

**Assemblée générale**

Distr. générale
9 septembre 2004
Français
Original: anglais

Cinquante-neuvième session

Points 109 et 120 de l'ordre du jour provisoire*

**Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif
et financier de l'Organisation des Nations Unies****Rapport du Secrétaire général sur les activités
du Bureau des services de contrôle interne****Audit sur le respect des normes de sécurité
dans la prestation de services de transport aérien
aux missions de maintien de la paix des Nations Unies****Note du Secrétaire général****

1. En application des résolutions 48/218 B, 54/244 et 57/279 de l'Assemblée générale, en date respectivement du 29 juillet 1994, du 23 décembre 1999 et du 20 décembre 2002, le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée le rapport ci-joint, qui lui a été communiqué par le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne sur l'audit sur le respect des normes de sécurité dans la prestation de services de transport aérien, en particulier dans le domaine du transport de fret.

2. Le Secrétaire général prend note des conclusions et fait siennes les recommandations formulées dans le rapport, qui amélioreront les politiques et les procédures en vue d'assurer le respect des normes de sécurité dans la prestation de services de transport aérien aux missions de maintien de la paix des Nations Unies.

* A/59/150.

** Le présent rapport n'a pas pu être présenté avant la date limite parce que son examen n'avait pas encore été achevé.

Rapport du Bureau des services de contrôle interne sur l'audit sur le respect des normes de sécurité dans la prestation de services de transport aérien aux missions de maintien de la paix des Nations Unies

Résumé

En application de la résolution 57/279 de l'Assemblée générale, en date du 20 décembre 2002, le Bureau des services de contrôle interne a effectué un audit sur le respect des normes de sécurité dans la prestation de services de transport aérien aux missions de maintien de la paix des Nations Unies. Au 31 janvier 2004, le Département des opérations de maintien de la paix avait 136 aéronefs déployés dans le cadre des missions de maintien de la paix. Le Département prévoyait que du fait d'une augmentation sensible du nombre des opérations de maintien de la paix, plus de 200 aéronefs seraient déployés en 2004.

L'audit a révélé que le Département des opérations de maintien de la paix avait pris des mesures importantes en vue d'améliorer la sécurité aérienne, notamment en élaborant conjointement avec le Programme alimentaire mondial des normes aéronautiques pour les opérations de transport aérien dans le cadre des opérations de maintien de la paix et des opérations humanitaires. Plus récemment, le Département avait cessé d'affréter des avions-cargos pour transporter des passagers, du fait d'une sensibilisation accrue aux questions de sécurité. Toutefois, le Bureau des services de contrôle interne a estimé qu'il restait beaucoup à faire dans les domaines de l'élaboration des politiques de sécurité aérienne, des achats, de l'organisation et de la dotation en effectifs des unités administratives chargées de la sécurité aérienne relevant du Département et des missions de maintien de la paix. D'autres résultats importants de l'audit sont discutés ci-dessous.

Un programme de prévention des accidents existait au Département des opérations de maintien de la paix, mais celui-ci n'avait publié ni une analyse des tendances ni des enseignements tirés, alors que ce sont les outils les plus efficaces pour la prévention des accidents.

Pour les missions de maintien de la paix en Sierra Leone, au Libéria et en Côte d'Ivoire, où 40 aéronefs au total étaient déployés, un bureau régional pour la sécurité aérienne serait plus efficace par rapport au coût que le déploiement d'administrateurs chargés de la sécurité aérienne dans chaque mission. Cela contribuerait aussi à améliorer la cohérence au niveau de l'application du programme de prévention des accidents du Département des opérations de maintien de la paix.

Au niveau du Département, les postes de chef de la Section du transport aérien et de chef du Groupe de la sécurité aérienne étaient souvent vacants pendant de longues périodes. De plus, les progrès enregistrés dans l'application des recommandations formulées par l'Organisation de l'aviation civile internationale au Département aux fins du renforcement de sa capacité en matière d'aviation civile étaient limités. De l'avis du Bureau des services de contrôle interne, ces facteurs faisaient qu'il était difficile pour le Département d'élaborer et d'appliquer durablement une stratégie rationnelle en matière de sécurité aérienne.

En ce qui concerne la passation de marchés, le Bureau des services de contrôle interne a noté que les visites effectuées par le personnel du Département sur les sites des vendeurs en vue d'évaluer la capacité de ceux-ci de fournir des services de transport aérien techniquement acceptables et sûrs n'étaient pas fréquentes, cela étant dû selon certaines informations à des difficultés budgétaires. La Division des achats et le Département devaient parvenir à un accord sur les procédures de préqualification des vendeurs en vue d'assurer une participation élargie des vendeurs aux appels d'offres de l'ONU tout en maintenant un niveau acceptable de contrôle de la documentation fournie par les vendeurs potentiels.

Les opinions divergeaient au sein du Département concernant le bien-fondé de l'affrètement d'avions-cargos en vue de transporter du fret et des passagers. Cette pratique avait été suivie jusqu'en 2003. Pour les missions de maintien de la paix en République démocratique du Congo et en Sierra Leone seulement, environ 50 000 Casques bleus et fonctionnaires ont été transportés au moyen d'avions-cargos en 2002. Après deux accidents d'avions-cargos ne relevant pas de l'ONU et transportant des passagers, qui ont fait de nombreux morts en 2002-2003, le Département a arrêté de transporter des passagers sur les avions-cargos en avril 2004.

Des opérations aériennes importantes sur certains aérodromes se déroulaient dans le cadre de la Mission de l'ONU en République démocratique du Congo en l'absence de services et de personnel de base au niveau du terminal au sol. De plus, environ 60 % des vols de la Mission n'étaient pas des vols routiniers mais répondaient à des besoins d'urgence, ce qui, selon le Bureau des services de contrôle interne, constituait pour ce type de vol un volume élevé inacceptable. Les trois derniers accidents concernant l'ONU ayant provoqué des pertes avaient trait à des vols de ce type répondant à des besoins d'urgence.

Le Bureau des services de contrôle interne a formulé 20 recommandations visant à renforcer les politiques et procédures relatives au respect des normes de sécurité aérienne dans la prestation de services de transport aérien pour les missions de maintien de la paix des Nations Unies. Le personnel de direction du Département des opérations de maintien de la paix a approuvé toutes les recommandations et a commencé à les appliquer.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–3	5
II. Élaboration des normes de sécurité aérienne.	2–6	5
III. Questions relatives à la délégation de pouvoir et à la dotation en effectifs	7–13	6
IV. Suivi des événements relatifs à la sécurité	14–17	8
V. Préenregistrement des prestataires de services aériens.	18–23	9
VI. Certification d'avions-cargos pour le transport de passagers.	24–32	11
VII. Évaluation technique des soumissions.	33–34	13
VIII. Recours à des intermédiaires	35–37	14
IX. Gestion des contrats	38–43	15
X. Recommandations	44–69	17

I. Introduction

1. En application de la résolution 57/279 de l'Assemblée générale, en date du 20 décembre 2002, le Bureau des services de contrôle interne a effectué un audit sur le respect des normes de sécurité par le Département des opérations de maintien de la paix, les missions de maintien de la paix et la Division des achats dans la prestation de services de transport aérien aux missions de maintien de la paix des Nations Unies, en particulier dans le domaine du transport de fret.

2. Les contrats de prestation de services de transport aérien aux missions de maintien de la paix des Nations Unies comprennent la fourniture d'aéronefs, d'équipages et la maintenance. Au 31 janvier 2004, le Département des opérations de maintien de la paix avait, dans le cadre des missions de maintien de la paix, 89 aéronefs déployés qui avaient fait l'objet d'un contrat commercial et 47 autres aéronefs déployés qui avaient fait l'objet d'une lettre d'attribution (c'est-à-dire d'un arrangement passé avec un pays membre contribuant). Le Département projetait qu'en 2004, le nombre total d'aéronefs déployés dépasserait 200 du fait de l'augmentation considérable des opérations de maintien de la paix. De juillet 2002 à juin 2003, les dépenses afférentes au service aérien se sont élevées à environ 223 millions de dollars.

3. L'audit a porté sur l'achat de services de transport aérien au moyen de contrats commerciaux. Le BSCI a déjà effectué un audit sur les achats d'aéronefs au moyen de lettres d'attribution auprès des pays membres contribuant (voir A/57/718). Dans le cadre du présent audit, le BSCI a étudié de façon détaillée 12 contrats de services de transport aérien de longue durée pour des aéronefs déployés dans le cadre des missions, d'une valeur totale de 127 millions de dollars, et quatre contrats de courte durée relatifs aux services de transport aérien pour le transport de fret et le déploiement et le rapatriement des contingents de maintien de la paix dans le cadre des missions sur le terrain, pour un coût total de 5,5 millions de dollars. Ces contrats étaient les principaux contrats pendant la période considérée. Le Bureau a étudié l'application par le Département des opérations de maintien de la paix des recommandations formulées par l'Organisation de l'aviation civile internationale en 2000¹. Le BSCI a rendu visite à la Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL) et à la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) pour évaluer les arrangements pris en matière de sécurité sur le terrain. Le BSCI a coordonné aussi ses travaux avec le Comité des commissaires aux comptes, comme mentionné dans le rapport du Comité².

II. Élaboration des normes de sécurité aérienne

4. Le Département des opérations de maintien de la paix a élaboré un manuel sur les opérations aériennes en s'appuyant sur les normes et pratiques recommandées qui ont été adoptées par la plupart des États pour les opérations de l'aviation civile. Le manuel a été pris en compte dans les normes aériennes communes pour les opérations de transport aérien dans le cadre des missions de maintien de la paix et des missions humanitaires (les normes aériennes³), que le Département et le Programme alimentaire mondial ont ensuite élaborées conjointement en janvier 2003 en vue d'assurer la cohérence entre les deux organisations et de respecter les recommandations de l'OACI⁴. Chaque mission de maintien de la paix a à son tour

élaboré ses propres procédures opérationnelles standard, qui tiennent compte des conditions locales.

5. Toutefois, le Département des opérations de maintien de la paix n'a pas officiellement approuvé ces procédures opérationnelles standard, même si sa section du transport aérien les avait examinées. L'OACI n'avait pas trouvé d'éléments indiquant que le fait que le Département n'avait pas approuvé officiellement ces procédures avait posé des problèmes particuliers, mais elle craignait que le Département n'exerce pas pleinement sa responsabilité en matière de surveillance du respect des normes aéronautiques par les missions. Cela était particulièrement important parce que plusieurs responsables au niveau des missions de maintien de la paix avaient déclaré que les opérations aériennes des Nations Unies ne devaient pas être soumises aux règles de l'aviation civile fixées par l'OACI, et le risque était que les missions ne respectent pas strictement les normes aériennes établies par le Département des opérations de maintien de la paix. Selon ces responsables, les opérations aériennes des Nations Unies étaient analogues aux opérations aériennes militaires et ne devaient donc pas être tenues de respecter les normes et pratiques recommandées de l'OACI. En outre, ils ont noté que si les compagnies aériennes commerciales étaient régies par les autorités de l'aviation civile des différents États, les opérations aériennes des Nations Unies étaient effectuées dans des États en difficulté, si bien qu'il était difficile de respecter les normes et pratiques de l'OACI et les normes aéronautiques.

6. *Le Département des opérations de maintien de la paix a précisé que sa politique en matière d'affrètement d'aéronefs immatriculés civils visait à assurer le plein respect des normes de l'OACI reconnues internationalement ainsi que les pratiques et règlements aéronautiques recommandés du pays d'immatriculation et du pays de l'opérateur. Les normes aéronautiques du Département énonçaient clairement qu'elles s'appliquaient à toutes les personnes ou organisations opérant un ou des aéronefs immatriculés civils et/ou assurant la maintenance de ceux-ci, au nom de l'Organisation des Nations Unies. L'utilisation d'aéronefs (militaires) gouvernementaux fournissant des services à l'ONU était régie par les conditions générales d'une lettre d'attribution standard pour la prestation de services de transport aérien et ne pouvait pas être incluse dans les normes aéronautiques. S'agissant de l'absence d'approbation officielle par le Département des opérations de maintien de la paix, des procédures opérationnelles standard des missions de maintien de la paix, le Département a déclaré que malgré l'examen des différentes procédures opérationnelles standard effectuées normalement par la section du transport aérien, le Département avait procédé à un examen d'ensemble de toutes les procédures opérationnelles standard des missions. Le Bureau des services de contrôle interne était satisfait par les explications du Département et il donnerait suite aux conclusions de l'examen d'ensemble.*

III. Questions relatives à la délégation de pouvoir et à la dotation en effectifs

7. La Section du transport aérien est chargée d'élaborer des normes de sécurité aérienne des Nations Unies et d'administrer des contrats de longue durée pour les aéronefs stationnés dans les zones des missions de maintien de la paix pour des périodes dépassant généralement un an. Les décaissements relatifs aux contrats de

longue durée se sont élevés à 153 millions de dollars pour la période de juillet 2002 à juin 2003. La section a été créée en septembre 2003, conformément aux recommandations de l'OACI. Toutefois, le développement de la Section a été entravé par l'absence de chef. Le poste est demeuré vacant pendant plus d'un an et la personne finalement nommée en septembre 2003 a démissionné en février 2004. De plus, bien que l'OACI ait recommandé que le personnel de la Section soit porté à au moins 12 administrateurs qualifiés au lieu des quatre en poste lors de la réalisation de l'examen en 2001 par l'OACI⁵, la Section ne comptait que six administrateurs en mars 2004. L'OACI avait recommandé aussi de recruter du personnel ayant l'expérience appropriée dans le domaine de l'aviation civile⁶; mais sur les six membres du personnel, cinq avaient une expérience dans le domaine de l'aviation militaire et un seul dans le domaine de l'aviation civile.

8. Le Groupe du contrôle des mouvements du Département des opérations de maintien de la paix administre les contrats de courte durée, y compris ceux relatifs au transport de fret et au déploiement, à la relève et au rapatriement des contingents et de leur équipement. Le coût de ces contrats s'est élevé à environ 70 000 millions de dollars pour la période de juillet 2002 à juin 2003.

9. Le Groupe de la sécurité aérienne du Département des opérations de maintien de la paix est responsable de la sensibilisation à la sécurité aérienne, de la fourniture de services consultatifs aux cadres du Département pour les questions relatives à la sécurité aérienne; de la mise en œuvre des programmes de prévention des accidents au moyen de visites d'assistance relatives à la sécurité et d'études des missions; et du suivi des cas signalés par les spécialistes de la sécurité aérienne sur le terrain, qui mettent en œuvre les programmes de sécurité aérienne au niveau des missions. Conformément aux recommandations de l'OACI, le Groupe a été créé en tant qu'unité consultative indépendante qui ne prend pas part à la gestion aéronautique quotidienne, celle-ci relevant du Groupe du contrôle des mouvements de la Section du transport et des missions de maintien de la paix. Toutefois, le poste de chef du Groupe de la sécurité aérienne est vacant depuis novembre 2003, ce qui, combiné à l'absence prolongée du chef de la Section du transport, fait qu'il est difficile pour le Département d'élaborer et d'appliquer durablement une stratégie rationnelle en matière de sécurité aérienne selon le Bureau des services de contrôle interne (recommandation 1).

10. Les spécialistes de la sécurité aérienne sur le terrain sont chargés de conseiller les hauts responsables des missions de maintien de la paix sur les questions de sécurité aérienne, de faire rapport à la Section sur les événements relatifs à la sécurité aérienne et les risques en matière de sécurité aérienne, et de mettre en place et de suivre le programme de prévention des accidents. À l'heure actuelle, les spécialistes de la sécurité aérienne sur le terrain ne travaillent que pour leurs missions de maintien de la paix désignées.

11. Il n'y avait qu'un spécialiste de la sécurité aérienne au niveau de la Mission en Sierra Leone. Lorsqu'il était absent, il était remplacé par un fonctionnaire de la Section de l'aviation de la Mission. Toutefois, cet arrangement ne garantissait pas l'indépendance entre le respect des normes en matière de sécurité aérienne et les opérations aériennes, comme exigé par la section 1.2.2 du *Manuel sur la sécurité aérienne*.

12. À la MONUC, seuls 5 des 15 postes approuvés de spécialistes de la sécurité aérienne ont été pourvus, et au moment de la visite du Bureau des services de

contrôle interne, seuls 2 des spécialistes de la sécurité aérienne étaient effectivement présents dans la zone de la Mission. L'équipe d'audit a observé qu'à un des lieux de la MONUC un événement n'avait pas été signalé pendant plus de deux semaines, délai nettement supérieur à ce qui est acceptable. Le spécialiste de la sécurité aérienne en poste dans ce lieu était en congé. Les responsables de la MONUC et du Département des opérations de maintien de la paix ont déclaré qu'ils étaient bien conscients de la situation problématique concernant la dotation en effectifs et ils interviewaient activement des candidats. Ils ont cité le manque de candidats qualifiés et les résultats limités qu'ils avaient obtenus lorsqu'ils avaient tenté d'obtenir du personnel prêté par des gouvernements. Le Bureau des services de contrôle interne a noté qu'il n'y avait pas de plan de remplacement visant à maximiser les ressources existantes, par exemple en réaffectant des spécialistes de la sécurité aérienne d'un lieu à un autre pour une durée d'une semaine (recommandation 2).

13. Une quarantaine d'aéronefs sont déployés dans la région de l'Afrique de l'Ouest, qui couvre les Missions en Sierra Leone, au Libéria et en Côte d'Ivoire. De l'avis du Bureau des services de contrôle interne, l'établissement d'un bureau régional de la sécurité aérienne serait plus efficace par rapport au coût que le déploiement des spécialistes de la sécurité aérienne dans chaque Mission, parce que ces trois Missions sont proches l'une de l'autre. Comme cela a été signalé dans l'examen réalisé par l'OACI, la cohérence dans l'application du programme de sécurité aérienne du Département des opérations de maintien de la paix en serait améliorée, car des méthodes communes pour l'examen de la sécurité aérienne seraient appliquées dans les trois Missions. Le Bureau des services de contrôle interne est conscient du fait qu'un arrangement de ce type nécessiterait que les missions de maintien de la paix partagent les coûts directs et les coûts d'appui administratif et qu'elles élaborent une procédure commune d'établissement de rapports (recommandation 3).

IV. Suivi des événements relatifs à la sécurité

14. Le Groupe de la sécurité aérienne a effectué 12 missions d'assistance en matière de sécurité aérienne en 2002, mais seulement 1 en 2003, du fait de l'insuffisance des ressources en personnel et du report des visites à la demande des Missions.

15. Le Manuel sur la sécurité aérienne prévoit que le Groupe effectue des analyses de risques et de tendances et dégage les enseignements tirés en matière de sécurité aérienne en s'appuyant sur les événements relatifs à la sécurité collectés par les spécialistes de la sécurité aérienne sur le terrain. En octobre 2003, le Groupe a automatisé la collecte des événements relatifs à la sécurité aérienne dans une base de données sous Lotus Notes, qui doit aussi fonctionner en tant que répertoire central des informations relatives à la sécurité aérienne, y compris les rapports sur les résultats obtenus par les vendeurs et sur l'inspection des aéronefs. Le Groupe prévoyait d'accorder à chaque section des opérations aériennes sur le terrain une autorisation d'accès en lecture à la base de données, mais uniquement concernant leur mission particulière. L'Unité comptait diffuser les événements consolidés relatifs à la sécurité aérienne à toutes les missions de maintien de la paix chaque trimestre. Selon le Bureau des services de contrôle interne, l'accès en lecture à l'ensemble de la base de données devrait être accordé à toutes les missions de

maintien de la paix en temps réel en vue de maximiser les avantages de la base de données (recommandation 4).

16. Sur la base des normes de l'OACI et des Nations Unies visant à déterminer le niveau de risque relatif aux opérations aériennes dans le cadre des missions de maintien de la paix, le Département des opérations de maintien de la paix a élaboré un module d'analyse des risques utilisant les informations fournies par les spécialistes de la sécurité aérienne au niveau des missions de maintien de la paix. Sur la base des informations communiquées par les missions (128 événements ayant fait l'objet d'un rapport en 2003), le Groupe de la sécurité aérienne a établi un rapport sur l'analyse des tendances, qui a été présenté à la direction du Département en juin 2004. L'analyse des risques était divisée en 15 catégories préalablement choisies. Ainsi, la catégorie capacité de réaction d'urgence et recherche et sauvetage était identifiée comme étant à haut risque pour toutes les missions de maintien de la paix. *Le Département des opérations de maintien de la paix a commenté en disant que le Groupe continuerait d'établir et de diffuser ce rapport trimestriellement, conformément aux procédures établies.* Toutefois, le Bureau des services de contrôle interne a noté que le Groupe n'avait pas été en mesure de formuler des analyses tendanciennes et les enseignements tirés, faute de ressources suffisantes. De plus, les publications relatives à la sécurité et les rapports annuels relatifs à la sécurité, que le Manuel sur la sécurité aérienne a identifiés comme exemples d'outils très efficaces pour la prévention des accidents, n'ont pas été publiés. Le Groupe devrait veiller à ce que ces outils importants pour la prévention des accidents soient mis à la disposition des missions de maintien de la paix et des cadres du Département des opérations de maintien de la paix s'occupant des questions aériennes au moins une fois par an (recommandation 5).

17. Le Bureau des services de contrôle interne a noté aussi que les événements attribués aux différents vendeurs n'étaient pas inclus dans les rapports relatifs aux résultats obtenus par les vendeurs, que le Département des opérations de maintien de la paix et la Division des achats utilisent pour prendre des décisions concernant les questions relatives aux achats et à la passation des marchés. De l'avis du Bureau des services de contrôle interne, c'est une lacune qu'il convient de combler afin que le rapport sur les résultats obtenus par un vendeur reflète précisément et en temps voulu l'expérience des Nations Unies avec ce vendeur (recommandation 6).

V. Préenregistrement des prestataires de services aériens

18. Les prestataires souhaitant soumissionner pour la fourniture de services aériens doivent être préenregistrés auprès du Département des opérations de maintien de la paix avant que leur inclusion dans la base de données des vendeurs tenue par la Division des achats puisse être envisagée. La condition de préenregistrement n'existe que pour l'achat de services aériens, du fait des risques existant dans le domaine de la sécurité aérienne. Le préenregistrement dépend de l'examen satisfaisant par la Section du transport aérien des documents soumis par le vendeur. Ces documents comprennent notamment : le certificat d'opérations aériennes délivré par les autorités de l'aviation civile de l'État du vendeur, qui énonce le caractère approuvé des opérations et le type d'appareil; le manuel d'exploitation approuvé par les autorités de l'aviation civile, dans lequel sont détaillées les principales caractéristiques relatives à la sécurité aérienne, telles que la formation des équipages, le programme d'assurance-qualité, le plan de maintien

de la sécurité aérienne et la manutention des marchandises dangereuses, les cinq dernières années des résultats obtenus en matière de sécurité, et différents documents d'assurance.

19. Les visites effectuées auprès des vendeurs, pratique courante dans l'aviation civile visant à confirmer les conclusions de l'examen documentaire, étaient peu fréquentes du fait des difficultés budgétaires, selon la Section du transport aérien. Le Bureau des services de contrôle interne considère que, vu les risques existant dans le domaine de la sécurité aérienne et le caractère significatif des montants des contrats, il conviendrait de mettre des ressources à la disposition de la Section afin qu'elle puisse effectuer des visites périodiques auprès des vendeurs potentiels. Ces visites pourraient être coordonnées par le Groupe du contrôle des mouvements et le Groupe de la sécurité aérienne de la Section du transport en vue d'assurer un examen adéquat des questions relatives tant aux opérations qu'à la sécurité (recommandation 7).

20. La base de données de la Section du transport aérien comptait environ 230 vendeurs préenregistrés; toutefois, seule une trentaine de vendeurs participaient aux appels d'offres des Nations Unies de façon périodique. Selon le Bureau des services de contrôle interne, les évaluations de la capacité des vendeurs de fournir des services aériens techniquement acceptables devaient être mises à jour pour les vendeurs qui n'avaient pas répondu aux appels d'offres pendant au moins deux ans. La Section était d'accord avec l'observation formulée avec le Bureau des services de contrôle interne et elle procédait à l'élimination d'une centaine de vendeurs inactifs dans la base de données des vendeurs préenregistrés. Le Bureau considère que la Section du transport aérien devrait (au moins une fois tous les deux ans) mettre à jour la base de données de préenregistrement (recommandation 8).

21. Le Bureau des services de contrôle interne a examiné six offres qui étaient affichées sur le site Web de la Division des achats entre décembre 2003 et janvier 2004 (offres n^{os} 867, 881, 887, 907, 922 et 923), et a trouvé que la Division avait invité des vendeurs qui n'étaient pas préenregistrés auprès du Service du transport aérien et qui, par conséquent, n'étaient pas inscrits sur le fichier des vendeurs tenu par la Division des achats. Ainsi, le dossier de la Division des achats pour l'offre n^o 923 indiquait que huit vendeurs non inscrits avaient été invités à soumissionner en sus de 109 vendeurs inscrits.

22. Le Bureau des services de contrôle interne a noté aussi que la Division des achats avait expressément demandé à la Section du transport aérien d'évaluer s'il était possible de préenregistrer quatre vendeurs qui avaient répondu à chacun des six appels d'offres. Trois de ces vendeurs n'avaient pas inclus dans les documents initiaux qu'ils avaient fournis des informations telles que le certificat d'opérations aériennes actuel, le manuel d'exploitation traduit en anglais et les résultats obtenus en matière de sécurité pendant les cinq années précédentes, comme exigé par la Section. Les nouveaux dossiers dont la fourniture était demandée par la Section par l'intermédiaire de la Division des achats étaient eux aussi incomplets, et le Bureau des services de contrôle interne a noté que la Section avait décidé de procéder à l'évaluation technique des offres sans prendre en considération ces trois vendeurs, même si la Division des achats n'était pas d'accord.

23. La Section du transport aérien craignait que des demandes de dernière minute, formulées par la Division des achats auprès de vendeurs préenregistrés, ne laisseraient à la Section que peu de temps pour évaluer si les vendeurs répondaient

aux conditions en matière d'opérations et de sécurité. La Section craignait aussi que tandis que les facteurs relatifs à la sécurité et aux opérations étaient les seuls facteurs considérés pour évaluer les vendeurs aux fins du préenregistrement, les demandes de la Division des achats semblaient être basées sur les prix inférieurs des vendeurs correspondant aux offres n^{os} 867 et 881. La Division a fait valoir toutefois qu'en vertu de son mandat, elle devait encourager la concurrence et identifier les possibilités de faire des économies tout en veillant à ce que l'adjudication des contrats à un vendeur ne puisse avoir lieu que si l'enregistrement a bien été effectué. De plus, pour que la Division procède à une étude de marché adéquate et au préenregistrement des nouveaux vendeurs, elle avait demandé à la Section du transport aérien de prévoir 120 jours pour le processus de passation des marchés – depuis l'annonce à des conditions approuvées jusqu'au déploiement de l'aéronef – mais, de manière générale, la Division ne disposait que de 40 à 60 jours. En conséquence, selon la Division, la pénurie de personnel à la Section du transport aérien, le manque de temps dû aux exigences des opérations de maintien de la paix et la soumission incomplète des documents demandés aux vendeurs étaient des facteurs qui contribuaient tous au fait que ces vendeurs n'étaient pas préqualifiés en temps voulu. Sur la base de ces commentaires, le Bureau des services de contrôle interne recommande que la Section du transport aérien et la Division des achats définissent conjointement des objectifs raisonnables pour la passation de marchés relatifs aux services de transport aérien afin de prévoir suffisamment de temps pour la préqualification des vendeurs (recommandation 10).

VI. Certification d'avions-cargos pour le transport de passagers

24. Depuis plus de 10 ans, le Département des opérations de maintien de la paix utilise des avions-cargos pour transporter des passagers. En dépit des objections exprimées par le Groupe de la sécurité aérienne depuis 2000, la Section du transport aérien a continué de louer des avions-cargos de type MI-26, IL-76 et AN-26 pour transporter à la fois du fret et des passagers, en assurant que les règles de sécurité étaient respectées. À la MONUC et à la MINUSIL, quelque 50 000 personnes faisant partie des contingents ou du personnel civil ont ainsi voyagé par avion-cargo en 2002. Au 31 janvier 2004, huit MI-26, quatre IL-76 et huit AN-26 étaient déployés dans six missions de maintien de la paix. La valeur totale des contrats conclus à cet effet s'élevait à 74 millions de dollars.

25. Selon le Groupe de la sécurité aérienne, tout aménagement apporté à un avion-cargo pour qu'il puisse transporter des passagers doit être homologué par les autorités aéronautiques du pays de l'exploitant, sous forme de certification du type d'aéronef, et autorisé par le constructeur. D'après le Groupe, le Département des opérations de la paix ne respectait pas ces dispositions dont la raison d'être est que les règles de sécurité sont beaucoup plus rigoureuses si l'appareil transporte des passagers plutôt qu'une cargaison. De fait, il est clairement indiqué dans les appels d'offres relatifs aux appareils en question (MI-26, IL-76 et AN-26) que la certification du type d'aéronef délivrée par les autorités aéronautiques est nécessaire de même que l'autorisation du constructeur.

26. La Section du transport aérien a indiqué que l'autorisation du constructeur n'ayant pas un caractère contraignant, elle était inutile si l'appareil avait été certifié

par les autorités aéronautiques compétentes. C'était auprès de ces autorités que la Section vérifiait si un avion-cargo avait obtenu la certification requise pour le transport de passagers. Dans le cas du MI-26, la Mission permanente de la Fédération de Russie lui avait communiqué sur sa demande un document daté du 19 novembre 2002 précisant que les autorités aéronautiques russes avaient décidé en juin 2002 « d'autoriser l'utilisation du MI-26 pour le transport du personnel d'appui des opérations de maintien de la paix ». De leur côté, les autorités aéronautiques ukrainiennes avaient autorisé l'utilisation du IL-76 pour transporter des « passagers des Nations Unies ». En 2000, la Section avait également vérifié auprès des autorités ukrainiennes que les huit appareils AN-26 avaient la certification en catégorie Transport de passagers. En septembre 2000, ces autorités avaient répondu ce qui suit : « La présente lettre a pour objet de confirmer que [nom du prestataire] exploite un appareil AN-26. Le chapitre 2.7 du manuel d'exploitation autorise le transport d'un nombre de passagers égal au plus au nombre de sièges équipés d'une ceinture de sécurité ». La Section avait donc donné son feu vert pour que l'AN-26 puisse servir au transport de personnel. À la MONUC, 14 246 personnes avaient voyagé à bord d'un IL-76 et 7 700 à bord d'un AN-26 en 2002. À la MINUSIL, 27 196 personnes avaient voyagé à bord d'un MI-26.

27. L'ancien haut responsable de la Section du transport aérien qui s'occupait de ces certifications a indiqué que les États mentionnés avaient émis des certifications spéciales, sachant que dans le cas des missions de maintien de la paix des Nations Unies, les opérations de transport aérien avaient un caractère paramilitaire et non civil et se déroulaient dans des lieux isolés, atypiques et dangereux. Les spécialistes de ces opérations sur le terrain ont indiqué de leur côté que les missions avaient utilisé ces avions-cargos pour transporter du personnel sans incident majeur et que la certification n'était donc pas essentielle à la sécurité. Ils ont fait observer qu'en raison de la nature des besoins opérationnels, il serait beaucoup plus coûteux de transporter la cargaison et les passagers sur des appareils certifiés dans des catégories différentes.

28. Selon le Groupe de la sécurité aérienne, il n'existe que trois types de certification pour les aéronefs : avion passager, avion-cargo et avion mixte. Est certifié avion mixte un appareil initialement conçu pour le transport de passagers mais ultérieurement aménagé pour transporter également du fret. Le Groupe a fait observer que l'ONU n'aurait pas dû louer des MI-26, IL-76 ou AN-26 pour transporter des passagers, car la certification spéciale de ces avions-cargos autorisant leur utilisation pour les « opérations de maintien de la paix » ou le transport de « passagers des Nations Unies » délivrée par les autorités aéronautiques russes et ukrainiennes (voir par. 26 ci-dessus) n'entrait pas dans la catégorie « passagers » ou « mixte ».

29. S'alignant sur la position du Groupe, les autorités aéronautiques russes ont confirmé, dans une lettre adressée au Département des opérations de maintien de la paix en juin 2003, que l'autorisation donnée en 2001 dans le cas du MI-26 valait uniquement pour les évacuations d'urgence consécutives à une catastrophe naturelle ou causée par l'homme et excluait le transport régulier de passagers. En ce qui concerne l'AN-26, le BSCI a constaté que le chapitre 2.7 du manuel d'exploitation, traduit en anglais, que le fournisseur avait soumis à la Section du transport aérien pour se qualifier, était trompeur dans la mesure où il semblait indiquer que l'appareil était certifié avion passagers pour autant que des sièges équipés d'une ceinture de sécurité étaient disponibles. Le Bureau a découvert que le chapitre 2.7

s'intitulait en réalité « Composition minimale de l'équipage » et que les passagers n'étaient autres que les membres de celui-ci. Le Groupe de la sécurité aérienne a informé le Bureau que lors de discussions sur la certification de l'AN-26, en juin 2003, les représentants du prestataire avaient donné le conseil suivant au Département : « l'ONU devrait revoir sa politique de recours à l'AN-26 pour le transport de passagers et continuer de le réserver au transport de cargaisons ».

30. Le Département des opérations de maintien de la paix a essayé de clarifier la règle applicable en vertu des normes et pratiques recommandées de l'OACI pour déterminer si les certifications de type spéciales obtenues par l'ONU pour l'AN-26, l'IL-76 et le MI-26 étaient acceptables et si l'agrément du constructeur était obligatoire. Il a indiqué que les normes de l'OACI ne permettaient pas de conclure de manière décisive⁷.

31. Deux catastrophes aériennes concernant des aéronefs en configuration mixte, mais sans rapport avec les missions de maintien de la paix des Nations Unies, se sont produites en 2002-2003. En mai 2003, la porte cargo d'un IL-76 s'est ouverte en plein ciel au-dessus de la région sud de la République démocratique du Congo – la zone d'opérations de la MONUC – ce qui a causé la mort de plus de 100 passagers⁸. À la suite de cet accident, le Département des opérations de maintien de la paix a interdit aux missions de transporter des passagers à bord d'un IL-76 jusqu'à nouvel ordre. En août 2002, un MI-26 s'est écrasé avec plus de 100 soldats russes à bord. L'enquête menée en Russie a révélé qu'en 1997 ce pays avait interdit l'utilisation de cet appareil pour le transport de civils et de militaires. En août 2003, la Section du transport aérien a informé toutes les missions de maintien de la paix que le transport de passagers à bord d'avions-cargos IL-76, MI-26 et AM-26 serait progressivement réduit pour être totalement interdit en avril 2004. En outre, le 5 décembre 2003, le Département leur a envoyé un télégramme pour les informer qu'à compter du 1^{er} avril 2004, tous les aéronefs certifiés en catégorie cargo serviraient uniquement au transport de fret, sauf en cas d'évacuation d'urgence motivée par le risque d'atteinte à la vie ou à l'intégrité physique. De l'avis du BSCI, le Département des opérations de maintien de la paix devrait établir des procédures rigoureuses pour garantir que l'homologation préalable d'un appareil soit fondée sur des normes de sécurité internationalement reconnues (recommandation 9).

32. À la suite de l'accident d'hélicoptère dans lequel les 21 passagers et les 3 membres d'équipage d'un appareil MI-8MTV utilisé par la Mission des Nations Unies en Sierra Leone ont été tués en juin 2004, le BSCI a vérifié si les 49 hélicoptères de ce type utilisés par l'ONU depuis 2002 (et faisant l'objet de contrats d'une valeur globale de 150 millions de dollars environ) étaient dûment certifiés en catégorie transport de passagers. Il n'a constaté aucune anomalie.

VII. Évaluation technique des soumissions

33. Pour les marchés de longue durée, les prestataires sont tenus de présenter leur bilan de sécurité des cinq dernières années. Toutefois, le BSCI a constaté que la Section du transport aérien n'avait pas fixé de critères en la matière, comme le nombre maximum et la gravité des incidents et les mesures correctives adoptées, et acceptait sans les contester tous les bilans de sécurité qui lui étaient communiqués. La Section a reconnu qu'il fallait améliorer la méthode de vérification de ces bilans.

Le BSCI a également constaté que ceux-ci n'étaient pas exigés pour les marchés de courte durée, une pratique contestable puisque les contrats exigent là aussi que les normes de sécurité soient respectées (recommandations 11 et 12).

34. Le contrat PD/CO/44/01, d'un montant de 14 millions de dollars, prévoyait que quatre hélicoptères seraient mis à la disposition de la MONUC pendant la période 2001-2003. Après l'attribution du marché, le prestataire a demandé à remplacer trois des quatre appareils pour des raisons techniques. La Section du transport aérien et la Division des achats ont accepté sans que la Section ait procédé à une évaluation technique de la proposition relative aux trois nouveaux hélicoptères. L'administrateur de la Section responsable du dossier a déclaré que la documentation nécessaire était vérifiée par la mission de maintien de la paix concernée. De l'avis du BSCI, en laissant à la MONUC le soin de procéder à cette vérification après le déploiement d'un appareil, on prenait le risque que la mission de maintien de la paix n'accepte un hélicoptère ne satisfaisant pas aux critères techniques, sachant que demander son remplacement pourrait retarder la mise en place des moyens requis (recommandation 13). *La Division des achats a confirmé que la demande de remplacement d'un aéronef était normalement transmise à la Section du transport aérien pour examen.*

VIII. Recours à des intermédiaires

35. Dans son guide de l'évaluation technique et la formule d'appel d'offres, le Département des opérations de maintien de la paix précise que les marchés de services de transport aérien ne doivent être attribués qu'à des prestataires ayant le contrôle exclusif de l'exploitation de l'appareil. Selon les normes aéronautiques adoptées par le Département, le contrôle exclusif de l'exploitation s'entend du « pouvoir de commencer, poursuivre, dérouter ou terminer un vol pour assurer la sécurité de l'aéronef et le déroulement du vol dans les règles et de manière efficace ». En règle générale, l'ONU évite de passer par un intermédiaire pour s'assurer des services de transport aérien car il est alors difficile de dire qui, de l'intermédiaire ou du sous-traitant, a le contrôle exclusif de l'exploitation. Selon certains spécialistes du Département, on ne peut être totalement sûr que les intermédiaires respecteront les normes de sécurité aériennes étant donné qu'à la différence des exploitants, ils ne sont pas assujettis à la réglementation nationale ni au contrôle des autorités aéronautiques. Toutefois, dans des cas exceptionnels, l'ONU peut autoriser des intermédiaires à soumettre une offre pour un marché de transport de fret de courte durée s'ils peuvent offrir des conditions plus avantageuses qu'une entreprise de transport aérien. *La Division des achats a indiqué que les intermédiaires employés pour assurer des opérations de transit étaient tenus d'inclure dans leur soumission exactement la même documentation relative à la sécurité que les transporteurs aériens.*

36. Le Groupe de la sécurité aérienne a informé le BSCI que le fournisseur ayant emporté le marché PD/CO/44/01, prévoyant la mise à la disposition de la MONUC de quatre hélicoptères avec équipage et services de maintenance pour une période de longue durée, opérait davantage comme un intermédiaire que comme un transporteur aérien. À la faveur d'une visite dans ses locaux, le Groupe a constaté que l'équipage et le personnel d'entretien, employés par le sous-traitant, n'utilisaient pas le manuel d'exploitation du prestataire alors que la conformité de ce manuel aux normes de sécurité aériennes de l'ONU était l'un des critères

d'attribution du marché. Il était donc évident pour le Groupe que le fournisseur ne contrôlait pas pleinement l'exploitation des appareils. Il a noté avec inquiétude que le sous-traitant appliquait des normes de sécurité moins rigoureuses et que le prestataire n'avait pas dispensé à l'équipage ni au personnel d'entretien la formation préalable à l'exécution du contrat. Il a donc recommandé à la Section du transport aérien de résilier celui-ci. Le BSCI a constaté que la Section n'avait pas accepté cette recommandation, arguant du fait que le contrat attribuait l'entière responsabilité de son exécution au prestataire. De l'avis du BSCI, la position de la Section ne protégeait pas convenablement l'ONU des risques dus au fait que le sous-traitant ne respectait pas ses normes de sécurité.

37. Pour que les normes de sécurité de l'ONU soient toujours respectées, le BSCI a recommandé que, dans le cas où l'adjudicataire d'un marché passé par l'ONU pour la fourniture d'aéronefs et de personnels en sous-traité l'exécution, le Département des opérations de maintien de la paix l'oblige expressément à se porter garant du respect de ces normes par le sous-traitant et à procéder au suivi requis. *Le Département n'a pas accepté cette recommandation, en précisant qu'il n'autorisait pas l'attribution à un intermédiaire d'un marché de longue durée pour des vols nolisés ou un marché de courte durée pour le transport de passagers. Pour homologuer un transporteur aérien titulaire d'une licence d'exploitation, il exigeait que celui-ci exerce un contrôle exclusif sur l'exploitation de l'aéronef dont il était tenu d'assurer le bon fonctionnement, avec obligation de rendre compte. Cette pratique était conforme aux normes internationalement reconnues dans le secteur du transport aérien commercial. Par ailleurs, le Département a précisé qu'il réexaminait le bien-fondé de la formule permettant de conclure avec un intermédiaire un contrat de courte durée pour le transit de marchandises.* Le BSCI a accepté les éclaircissements du Département, mais a jugé utile de porter cette question à l'attention de la direction pour l'inciter à examiner de plus près les qualifications des fournisseurs.

IX. Gestion des contrats

38. L'adjudicataire du marché PD/CO/44/01 a mis trois hélicoptères à la disposition de la MONUC avec un retard total de 77 jours par rapport à la date prévue (17 jours dans le cas d'un appareil et 30 jours dans le cas des deux autres). Aux termes du contrat, l'ONU aurait dû recevoir jusqu'à 1,4 million de dollars de dommages-intérêts. Notifiée du retard par la Section du transport aérien le 3 août 2001, la Division des achats a adressé une communication officielle au prestataire pour lui réclamer ce montant de 1,4 million de dollars, mais n'a pas assuré de suivi. Le BSCI a constaté qu'en 2001, la Division avait obtenu pour des raisons similaires 531 000 dollars de dommages-intérêts au titre d'un autre contrat. La Division a expliqué que dans le cas du contrat PD/CO/44/01, le retard n'était pas imputable au prestataire, mais aux inspections complémentaires des hélicoptères demandées par le Gouvernement ukrainien. D'autre part, le montant des dommages-intérêts avait été compensé par la valeur d'autres biens d'équipement fournis par le prestataire à ses frais. Le BSCI recommande que la Division des achats explique preuves à l'appui pourquoi elle n'a pas poursuivi le recouvrement des dommages-intérêts prévus par le contrat PD/CO/44/01 et que, dorénavant, elle applique toujours la même méthode pour obtenir des prestataires le versement de ce type d'indemnités (recommandation 14).

39. Les renseignements relatifs à l'exécution des marchés par les prestataires, en particulier ceux qui portent sur la sécurité, devraient être communiqués à tous les services de transport aérien intéressés de même qu'à la Division des achats, laquelle est chargée d'obtenir que les fournisseurs prennent les mesures correctives nécessaires pour satisfaire aux normes de sécurité aériennes. Ayant examiné un échantillon de factures émises entre juin 2002 et février 2003 par des fournisseurs de la MONUC, le BSCI a constaté que la Section du transport aérien avait dans quatre cas approuvé un rabais du fait qu'en raison de problèmes techniques ou de tâches de maintenance, un appareil avait été immobilisé plus longtemps que les cinq jours par mois autorisés par les contrats de l'ONU. Le BSCI a noté que les justificatifs de ces réductions restaient dans les dossiers de l'officier traitant concerné au lieu d'être centralisés par la Section. Il n'en était pas tenu compte dans les rapports d'évaluation des fournisseurs et ils n'étaient pas communiqués à la Division des achats. Comme on l'a indiqué plus tôt, les événements concernant un prestataire devraient être consignés dans son rapport d'évaluation et constituer un critère de décision pour l'attribution des marchés (recommandation 15).

40. Le BSCI a constaté que dans deux cas, des responsables de mission de maintien de la paix avaient pris livraison d'un aéronef et apposé leur visa sur le rapport d'inspection à l'arrivée sans avoir pris connaissance des contrats, lesquels disposaient que les prestataires devaient respecter les normes de sécurité aériennes de l'ONU. Chaque marché comportait des règles de sécurité spécifiques. Les responsables de la MONUC et de la MINUSIL ont déclaré que le Département des opérations de maintien de la paix ne leur avait pas remis une copie du contrat avant la mise en place de l'appareil. Les responsables de la Section du transport aérien ont précisé qu'en l'espèce, la signature des contrats avait été retardée pour obtenir des éclaircissements mineurs ou pour des raisons logistiques. Le BSCI estime que si la version finale du contrat n'est pas prête avant le déploiement d'un aéronef, le Département des opérations de maintien de la paix doit communiquer à la mission la version provisoire la plus récente accompagnée de tous les documents relatifs aux normes de sécurité aérienne (recommandation 16).

41. Les opérations aériennes supposent de disposer de spécialistes et de divers services au sol – contrôle de l'aire de trafic, guidage, positionnement, stationnement, ravitaillement et lutte contre l'incendie. Le BSCI a constaté qu'à Kigali, en dépit d'un trafic aérien important, ces tâches étaient assumées par une personne dont la fonction n'avait aucun rapport avec les opérations aériennes. À Lubero (République démocratique du Congo), les extincteurs n'avaient été livrés que plusieurs mois après le début des opérations. À Kindu (République démocratique du Congo), pendant deux semaines, en raison de pannes du matériel de transmissions, les responsables de l'aérogare n'ont obtenu les renseignements sur les vols journaliers qu'une heure avant l'atterrissage, alors que ces renseignements doivent leur parvenir 12 heures auparavant. À Bukavu (République démocratique du Congo), les responsables des opérations aériennes n'étaient pas équipés de téléphone cellulaire et certains appareils ont dû faire demi-tour faute que les intéressés aient été informés avant le décollage des mauvaises conditions climatiques au lieu de destination. Selon les responsables des opérations aériennes de la MONUC, on avait élaboré un plan de déploiement définissant les principaux services à assurer au sol, mais ce plan n'avait pu être appliqué faute de personnel et de matériel de transmissions et parce que la Mission ne considérait pas ces services comme prioritaires. Le Département des opérations de maintien de la paix devrait

établir une procédure imposant à toute mission de maintien de la paix d'attester que les services au sol jugés essentiels ont été mis en place avant de démarrer les opérations aériennes sur de nouveaux sites d'atterrissage. Dans l'intervalle, le Département devrait remédier dans les meilleurs délais aux carences recensées à la MONUC (recommandations 17 et 18).

42. En novembre 2003, 721 vols commerciaux et 174 vols militaires ont décollé dans la zone de la MONUC. Le BSCI a constaté que dans 60 % des cas environ, il s'agissait de vols spéciaux de transport de fret, ou de vols organisés pour faire face à des besoins urgents ou transporter des personnalités. Les responsables de la MONUC ont expliqué que le grand nombre de vols spéciaux était dû à l'évolution constante des besoins, à la faiblesse des infrastructures et à l'étendue de la zone de la Mission. Ils ont également indiqué que la MONUC se proposait d'améliorer sa procédure de planification des vols en créant un centre mixte de contrôle des mouvements, ce qui contribuerait à réduire le nombre de vols spéciaux. De l'avis du BSCI, il faudrait résoudre ce problème d'urgence, étant donné que les trois accidents les plus récents ayant entraîné la mort de personnel de l'ONU s'étaient produits lors de ces vols inhabituels (recommandation 19).

43. Des courriers que la MINUSIL et la Section du transport aérien ont échangés au sujet de contrats de services de transport aérien se sont égarés ou sont parfois restés plusieurs mois sans réponse. Dans plusieurs cas, les coordonnées du destinataire étaient fausses ou l'intéressé était en congé et n'avait pas de remplaçant désigné. La plupart de ces communications, y compris celles qui s'étaient égarées, avaient été envoyées par télécopie, alors qu'il était possible d'utiliser la messagerie électronique. Des responsables de la MINUSIL ont indiqué qu'ils ne savaient pas toujours très bien qui étaient leurs homologues à la Section. De l'avis du BSCI, la Section du transport aérien devrait arrêter une procédure de communication avec la MINUSIL, en indiquant les coordonnées des différents interlocuteurs et de leurs remplaçants et en demandant d'utiliser le courrier électronique au lieu de la télécopie (recommandation 20).

X. Recommandations

44. À l'issue de cet audit, le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) fait les recommandations ci-après, dans le but d'améliorer les résultats des politiques et des procédures relatives au respect des normes de sécurité en ce qui concerne la prestation de services de transport aérien aux missions de maintien de la paix des Nations Unies.

Recommandations 1 à 3 : Délégation de pouvoir et questions relatives aux effectifs

45. Le Département des opérations de maintien de la paix devrait :

- Redoubler d'efforts en vue de pourvoir les postes vacants dans les fonctions de gestion des opérations aériennes aux quartiers généraux et sur le terrain (AN2003/600/01/01);
- Aider les missions de maintien de la paix telles que la Mission d'observation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) à élaborer une stratégie permettant de donner la portée maximale à leurs

activités en matière de sécurité aérienne, malgré l'insuffisance de leurs effectifs. Par exemple, les spécialistes de la sécurité aérienne en poste dans de grandes missions pourraient se rendre dans les autres missions par roulement hebdomadaire (AN2003/600/01/02);

- Envisager de créer un bureau de la sécurité aérienne régionale pour l'Afrique de l'Ouest afin de pallier l'insuffisance chronique de spécialistes de la sécurité aérienne et d'améliorer les résultats de l'application du programme de sécurité aérienne du Département des opérations de maintien de la paix (AN2003/600/01/03).

46. *Le Département des opérations de maintien de la paix a accepté la recommandation 1 et confirmé qu'actuellement un seul poste était vacant, celui de chef de la Section des transports aériens. La procédure de recrutement en vue de pourvoir ce poste était en cours. Le Département a indiqué que son objectif final était de pourvoir tous les postes affectés à l'appui aux opérations de maintien de la paix.*

47. *Le Département des opérations de maintien de la paix a indiqué que la mise en application de la recommandation 2 était en cours. La recommandation tendant à instituer une rotation des effectifs était difficile à appliquer car les fonctionnaires ayant les connaissances spécialisées nécessaires en matière de sécurité aérienne étaient très peu nombreux dans les missions. Toutefois, la MONUC recourait à cette pratique pour répondre au cas par cas à des besoins opérationnels urgents.*

48. *Le Département des opérations de maintien de la paix avait pris des mesures pour donner suite à la recommandation 3. Le descriptif du projet portant sur l'adoption d'une approche régionale de la sécurité aérienne pour l'Afrique de l'Ouest était en cours d'élaboration et serait soumis pour examen au Directeur de la Division du soutien logistique lorsqu'il serait achevé, ce qui devrait avoir lieu avant le 31 octobre 2004.*

Recommandations 4 à 6 : Suivi des incidents liés à la sécurité

49. Le Département des opérations de maintien de la paix devrait :

- Veiller à ce que le Groupe de la sécurité aérienne donne à toutes les missions de maintien de la paix la possibilité de consulter la base de données relatives aux incidents liés à la sécurité aérienne, ce qui permettrait de diffuser et de promouvoir les enseignements tirés de l'expérience auprès de toutes les missions de maintien de la paix (AN2003/600/01/04);
- Veiller à ce que les études des risques et des tendances relatifs aux incidents liés à la sécurité et les autres enseignements tirés de l'expérience soient distribués aux missions de maintien de la paix et aux responsables des opérations aériennes au sein du Département au moins une fois par an (AN2003/600/01/05);
- Mettre en place une procédure permettant de consigner les incidents liés à la sécurité aérienne imputés de façon spécifique à certains fournisseurs dans les rapports d'évaluation des fournisseurs, de façon à révéler l'existence de schémas systématiques et à assurer de meilleurs résultats à la prise de décisions relatives à la passation des contrats (AN2003/600/01/06).

50. *En ce qui concerne la recommandation 4, le Département des opérations de maintien de la paix a indiqué que, depuis janvier 2002, le Groupe de la sécurité aérienne établissait et diffusait à toutes les missions de maintien de la paix, tous les trimestres, des rapports récapitulatifs des incidents. Toutes les missions (y compris les nouvelles) auraient la possibilité de consulter en temps réel les bases de données sur les incidents liés à la sécurité aérienne lorsque la mise en place du module serait achevée. Cette question ferait l'objet d'un examen plus approfondi lors du Séminaire sur la sécurité aérienne qui se tiendrait à Brindisi (Italie), en octobre 2004.*

51. *Le Département des opérations de maintien de la paix a accepté la recommandation 5, en indiquant que le Groupe de la sécurité aérienne n'avait pas pu établir le rapport annuel sur la sécurité pour 2003 faute d'un personnel suffisant. Le rapport pour 2004 serait soumis au cours du premier trimestre de 2005. Outre les mesures prises par le Groupe de la sécurité aérienne, la Section des transports aériens avait diffusé, dans le cadre de son programme d'assurance de la qualité, les résultats d'un examen des mesures d'application des normes prises par les missions, y compris des récapitulatifs des mesures correctives prises à la suite de l'analyse de tendances négatives constatées dans les opérations aériennes du Département. Cette procédure d'examen n'avait pu être maintenue faute de ressources. Néanmoins, les séminaires sur la sécurité aérienne organisés par le Département étaient l'instance idéale pour examiner les questions de cette nature avec des spécialistes des opérations aériennes en poste dans des missions sur le terrain et mettre en commun les connaissances, les données d'expérience et les enseignements appris.*

52. *Le Département des opérations de maintien de la paix a accepté la recommandation 6, en indiquant que le Groupe de la sécurité aérienne communiquait à la Section des transports aériens des rapports de mission sur les incidents pour lui permettre d'évaluer les bilans en matière de sécurité des fournisseurs de transports aériens, dans le cadre de l'évaluation technique des soumissions. L'analyse des incidents signalés était prise en compte pour déterminer la position des transporteurs aériens en matière de sécurité. Le Département réviserait la présentation des rapports utilisés actuellement pour l'évaluation des fournisseurs pour permettre d'y inclure un compte rendu des incidents lors du prochain exercice.*

Recommandations 7 à 9 : Présélection des fournisseurs de services aériens et avions-cargos homologués pour le transport de passagers

53. Le Département des opérations de maintien de la paix devrait :

- Veiller à ce que la Section des transports aériens dispose de ressources suffisantes pour effectuer des visites périodiques chez des fournisseurs potentiels de services aériens. Ces visites devraient être coordonnées avec le Groupe de la sécurité aérienne et le Groupe du contrôle des mouvements (AN2003/600/01/07);
- Veiller à ce que les fournisseurs dont les dossiers sont inactifs soient retirés de la base de données relatives à la présélection des fournisseurs gérée par la Section des transports aériens et à ce que la base de données soit actualisée périodiquement, au moins tous les deux ans (AN/2003/600/01/08);

- Renforcer la procédure de présélection, surtout en ce qui concerne l'homologation des types d'aéronef pour s'assurer que les appareils achetés pour le transport de passagers répondent aux normes de sécurité aérienne requises pour ce type de transport (AN2003/600/01/09).

54. *Le Département des opérations de maintien de la paix a accepté la recommandation 7, confirmant que le nombre des visites serait limité étant donné l'insuffisance des effectifs actuels. Il faudrait une augmentation importante des ressources pour que le Département puisse faire une évaluation complète d'au moins 25 exploitants de services aériens par an. Les visites qui seraient effectuées avec le complément de ressources permettraient d'améliorer les résultats de la procédure de présélection des fournisseurs et de surveiller de manière plus continue et plus attentive (notamment grâce à des inspections de la sécurité et de la qualité) les transporteurs aériens.*

55. *Le Département des opérations de maintien de la paix a accepté la recommandation 8, indiquant que, depuis 2002, la Section des transports aériens s'employait à mettre à jour la base de données relatives au registre des fournisseurs, afin d'aligner la procédure de présélection des fournisseurs sur le programme d'assurance de la qualité des transports aériens mis en place par le Département, qui est conforme aux dispositions de la Convention relative à l'aviation civile internationale. À la fin août 2004 au plus tard, plus de 100 exploitants de services aériens auront été retirés de la base de données et environ 120 seront retenus. Le fichier actualisé serait envoyé à la Division des achats pour être harmonisé avec son fichier d'exploitants de services aériens commerciaux.*

56. *En ce qui concerne la recommandation 9, le Département des opérations de maintien de la paix a donné l'assurance qu'au cours de la procédure de présélection, il ferait une plus large place à l'évaluation des critères sur la base desquels les exploitants de services aériens classent des appareils dans la catégorie des appareils de transport de passagers. La liste des critères d'évaluation technique et opérationnelle avait été révisée en mars 2003 et imposait à l'exploitant d'indiquer les caractéristiques techniques exigées par le document OACI 8335, dont la marque et le modèle des appareils autorisés pour le transport aérien régulier.*

57. *La Division des achats et la Section des transports du Département des opérations de maintien de la paix devraient définir ensemble des échéances raisonnables en matière d'achat des services de transport aérien, de manière à prévoir un délai suffisant pour la présélection des fournisseurs (AN2003/600/01/10).*

58. *Le Département des opérations de maintien de la paix a accepté la recommandation et proposé un délai minimum de 10 jours pour l'évaluation des fournisseurs en vue de la présélection, proposition mise à l'étude par la Division des achats. Celle-ci a également accepté la recommandation et indiqué qu'elle entamerait le dialogue avec la Section des transports aériens pour voir si des dispositions acceptables par les deux parties pourraient être mises en place à la fin du troisième trimestre 2004 au plus tard.*

Recommandations 11 à 13 : Évaluation technique des soumissions

59. *Le Département des opérations de maintien de la paix devrait :*

- Veiller à ce que la Section des transports aériens établisse des critères clairs, tels que le nombre maximal d'accidents, la gravité des accidents et le caractère

adapté des mesures correctives prises, sur lesquels serait fondée l'évaluation technique des bilans en matière de sécurité des fournisseurs de services (AN2003/600/01/11);

- Veiller à exiger des fournisseurs de services des bilans en matière de sécurité pour tous les contrats de services aériens, qu'ils soient de courte durée ou de longue durée (AN2003/600/01/12);
- Veiller à ce que la Section des transports aériens applique les procédures d'évaluation technique normales aux appareils proposés en remplacement d'autres appareils avant qu'ils soient stationnés sur la piste (AN2003/600/01/13).

60. *Le Département des opérations de maintien de la paix a accepté les recommandations 11 et 12 et indiqué que des consultations étaient en cours entre la Section des transports aériens et le Groupe de la sécurité aérienne concernant l'établissement de critères pour l'examen et l'évaluation des bilans en matière de sécurité soumis par les fournisseurs de services. La nouvelle méthode serait mise en application au plus tard le 31 décembre 2004.*

61. *Le Département des opérations de maintien de la paix a accepté la recommandation 13, indiquant qu'il appliquerait intégralement les procédures établies relatives aux appareils de remplacement.*

Recommandations 14 à 20 : Gestion des contrats

62. La Division des achats devrait donner toutes les justifications requises et les raisons pour lesquelles des mesures de suivi n'ont pas été prises en vue du recouvrement de dommages-intérêts pour le contrat PD/CO/44/01 et appliquer des procédures systématiques pour le recouvrement de dommages-intérêts fixés contractuellement auprès des fournisseurs de services (AN2003/600/01/14).

63. *La Division des achats a accepté la recommandation et indiqué qu'elle procéderait à un examen plus approfondi des circonstances de l'affaire en question. Elle a également indiqué qu'elle définirait des critères préétablis relatifs à l'imposition de dommages-intérêts fixés contractuellement pour la fin du troisième trimestre 2004 et consulterait des services techniques concernant les questions qui pourraient avoir une importance pour le stationnement des appareils.*

64. Le Département des opérations de maintien de la paix devrait :

- Veiller à ce que les relevés des sommes déduites des versements aux fournisseurs de services pour services insatisfaisants soient centralisés à la Section des transports aériens et communiqués à la Division des achats pour être inclus dans les rapports d'évaluation des services des fournisseurs (AN2003/600/01/15);
- Veiller à ce que les missions de maintien de la paix soient en possession d'exemplaires des contrats d'exploitation de services aériens avant le stationnement et les inspections des aéronefs. En l'absence d'un contrat sous sa forme définitive, le projet de contrat ou d'autres documents pertinents décrivant les normes en matière de sécurