été inférieur de 19 pour cent dans un cas et de 35 pour cent dans l'autre. Dans le cas de quatre contrats (deux au Nigéria, un au Yémen et un en République démocratique du Congo), le nombre d'heures de vol garanties a été dépassé de plus de 30 heures.

⁵⁰ 209 millions de dollars en 2017, 174 millions de dollars en 2018 et 156 millions de dollars en 2019.

coopérants et permettent de conduire un audit sur les finances d'un prestataire de services afin de mettre en lumière ses coûts et ses marges.

Recommandation 11. L'Auditeur externe recommande que le Service du transport aérien mette en place des instruments permettant une meilleure maîtrise des prix, notamment: a) l'ajout d'une clause d'audit des comptes financiers dans les contrats; b) l'échange d'informations sur les prix avec d'autres organismes; et c) le lancement d'une étude précise des prix du marché de l'affrètement aérien spécialisé.

2.5. La conduite des opérations aériennes

2.5.1. La supervision des opérations aériennes

132. Une opération aérienne est placée sous l'autorité de la Division des opérations liées à la chaîne d'approvisionnement. Comme le prévoit la directive du Directeur exécutif adjoint du 13 janvier 2004, elle est confiée localement à un responsable du transport aérien, qui relève, sur le plan fonctionnel, du Chef du Service du transport aérien, et sur le plan administratif, du directeur du bureau de pays où il intervient.

Les activités aériennes du PAM au Soudan du Sud

Le Soudan du Sud est, depuis 2017, le siège de la principale opération aérienne du PAM. En 2019, cette opération a permis le transport de 88 912 passagers et de 1 778 tonnes de fret léger dans le cadre de l'UNHAS, de 21 659 tonnes de vivres pour le compte du PAM lui-même, majoritairement aérólarguées, et de 4 793 tonnes de fret au profit du module de la logistique.

Avec un effectif de 150 personnes et un budget annuel supérieur à 80 millions de dollars en moyenne (142 millions de dollars en 2018), dont 50 millions de dollars au titre de l'UNHAS, les activités coordonnées par le chef du transport aérien équivalent à celles d'un bureau de pays du PAM ayant un budget moyen.

L'activité de largage est en forte diminution depuis 2017, au profit d'autres modes d'acheminement (terrestres et fluviaux) moins onéreux et moins polluants. L'activité de l'UNHAS reste soutenue, avec 62 destinations desservies au sein du pays, au profit de 300 entités utilisatrices. Les organismes des Nations Unies comptent pour un tiers des passagers transportés, le PAM étant lui-même le premier utilisateur de ses propres services.

La mission conduite sur place par l'Auditeur externe en janvier 2020 a permis de constater la satisfaction des usagers internes (Division des opérations liées à la chaîne d'approvisionnement et module de la logistique) et externes (organismes des Nations Unies et ONG) et la bonne intégration de l'équipe chargée du transport aérien au sein du bureau de pays. La sécurité et la continuité du service, deux des objectifs prioritaires du PAM, sont bien assurées.

Des axes d'amélioration ont cependant été recensés:

- absence de stratégie de retrait à moyen terme, qui devrait s'appuyer sur une étude en bonne et due forme des autres modes de transport envisageables;
- coopération susceptible d'être améliorée avec les moyens aériens déployés par le Département des opérations de maintien de la paix;
- absence de stratégie en bonne et due forme de mobilisation de fonds et de politique tarifaire différenciée pour l'UNHAS;
- existence d'un risque potentiel de fraude, en particulier du fait des conditions de sélection des organisations et des passagers pouvant bénéficier des services proposés;
- niveau de trésorerie peut-être excessif, permettant de couvrir plus de six mois de dépenses.

Source: Auditeur externe.

133. Une opération aérienne de l'UNHAS prend fin lorsque " cessent les besoins de la communauté humanitaire en matière de soutien aérien, du fait de l'existence d'un service aérien commercial sûr, fiable et suffisant ou d'autres moyens de transport moins coûteux", selon les procédures administratives et opérationnelles normalisées de l'UNHAS en vigueur pour les pays. Certaines opérations encore en cours sont cependant anciennes, comme celles menées en Somalie (2000) ou en Afghanistan (2002).

134. La question de la cessation des opérations aériennes n'est en réalité pas clairement traitée. Si le concept d'opérations prévoit qu'une telle opération est limitée dans le temps, il n'existe pas, comme le montrent les opérations analysées au Kenya, au Mali, en Somalie et au Soudan du Sud, de stratégie de retrait pour une opération aérienne, ni même de procédure prévoyant l'examen à intervalles réguliers de sa pertinence.

135. Le Service du transport aérien ne conduit pas d'étude prospective sur l'avenir d'une opération aérienne particulière. Ainsi, tant qu'il y a une demande de la communauté humanitaire et qu'un financement est disponible, l'opération peut se poursuivre.

136. La nature temporaire des opérations aériennes appelle donc l'établissement par le Siège d'une procédure opératoire normalisée de retrait connexe, qui conduirait les responsables locaux à examiner annuellement les opérations en cours, notamment à la lumière de l'évolution des conditions générales de sécurité, des capacités de transport locales, de la demande des utilisateurs et de l'existence d'une autre possibilité à l'échelle locale.

Recommandation 12. L'Auditeur externe recommande de mettre en place une procédure opératoire normalisée prévoyant l'élaboration d'une stratégie de retrait pour les opérations aériennes et de faire examiner périodiquement par les responsables d'opérations et le Siège les conditions objectives de maintien des opérations.

137. Comme le prévoient le Manuel du transport aérien et un mémorandum de 2018⁵¹, le comité de pilotage local est censé se réunir au moins deux fois par an. Il est chargé de trouver des fonds, de faire le lien avec les gouvernements locaux et de définir la stratégie des opérations aériennes sur place. En pratique, comme le montrent les évaluations du Service du transport aérien (voir l'annexe 6), dans près de la moitié des opérations (47 pour cent), ces comités ne se réunissent pas aussi régulièrement que prévu ou ne recensent pas les actions décidées.

2.5.2. Les interactions avec les autres entités de l'Organisation des Nations Unies (ONU)

138. Les relations entre le PAM et le Département de l'appui aux missions de l'ONU sont régies par un accord-cadre du 12 février 2013 en vue d'améliorer la synergie entre les opérations aériennes du PAM et celles relevant du Département des opérations de maintien de la paix⁵². Si par principe les deux types de missions doivent être soigneusement distingués, diverses possibilités de coopération ont été ouvertes par cet accord, telles que la formation du personnel, le partage de systèmes d'information, la gestion de la sécurité des vols, la gestion des événements aériens, et notamment des opérations de recherche et de sauvetage, ou l'acquisition de kérosène Jet A1 et d'autres services utiles aux opérations aériennes.

139. Bien que la majorité des chefs du transport aérien estiment que des progrès sont possibles en matière de coopération avec le Département des opérations de maintien de la paix, les possibilités d'accords techniques ouvertes par l'accord-cadre n'ont été que très peu exploitées par le PAM. Comme l'indique le sondage effectué par l'Auditeur externe et ses propres observations faites au Mali et au Soudan du Sud, si des relations informelles de collaboration existent entre les responsables des deux types d'opérations dans les huit pays où elles coexistent, rares sont les accords garantissant une coopération efficace. Ainsi, au Soudan du Sud, un projet de lettre d'entente sur les opérations de recherche et de sauvetage aéronautiques a été envisagé dès 2016 mais se trouve, sans qu'aucun responsable local ne soit en mesure d'en expliquer les raisons, en instance depuis juillet 2017.

⁵¹ Mémorandum du Chef du Service du transport aérien du 12 janvier 2018 sur les organes directeurs de l'UNHAS.

⁵² Cette orientation a été renforcée par l'initiative prise en avril 2017 par le Secrétaire général de l'ONU pour améliorer l'efficacité des moyens aériens placés sous sa responsabilité directe (Département de l'appui aux missions) et réduire leur coût.

Recommandation 13. L’Auditeur externe recommande d’encourager la conclusion de protocoles bilatéraux entre le PAM et le Département des opérations de maintien de la paix/Département de l’appui aux missions conformément à l’accord-cadre de 2013, selon un modèle-type, afin d’améliorer l’efficacité et la sécurité des opérations aériennes conduites par le PAM.

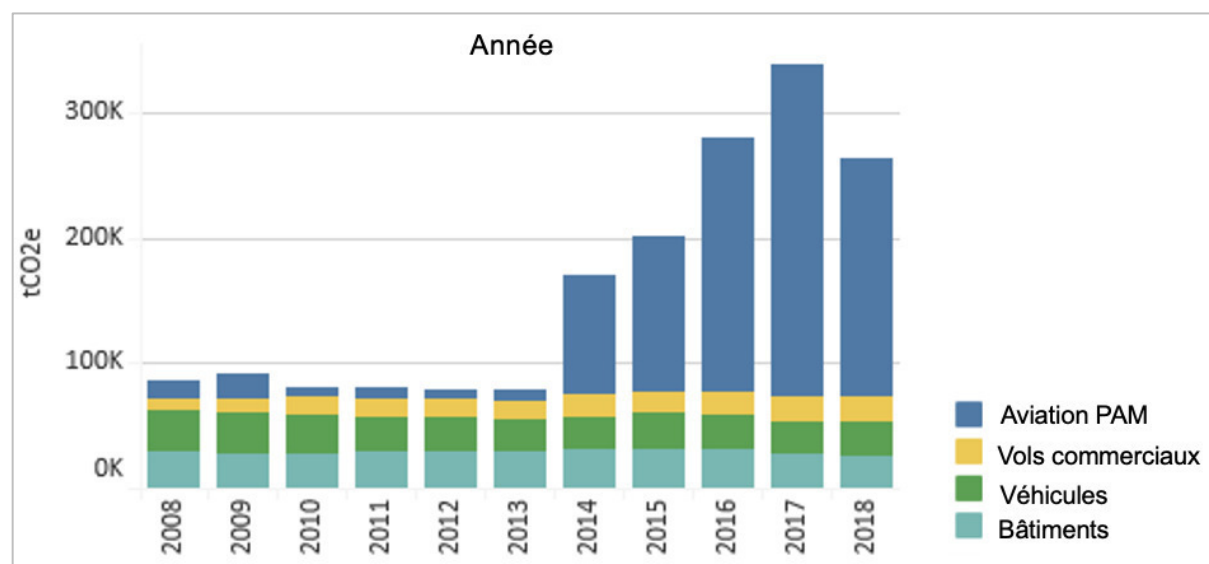
2.5.3. La prise en compte de l’impact sur l’environnement

140. Le PAM s’est inscrit dans une démarche de meilleure prise en compte de l’impact de son activité sur l’environnement, qui répond notamment aux ODD 12 (établir des modes de consommation et de production durables) et 13 (prendre d’urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions).

141. Depuis 2008, l’Unité chargée de l’environnement calcule l’empreinte environnementale du PAM. L’activité aérienne du PAM, hors vols commerciaux, représenterait sa principale source d’émission de gaz à effet de serre, avec 72 pour cent des émissions en 2018, soit 189 649 tonnes de CO², et 79 pour cent en incluant les vols commerciaux⁵³. Il est important de noter que ces données ne sont disponibles qu’en interne et ne sont pas publiées par le PAM car elles ne rentrent pas dans le calcul de son bilan carbone (voir par. 145). En outre, l’outil de gestion de la performance—(PMT) comprend comme indicateur de performance clé les émissions de CO² par opération, par kilomètre et par passager, ainsi que par kilomètre et par siège sur un appareil.

142. Malgré la hausse de ses effectifs, le PAM est parvenu jusqu’en 2013 à maintenir, voire diminuer légèrement, ces émissions. L’accroissement des émissions liées à l’activité aérienne (multipliées par dix entre 2013 et 2014) a cependant conduit à une hausse importante des émissions totales à partir de 2014. L’augmentation de l’activité aérienne est due notamment à la gestion de crises humanitaires majeures au Soudan du Sud, en République centrafricaine ou dans les pays touchés par le virus Ebola.

Figure 4: Émissions de gaz à effet de serre du PAM



Source: WFP Analytics.

⁵³ Source: analytics.wfp.org. En 2018, les émissions totales du PAM étaient de 263 519 tonnes de CO² (y compris les véhicules, les bâtiments, etc.). En ajoutant les vols commerciaux, on parvient à 208 948 tonnes de CO².

143. La démarche de maîtrise par le PAM des effets de son activité sur l'environnement présente cependant deux limites importantes:

- **Les calculs ci-dessus ne prennent pas en compte la totalité des émissions des opérations aériennes.** Ainsi, pour un vol de l'UNHAS transportant à la fois du personnel du PAM, d'autres organismes des Nations Unies et d'ONG, seule la part des émissions imputable au personnel du PAM est prise en compte dans les résultats affichés ci-dessus. En 2018, les vols UNHAS (passagers et fret) affichaient un niveau d'émission de 8 556 tonnes de CO² sur les 208 948 tonnes de CO² générées officiellement par le transport aérien du PAM, vols commerciaux inclus. En ajoutant les passagers autres que ceux du PAM, **ces vols auraient en réalité généré plus de 70 000 tonnes de CO².** Ce calcul, produit à la demande de l'Auditeur externe, n'est normalement pas effectué. Il ne tient en outre pas compte des vols ad hoc opérés à la demande d'autres organisations.
- **Les comptes rendus sur l'impact environnemental** de l'activité du PAM **sont insatisfaisants.** Les rapports annuels du Service du transport aérien⁵⁴ ne font nullement état de l'impact environnemental de l'activité. De même, la stratégie de réduction des gaz à effet de serre du PAM, qui date de 2011, ne fait aucune mention de l'activité aérienne.

144. Le PAM s'est aussi engagé dans l'initiative pour la neutralité climatique du système des Nations Unies, qui vise à inciter les divers organismes à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, d'une part, et à les compenser par des achats de crédits carbone, d'autre part. Pour suivre ces émissions, l'ONU applique les principes du Protocole des gaz à effet de serre, qui distingue trois champs d'application pour comptabiliser les émissions: les champs 1 et 2 regroupent les émissions les plus directes, provenant notamment de l'activité directe ou des emprises immobilières. Le champ 3 comprend les émissions considérées comme indirectes, qui devraient être comptabilisées au titre de l'activité principale d'autres acteurs. Les vols commerciaux, de même que les émissions issues de la production de biens et services consommés par le PAM, constituent par exemple une source d'émission indirecte.

145. Les activités aériennes du PAM ont été intégrées au champ d'application 3 au motif que le Service du transport aérien n'exerce pas de contrôle opérationnel complet sur les appareils. Or, l'ONU a fait le choix d'exclure les activités du champ d'application 3 du calcul du bilan carbone des organismes, à l'exception des déplacements professionnels effectués sur des lignes commerciales. Dès lors, si le PAM effectue bien la démarche de calculer les émissions imputables à son activité aérienne, celles-ci ne sont pas intégrées dans le calcul officiel du bilan carbone du système des Nations Unies. Le PAM affiche ainsi une neutralité carbone apparente, qui ne tient pas compte de sa première source de pollution.

146. Ce choix relève d'une convention discutable à plusieurs titres. En effet, bien que le PAM ne possède aucun avion, il s'agit néanmoins d'une de ses activités directes. Il apparaît de surcroît difficilement compréhensible que les déplacements professionnels effectués sur des lignes commerciales aient été intégrés et non les déplacements du personnel du PAM *via* des vols de l'UNHAS.

Recommandation 14. L'Auditeur externe recommande de calculer les émissions totales de gaz à effet de serre produites par l'activité aérienne, en distinguant la part imputable aux opérations du PAM, et de les faire figurer dans les rapports annuels du PAM sur les services de transport aérien.

147. Au-delà même du calcul des émissions de gaz à effet de serre, la prise en compte de l'enjeu environnemental dans l'activité aérienne ne figure pas dans la stratégie du PAM en matière de transport aérien pour 2017-2019. Le choix des prestataires ne tient pas non plus compte de l'impact environnemental de leurs activités. De même, les contrats d'affrètement

⁵⁴ Rapport annuel de 2018 du Service du transport aérien; Examen annuel de 2017 du Service du transport aérien.

aérien ne contiennent aucune clause environnementale. L'introduction d'une telle clause pourrait présenter un double avantage: la question du niveau d'émissions des compagnies sélectionnées pourrait être prise en compte au moment des appels d'offres; et la réduction ou le recyclage des déchets produits par l'activité pourrait être une clause systématiquement intégrée aux contrats d'affrètement aérien, de manutention au sol ou d'approvisionnement en kérosène. Par ailleurs, une réflexion plus poussée sur les autres voies envisageables (maritime, fluviale, routière) pour le transport de fret pourrait conduire à une réduction de l'impact environnemental des activités du PAM.

Recommandation 15. L'Auditeur externe recommande d'ajouter une clause environnementale aux contrats d'affrètement aérien, de manutention au sol ou d'approvisionnement en kérosène destiné aux opérations aériennes.

2.5.4. La gestion de la performance

148. L'activité aérienne est intégrée dans le plan annuel de performance de la Division des opérations liées à la chaîne d'approvisionnement, qui assigne au Service du transport aérien des objectifs, accompagnés chacun d'indicateurs de performance. Le Service a quant à lui inscrit dans son propre plan annuel de performance des objectifs complémentaires, et dans son plan stratégique pour 2020-2021, il prévoit des indicateurs de performance clés globaux et définit des indicateurs de performance clés détaillés pour ses six unités.

149. Le Service du transport aérien assure un suivi de la performance au moyen de l'application PMT:

- le **coefficient de remplissage**, qui a légèrement augmenté depuis 2017, était de **50 pour cent en 2019**. Cette valeur apparaît faible en comparaison du taux de 82 pour cent enregistré par la moyenne des compagnies aériennes commerciales dans le monde en 2019⁵⁵, mais s'explique par la particularité du trafic de l'UNHAS, caractérisé dans une large mesure par des départs à plein et des retours à vide;
- le **coût par kilomètre et par passager** s'établit à **1,40 dollar**, soit une légère baisse depuis 2017 (1,43 dollar). Des statistiques pour des compagnies aériennes commerciales calculées en 2010 montrent que l'opérateur le plus cher, Scandinavian Airlines System, avait un coût au siège par kilomètre de 0,13 dollar⁵⁶;
- un ensemble d'indicateurs de performance concernant les opérateurs: taux d'utilisation des appareils, ponctualité (retards de plus de 15 minutes) et indicateurs de performance globale par opération, dont les évaluations de l'exécution du contrat du transporteur aérien). D'après le Manuel du transport aérien, ces évaluations devraient être présentées par les chefs du transport aérien chaque trimestre, mais en pratique elles n'ont pas été produites pour un tiers des opérations évaluées par le Service du transport aérien entre 2017 et 2019 (Somalie par exemple).

150. Ces comparaisons avec les compagnies aériennes commerciales doivent néanmoins être considérées avec prudence, étant donné que les objectifs poursuivis sont totalement différents:

- le PAM opère dans des zones dangereuses où les compagnies civiles ne sont pas présentes;
- le PAM utilise souvent des aéroports non contrôlés et travaille avec des autorités de l'aviation civile parfois défaillantes;

⁵⁵ Source: données en ligne Statista, <https://www.statista.com/statistics/658830/passenger-load-factor-of-commercial-airlines-worldwide/>.

⁵⁶ Source: données en ligne Statista, <https://www.statista.com/statistics/269532/cost-per-seat-per-kilometer-of-selected-airlines/>. The operating models of private companies are however very different.

- les volumes de passagers sont très inférieurs pour le PAM et les missions (évacuations sanitaires, évacuations pour raisons de sécurité, etc.) peuvent primer sur le coefficient de remplissage;
- le PAM a recours à des hélicoptères dont le coût à l'heure de vol est très supérieur à celui d'un avion de ligne.

151. Quatre groupes d'opérations se distinguent parmi les 21 pays concernés en 2019:

- six pays (Italie/Siège, Kenya, Niger, Mali, Yémen, Cameroun) ont un taux de satisfaction des réservations supérieur à 90 pour cent et un coût par kilomètre et par passager inférieur à 1 dollar, soit des résultats très satisfaisants;
- neuf pays (Somalie, Tchad, République démocratique du Congo, Soudan du Sud, République centrafricaine, Mauritanie, Nigéria, Afghanistan, Éthiopie) ont un taux de satisfaction des réservations supérieur à 80 pour cent et un coût par kilomètre et par passager inférieur à 2 dollars, soit des résultats satisfaisants;
- cinq pays (Mozambique, Soudan, République-Unie de Tanzanie, Zimbabwe, Haïti) ont un taux de satisfaction des réservations supérieur à 90 pour cent et un coût par kilomètre et par passager supérieur à 2 dollars; les opérations aériennes à Haïti (4,18 dollars), en République-Unie de Tanzanie (3,87 dollars) et au Zimbabwe (3,81 dollars) sont très coûteuses;
- la Libye est un cas particulier: un taux de satisfaction des réservations de 71 pour cent et un coût par kilomètre et par passager de 2,9 dollars.

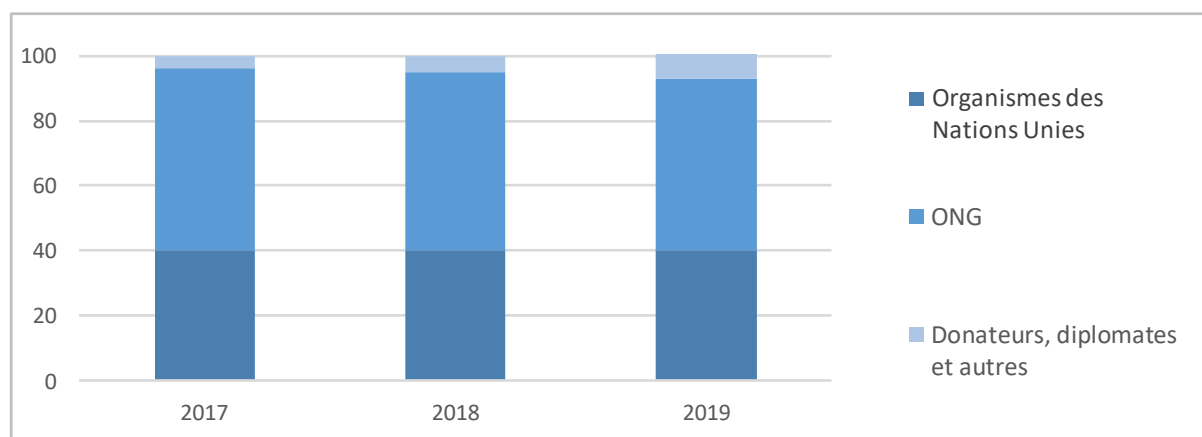
152. Cette performance est suivie avec attention par le Service du transport aérien et par les chefs du transport aérien, qui en présentent les principaux résultats aux instances locales des opérations aériennes. Néanmoins, afin que les instances centrales (Conseil d'administration du PAM) et locales (comités de pilotage) puissent porter un jugement utile sur les opérations aériennes en cours⁵⁷, il paraît nécessaire de définir un modèle de présentation des principaux critères de performance de ces opérations et de garantir la communication régulière des résultats auxdites instances.

Action possible du Secrétariat – Performance des opérations - Établir un modèle de présentation de la performance des opérations aériennes en cours et en assurer la communication systématique aux instances centrales et locales concernées.

2.6. La gestion des relations avec les utilisateurs

153. L'activité du Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies s'effectue majoritairement au bénéfice des ONG et, secondairement, d'autres organismes des Nations Unies. La proportion peut cependant varier substantiellement selon les opérations. Le PAM est l'organisme qui a eu le plus recours à ses propres services, avec 44 795 passagers transportés (10,8 pour cent) en 2019. En ce qui concerne les ONG, c'est le Comité international de secours qui a le plus utilisé les services du PAM (9 931 passagers transportés, soit 2,4 pour cent).

⁵⁷ Les rapports annuels du Service du transport aérien relèvent plus d'une publication pour les donateurs potentiels et le grand public que d'un véritable rapport d'activité (absence d'éléments financiers ou de performance).

Figure 5: Bénéficiaires des services de l'UNHAS entre 2017 et 2019

Source: Service du transport aérien du PAM.

154. Les relations entre le PAM et les utilisateurs des services de l'UNHAS sont précisées par un mémorandum publié par le Chef du Service du transport aérien en janvier 2018: les organisations utilisatrices demandent à ce que certains usagers puissent bénéficier des services, et après approbation par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, le PAM s'assure que ces usagers répondent aux conditions requises; les opérateurs affrétés assument quant à eux la responsabilité des dommages causés aux passagers et au fret.

155. Lors de chaque opération aérienne, le coordonnateur de l'action humanitaire du Bureau de la coordination des affaires humanitaires ou le responsable local de l'organisme principalement intéressé établit un comité des usagers. En principe, cette instance se réunit au moins une fois par trimestre et est présidée par le chef du transport aérien ou son représentant.

156. Les deux tiers des chefs du transport aérien interrogés par l'Auditeur externe estiment que le fonctionnement des comités des usagers locaux pourrait être amélioré. Ils citent en particulier l'accroissement souhaitable du nombre d'entités concernées et la hausse du niveau hiérarchique de leurs représentants, la responsabilisation des usagers, la nécessité d'évoquer plus fréquemment les questions de sécurité, l'analyse directe des informations transmises en retour par les usagers, la mise en place d'un forum virtuel et la normalisation des présentations.

157. Le Service du transport aérien, dans son évaluation de l'opération du Soudan du Sud réalisée par l'Unité de l'assurance de la qualité en décembre 2019, a relevé que la validité des autorisations données pour un an seulement par les autorités locales (Commission de secours et de redressement) aux organisations (ONG, etc.) n'était pas actualisée régulièrement. Une autre évaluation concernant l'opération en Somalie, a montré que la vérification de la procédure d'enregistrement d'un nouvel utilisateur n'était pas toujours effectuée. Si les lettres de demande d'accès aux vols UNHAS mentionnaient parfois un lien avec un organisme des Nations Unies, la documentation attestant d'une relation contractuelle avec celui-ci n'était pas fournie. Les évaluations des opérations réalisées entre 2017 et 2019⁵⁸ ont montré que près des trois quarts des opérations n'avaient pas mis en place un contrôle rigoureux des organisations ayant droit aux services proposés (voir l'annexe 6).

158. Par conséquent, le Service du transport aérien est susceptible de transporter des organisations dépourvues d'autorisations valables. Malgré les contrôles effectués à l'embarquement, notamment en sollicitant les coordonnateurs de chaque organisme, cette

⁵⁸ Le Service du transport aérien a précisé que les observations sur les autres pays formulées par l'Unité de l'assurance de la qualité entre 2017 et 2019 avaient donné lieu aux corrections appropriées.

situation expose le PAM à un risque de fraude ainsi qu'à un risque d'atteinte à sa réputation si des passagers non autorisés devaient voyager à bord de ses appareils.

159. Il est donc préconisé de mettre en place pour chaque opération aérienne de l'UNHAS un système de validation et de vérification en temps réel des autorisations délivrées par les instances nationales et par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires ainsi que de la qualité de leurs employés, qui soit intégré dans l'application de suivi des vols Takeflite et permette d'empêcher tout embarquement en l'absence des pièces justificatives requises, hors dérogation expresse du chef du transport aérien ou de son délégué.

160. En réponse, le Service du transport aérien a indiqué que s'il reconnaissait l'intérêt d'utiliser Takeflite pour le processus de validation des habilitations, il avait toutefois déjà envisagé cette option en 2018 et malheureusement, ni Takeflite ni les produits similaires sur le marché n'avaient permis de satisfaire pleinement les exigences en matière de confidentialité des données.

Recommandation 16. L'Auditeur externe recommande de poursuivre la réflexion sur la mise en place, dans l'application de suivi des vols Takeflite, d'un système de validation des habilitations des organisations utilisatrices du Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies et de listes individuelles d'employés transmises par ces organisations.

161. Depuis 2012, le Service du transport aérien mesure la satisfaction des usagers d'une opération aérienne de l'UNHAS en faisant réaliser des enquêtes annuelles⁵⁹, comme préconisé dans le Manuel du transport aérien.

162. Le taux de satisfaction est l'un des indicateurs du Cadre de résultats institutionnels qui accompagne le Plan stratégique du PAM pour 2017-2021. En 2019, le taux de satisfaction des passagers était de 82 pour cent selon l'enquête de satisfaction menée auprès des passagers et de 80 pour cent selon l'enquête de satisfaction concernant l'accès aux services, atteignant ainsi l'objectif de 80 pour cent fixé dans le Cadre de résultats institutionnels. Le nombre d'opérations aériennes procédant à des enquêtes annuelles a régulièrement progressé⁶⁰.

163. L'UNHAS fait valoir que dans le cadre de certaines opérations il recueille selon d'autres modalités directement l'opinion des utilisateurs. Ainsi, au Soudan du Sud, les procédures administratives et opérationnelles normalisées de 2019 indiquent que les usagers peuvent écrire à l'adresse Unhas.southsudan@wfp.org pour faire part d'éventuelles suggestions et plaintes, or cette adresse est en réalité celle des réservations.

164. À la différence d'autres composantes du PAM, les évaluations de l'assurance qualité réalisées par le Service du transport aérien depuis 2017⁶¹ montrent que deux tiers des opérations ne disposaient pas au moment de l'évaluation d'un véritable mécanisme de réclamation et de remontée de l'information destiné aux bénéficiaires. Un tel dispositif permettrait d'améliorer la qualité du service procuré aux utilisateurs de l'UNHAS et des autres prestations aériennes ainsi que l'encadrement des opérations par les responsables.

Action possible du Secrétariat – Relations avec les utilisateurs - Instituer pour chacune des opérations aériennes un mécanisme permettant de mesurer la satisfaction des usagers.

⁵⁹ Le Mémoire relatif aux enquêtes de satisfaction à mener auprès des usagers, en date du 14 juin 2018, précise que deux enquêtes annuelles normalisées doivent être conduites, l'une auprès des usagers et l'autre auprès des organisations concernées.

⁶⁰ En 2018, trois des 16 opérations aériennes n'avaient pas réalisé les enquêtes annuelles. En 2017, elles étaient trois sur 14 à ne l'avoir pas fait.

⁶¹ Voir l'annexe 6.

IV. REMERCIEMENTS

165. L'équipe d'audit tient à adresser ses remerciements à la Division des opérations liées à chaîne d'approvisionnement, à son Service du transport aérien et à l'Unité de la sécurité du transport aérien, qui ont été particulièrement mis à contribution pour ce rapport, ainsi qu'aux bureaux de terrain qui ont été l'objet des missions des auditeurs ou dont les directeurs ont accepté de partager leur perception et leur expérience.

Fin des observations d'audit.

V. ANNEXES

Annexe 1: Actions possibles du Secrétariat¹

1. Ressources humaines - 1- Accroître les efforts en matière de parité des sexes au sein du personnel des services aériens. 2- Doter chaque opération aérienne d'un plan de formation. 3- Renforcer les règles visant à prévenir les conflits d'intérêts lors du recrutement des consultants employés par le Service du transport aérien et l'Unité de la sécurité du transport aérien. 4- Veiller à transmettre le nom des membres du Comité de passation des marchés d'affrètement aérien au Bureau de la déontologie afin qu'ils soient soumis au programme de déclaration des conflits d'intérêts.
2. Créances sur les utilisateurs - 1- Mettre au point un système automatisé de liaison entre le système de gestion des vols Takeflite et le logiciel comptable WINGS afin d'obtenir une assurance sur le niveau des créances détenues sur les clients. 2- Régulariser sans délai la situation contractuelle avec l'éditeur de Takeflite.
3. Sélection des opérateurs - Réaliser une étude prospective à cinq/dix ans des moyens aériens mobilisables pour le transport de passagers et de fret à des fins humanitaires, et prévoir dans les contrats avec les opérateurs des clauses relatives à l'usure et à l'obsolescence des appareils mis à disposition.
4. Contrats de prestations aériennes – 1- Allonger le délai pour répondre aux appels d'offres. 2- Veiller à motiver et étayer par des pièces justificatives le choix du titulaire. 3- Veiller à motiver et étayer par des pièces justificatives l'extension de la durée du contrat.
5. Performance des opérations - Établir un modèle de présentation de la performance des opérations aériennes en cours et en assurer la communication systématique aux instances centrales et locales concernées.
6. Relations avec les utilisateurs - Instituer pour chacune des opérations aériennes un mécanisme permettant de mesurer la satisfaction des usagers.

¹ Ces actions suggérées au Secrétariat complètent les recommandations présentées en début de rapport sans pour autant nécessiter un rapport de suivi au Conseil d'administration.

Annexe 2: Simulation d'une diminution du taux de recouvrement des coûts de gestion appliqué aux opérations aériennes

La simulation effectuée par l'Auditeur externe propose l'allocation d'un montant du budget AAP au financement des dépenses du Service du transport aérien et la diminution du taux de recouvrement des coûts de gestion de 4,5 pour cent à 4 pour cent. Elle est fondée sur les hypothèses suivantes:

- le maintien des coûts opérationnels directs et des avances pour les opérations à un niveau équivalent à la moyenne des trois dernières années (2017, 2018, 2019). Si ces deux lignes doivent, en théorie, être égales, les avances étant systématiquement remboursées, l'Auditeur externe a observé un décalage temporel pour les années précédentes, qui a été reproduit dans le tableau ci-dessous en année 1;
- les ressources issues du recouvrement des coûts de gestion ont été calculées sur la base de la moyenne de la période 2017-2019. Le montant sur lequel un taux de 4,5 pour cent avait été appliqué a été déterminé (200 millions de dollars), puis un taux de 4 pour cent lui a été appliqué. Ce montant est considéré comme constant sur la période;
- le montant des CAI générés par l'activité aérienne a été calculé sur la moyenne de la période 2017-2019 d'après les rapports de durabilité de l'UNHAS. Si 20 pour cent des CAI prélevés sur l'activité lui étaient reversés via l'allocation AAP, cela représenterait un supplément de ressources de 1,75 million de dollars par an;
- les coûts administratifs sont calculés sur la base de l'année 2019 en reprenant l'hypothèse d'une augmentation de la masse salariale du PAM de 10 pour cent, imputable à la fois à l'accroissement des effectifs et à la conversion de contrats de consultant en contrats de durée déterminée;
- le solde d'ouverture est l'excédent d'exploitation calculé au 31 décembre 2019. Il est à noter que d'après les données fournies (à partir de 2017), le montant de l'excédent d'exploitation déterminé en fin d'année a toujours été différent du montant en début d'année suivante en raison d'ajustements (modification des pré-engagements et actualisation des dépenses).

Tableau 1: Simulation de l'évolution du Compte spécial pour le transport aérien avec un taux de recouvrement des coûts de gestion de 4,0 pour cent (en dollars)

	31/12/2020	31/12/2021	31/12/2022	31/12/2023	31/12/2024	31/12/2025
Solde d'ouverture	20 941 954	21 990 324	23 167 340	23 486 438	22 861 824	21 199 129
PRODUITS						
<i>Coûts d'exploitation directs</i>	15 670 207	16 578 780	16 578 780	16 578 780	16 578 780	16 578 780
<i>Recouvrement des coûts de gestion</i>	8 009 452	8 009 452	8 009 452	8 009 452	8 009 452	8 009 452
Sous-total produits	23 679 659	24 588 232	24 588 232	24 588 232	24 588 232	24 588 232
CHARGES						
<i>Charges de personnel et de bureau</i>	7 799 260	8 579 186	9 437 105	10 380 816	11 418 897	12 560 787
<i>Avances de fonds pour les opérations</i>	16 578 780	16 578 780	16 578 780	16 578 780	16 578 780	16 578 780
Sous-total charges	24 378 040	25 157 966	26 015 885	26 959 596	27 997 677	29 139 567
Solde net	-698 381	-569 734	-1 427 653	-2 371 364	-3 409 445	-4 551 335
AJUSTEMENTS						
<i>Allocation AAP – 20 %</i>	1 746 750	1 746 750	1 746 750	1 746 750	1 746 750	1 746 750
SOLDE ANNUEL	1 048 369	1 177 016	319 097	-624 614	-1 662 695	-2 804 585
Solde rapporté du CSA	21 990 324	23 167 340	23 486 438	22 861 824	21 199 129	18 394 545

Source: Auditeur externe.

Alors que le solde net entre les ressources et les dépenses de l'année, hors allocation en provenance du budget AAP, est déséquilibré dès fin 2020 (-698 381 dollars), l'attribution d'une part du budget AAP permet d'équilibrer le budget. Compte tenu de l'augmentation dynamique des dépenses administratives, le déséquilibre, allocation du budget AAP comprise, se retrouve fin 2023. À partir de cette date, il est nécessaire de puiser dans la trésorerie pour équilibrer le budget, permettant ainsi de diminuer le niveau de trésorerie très élevé du Compte spécial pour le transport aérien, jusqu'à parvenir à un solde de fonds minimum.

Annexe 3: Tableau des opérations aériennes du PAM (2017-2019)

Opération	2017												2018												2019											
	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
<i>Afghanistan (2001)</i>																																				
<i>Cameroun (2015)</i>																																				
<i>République centrafricaine (2012)</i>																																				
<i>Caraïbes</i>								16/09		15/11																										
<i>Tchad (2004)</i>															30/04	11/05																				
<i>République démocratique du Congo (2001)</i>																																				
<i>Éthiopie (2012)</i>																																				
<i>Haïti</i>		28/02																																14/11		
<i>Kenya</i>																																		08/11		
<i>Libye (2018)</i>																				12/09																
<i>Mali (2012)</i>																																				
<i>Mauritanie (2012)</i>																																				
<i>Mozambique</i>																										20/03				08/07						
<i>Niger (2008)</i>																																				
<i>Nigéria (2015)</i>																																				
<i>Soudan du Sud (2004)</i>																																				
<i>Somalie (2000)</i>																																				
<i>Soudan (2004)</i>																																				
<i>République arabe syrienne</i>								11/09																												
<i>République-Unie de Tanzanie</i>																				10/09									12/06							
<i>Yémen (2015)</i>																																				

Nota: interventions d'urgence de niveau 2 au Mali depuis le 29 novembre 2018, en République centrafricaine depuis le 5 juin 2015, en République démocratique du Congo depuis le 12 décembre 2013, en Libye depuis le 20 novembre 2014.

Interventions d'urgence de niveau 3 au Soudan du Sud depuis le 23 décembre 2013, au Yémen depuis le 3 juillet 2015, en République arabe syrienne depuis le 14 décembre 2012, au Nigéria depuis le 11 août 2016, au Sahel depuis le 29 novembre 2018.

Nota 1: l'opération aérienne en République-Unie de Tanzanie concerne l'affrètement d'un appareil pour le HCR selon le principe du recouvrement intégral des coûts.

Source: Service du transport aérien.

Annexe 4: Principaux utilisateurs des services aériens du PAM en 2019

10 principales ONG	Passagers transportés	% du total
<i>Comité international de secours</i>	9 931	2,4
<i>Non précisé</i>	9 259	2,2
<i>Conseil danois pour les réfugiés</i>	7 466	1,8
<i>World Vision</i>	6 346	1,5
<i>Action contre la faim</i>	6 335	1,5
<i>Médecins sans frontières Suisse</i>	5 608	1,4
<i>International Medical Corps</i>	5 508	1,3
<i>Save the Children</i>	5 431	1,3
<i>Médecins sans frontières France</i>	5 348	1,3
<i>Mercy Corps</i>	5 254	1,3
10 principaux organismes		
<i>Programme alimentaire mondial</i>	44 795	10,8
<i>Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés</i>	24 337	5,9
<i>Fonds des Nations Unies pour l'enfance</i>	23 432	5,6
<i>Organisation mondiale de la Santé</i>	20 794	5,0
<i>Organisation internationale pour les migrations</i>	18 076	4,4
<i>Non précisé</i>	13 394	3,2
<i>Comité international de secours</i>	9 931	2,4
<i>Programme des Nations Unies pour le développement</i>	8 922	2,2
<i>Comité international de la Croix-Rouge</i>	7 866	1,9
<i>Conseil danois pour les réfugiés</i>	7 466	1,8

Source: PAM.

Annexe 5: Liste des opérateurs affrétés par le PAM (2017-2019)

2017	2018	2019
Opérateur	Opérateur	Opérateur
Abakan Air	Abakan Air	Abakan Air
Abyssinian Flight Services	Abyssinian Flight Services	Abyssinian Flight Services
Air Serv Limited	Air Serv Limited	Air Serv Limited
Air Taurus LLC	Air Tec	Air Taurus
Air Tec	Airworks	Air Tec
ALS	ALS	Airserv Limited
ARM Aviacion	Aviation Sans Frontières France	Airworks (K) Limited
Aviation Sans Frontières France	Avion Express	ALS
DAC Aviation	DAC Aviation	Aviation Sans Frontières France
GM Helicopters Service	Dornier Aviation Nigeria AIEP	Avion Express
GM Helicopters 102 NE	FlyAwesome (Pty) Ltd.	DAC Aviation
HELI Air	Global Helicopter Service	FlyAwesome (Pty) Ltd.
KASAS Limited	GM Helicopters 102 NE	Global Helicopter Service
Medavia	Guardian Helicopters	GM Helicopters 102 NE
National Airways Corporation	HELI Air	HELI Air
Nyassa Air Taxi Ltd	KASAS Limited	KASAS Limited
PANH Helicopters	Medavia	Medavia
SAS	Mediterranean Aviation Operations Company Ltd	Mediterranean Aviation Operations Company Ltd
Seven Four Eight Air Service	National Airways Corporation	National Airways Corporation
Solenta Aviation	Nizhnevartovskavia	Nizhnevartovskavia
Transavia Export	PANH Helicopters	Nova Airways
Ukrainian Helicopters	SAS	PANH Helicopters
UTAir Aviation	Seven Four Eight Air Service	SAS
VALAN ICC	Solenta Aviation	Seven Four Eight Air Service
Voyageur Airways	Transavia Export	Shree Airlines
	Ukrainian Helicopters	SKOL Airline
	UTAir Aviation	Solenta Aviation
	Utair-Helicopter Services	Transavia Export
	VALAN ICC	Ukrainian Helicopters
	Voyageur Airways	Utair-Helicopter Services
		VALAN ICC
		Valan ICC
		Voyageur Airways

Nota: en **jaune**, les opérateurs affrétés sans interruption de 2017 à 2019, d'après le Service du transport aérien.
 Source: évaluation de l'exécution du contrat du transporteur aérien d'après le Service du transport aérien, décembre 2019. Données non auditées.

Annexe 6: Synthèse des principales observations issues des évaluations réalisées par l'Unité de l'assurance de la qualité entre 2017 et 2019

NB: le Service du transport aérien précise que depuis les évaluations de l'Unité de l'assurance de la qualité, il a pris les dispositions correctives appropriées.

En matière de **pilotage des opérations aériennes**, les procédures prescrites par le Manuel du transport aérien ne sont pas toujours respectées (procédures administratives et opérationnelles normalisées non mises à jour ou incomplètes dans 40 pour cent des cas) et les plans de travail annuels prescrits par le guide relatif à la planification annuelle de la performance à l'intention des bureaux de pays ne sont pas établis dans 40 pour cent des cas.

La **gestion globale de la sécurité** des opérations présente des faiblesses: toutes ont un système de gestion de la sécurité insatisfaisant: plan de sécurité aérienne non complet, non mis à jour ou non signé, absence de plan d'urgence, exercices prescrits non réalisés, etc. Les procédures de sécurité sont également incomplètement mises en œuvre dans 80 pour cent des cas. Les registres des risques ne sont pas tenus dans 73 pour cent des cas. Le suivi des vols présente des faiblesses techniques dans 60 pour cent des cas.

La **gouvernance** des opérations aériennes est également très inégale: dans près de la moitié des cas (47 pour cent), les comités de pilotage ou d'usagers ne se réunissent pas comme prévu ou ne recensent pas les actions décidées.

Les **contrôles internes** exercés sur les opérations sont fragiles: dans près des trois quarts des cas (73 pour cent), il n'existe pas de contrôle rigoureux des organisations pouvant prétendre aux services proposés (autorisation en bonne et due délivrée par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires ou par les autorités locales, signature des conditions financières). Dans un tiers des cas, un agent local a accès aux procédures de réservation et de comptabilisation des paiements de billets sur Takeflite, au mépris des principes de séparation des tâches. Les créances auprès des utilisateurs ne sont pas analysées dans plus d'un quart des cas (27 pour cent) et sont le plus souvent mal rapprochées des données enregistrées dans WINGS (60 pour cent des cas) en l'absence d'une interface entre Takeflite et WINGS. Dans une importante proportion des cas (20 pour cent), le contrôle de l'utilisation des appareils affrétés ou de l'identité des équipages est lacunaire.

En matière de **ressources humaines**, les principales faiblesses relevées concernent la formation: plus de la moitié des opérations (53 pour cent) n'ont pas de plan de formation annuel en bonne et due forme ou approuvé.

L'attention portée aux **relations avec les utilisateurs** laisse à désirer: un tiers des chefs du transport aérien ne font pas réaliser les deux enquêtes annuelles de satisfaction prescrites par le Manuel du transport aérien et les deux tiers ne disposent pas d'un mécanisme de réclamation et de remontée de l'information.

L'**évaluation de la performance des opérateurs** n'est pas faite dans tous les cas comme prescrit: un tiers des chefs du transport aérien (Somalie par exemple) n'adressent pas au Siège les évaluations de l'exécution du contrat du transporteur aérien demandées par le Manuel du transport aérien.

Enfin les **synergies locales avec les opérations de maintien de la paix** pourraient être améliorées: dans trois opérations (dont l'Afghanistan) sur les huit où coexistent des opérations aériennes de maintien de la paix, des accords sont envisagés mais pas conclus.

Source: Auditeur externe d'après les évaluations du Service du transport aérien menées en 2017-2019.

Annexe 7: Opinion des responsables des opérations aériennes en cours

L'Auditeur externe a réalisé, avec l'appui du Service du transport aérien, une enquête visant à recueillir l'opinion de 16 chefs du transport aérien en poste au sujet du pilotage et de la gestion de leurs opérations (sur un total de 18 opérations de transport aérien sur le terrain). Un questionnaire leur a été adressé en décembre 2019, l'ensemble des réponses ont été reçues à la mi-janvier 2020.

Près des deux tiers (63 pour cent) des opérations aériennes sont **couvertes par un accord de base** entre le PAM et le gouvernement local.

La moitié des chefs du transport aérien seulement **font état de réglementations nationales aéronautiques** applicables aux opérations aériennes du PAM.

La moitié d'entre eux font état de difficultés de relation avec les administrations aéronautiques locales (changement fréquent de réglementation, réticence des autorités à laisser le PAM opérer, protection des opérateurs aériens locaux, difficultés d'obtention de permis de survol et d'atterrissage, utilisation d'aéronefs anciens).

Tous sont satisfaits de leur relation avec leur bureau de pays mais la moitié estiment cependant **des améliorations possibles** dans la gestion de la relation avec les donateurs, la relation avec les autorités locales, l'appui administratif et financier ou même la transparence financière.

Ils sont dans leur très grande majorité satisfaits de leur relation avec le Siège mais **près des deux tiers** (63 pour cent) **estiment des améliorations possibles** (envoi de synthèses hebdomadaires de pilotage tirées du PMT, missions du Siège plus fréquentes sur le terrain ou renforts temporaires, meilleurs retours d'information sur les communications ou les processus en cours, appui matériel, adaptation des règles ou meilleure prise en compte du contexte local).

La majorité (56 pour cent) **estiment que le niveau multinational/régional n'est pas adapté** à la gestion d'une opération aérienne.

La moitié des opérations en cours se déroulent dans des pays où coexistent des opérations de maintien de la paix utilisant des moyens aériens. **La majorité des chefs du transport aérien** concernés **estiment que des progrès sont possibles** en matière de coopération avec le Département des opérations de maintien de la paix, par exemple en matière d'achat de kérosène ou d'accords de recherche et de sauvetage.

La grande majorité des chefs du transport aérien (75 pour cent) **considèrent les autres opérateurs** aériens de la communauté internationale (Comité international de la Croix-Rouge, Direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes, etc.) **comme des partenaires** et **les trois quarts d'entre eux** les **associent à des réunions** régulières de type briefings opérationnels ou réunions de sécurité aérienne.

Un quart seulement des chefs du transport aérien indique **s'être heurté à des difficultés sur le plan des ressources** depuis 2017.

Pour ce qui est de la sollicitation des donateurs, **tous les chefs du transport aérien mentionnent l'appui nécessaire** du bureau de pays et de sa cellule de relations avec les donateurs, du comité de pilotage de l'UNHAS et du Siège.

Le nombre moyen de donateurs par opération est de 6,7, les États-Unis d'Amérique étant le plus souvent le principal donateur.

La **part des recettes propres** (recouvrement des coûts) est **variable** mais peut se réduire à une part modeste des coûts dans plusieurs cas (20 à 30 pour cent).

Le **montant du "fonds de roulement"** (report sur l'exercice N des ressources N-1 non consommées) approprié pour le financement d'une opération **ne fait pas l'objet d'un consensus**. Il varie d'un mois à quatre mois.

Tous les chefs du transport aérien dont les opérations sont en partie financées par les passagers **appliquent le principe du paiement anticipé** des billets **mais indiquent admettre des exceptions** pour les principaux donateurs, les ambassades et les organismes des Nations Unies (dont le PAM lui-même).

Tous les chefs du transport aérien indiquent que le Bureau de la coordination des affaires humanitaires est responsable de l'habilitation des organisations à utiliser l'UNHAS.

Tous les chefs du transport aérien utilisent des indicateurs tirés de la panoplie **du PMT** pour apprécier la performance de leur opération.

Les deux tiers des chefs du transport aérien estiment que les accords à long terme sont adaptés à la conduite des opérations.

Les critères justifiant le maintien d'une opération aérienne font l'objet d'un consensus: existence d'une ligne aérienne commerciale sûre et fiable, état du réseau routier, besoins humanitaires et situation générale en matière de sécurité dans le pays.

Les deux tiers des chefs du transport aérien estiment que le fonctionnement des comités de pilotage locaux pourrait être amélioré. Leurs suggestions portent principalement sur l'accroissement du nombre de donateurs ou l'équilibre de leur représentation, le niveau de représentation des membres ou leur implication, le resserrement du pilotage (pilotage par le coordonnateur de l'action humanitaire, conditions régissant l'accès des organisations et des passagers, etc.), l'appui pour ce qui est des relations avec les autorités locales, la normalisation des présentations faites ou la recherche des dons nécessaires à l'activité.

Les deux tiers des chefs du transport aérien estiment que le fonctionnement des comités d'utilisateurs locaux pourrait être amélioré.

La très grande majorité des chefs du transport aérien (88 pour cent) font état de difficultés rencontrées dans l'exercice de leurs fonctions qui relèvent de leur responsabilité managériale plutôt que de problèmes techniques. Celles-ci portent principalement sur: les questions de financement, comme les dons, le manque de personnel ou de personnel dûment formé, les lourdeurs administratives, les relations avec les autorités locales, la relation avec le bureau de pays, l'autorité administrative en tant que consultant, la non-participation aux instances de pilotage de l'équipe de pays des Nations Unies, la non-préparation aux situations d'urgence, la qualité des infrastructures locales, et la sécurité des opérations, du personnel et des installations.

La majorité des chefs du transport aérien (56 pour cent) estiment que le délai raisonnable d'anticipation du renouvellement ou de l'extinction des contrats d'affrètement est compris entre un et deux mois.

La moitié des chefs du transport aérien indiquent expressément ne pas être associés à l'évaluation des offres de services d'affrètement, mais plusieurs reconnaissent prendre part à la sélection finale des opérateurs et sept indiquent clairement être associés au processus.

Liste des sigles utilisés dans le présent document

AAP	budget administratif et d'appui aux programmes
CAD	coûts d'appui directs
CAI	coûts d'appui indirects
ISSAI	Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
ODD	objectif de développement durable
ONG	organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PMT	outil de gestion de la performance
PSP	plan stratégique de pays
UNHAS	Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies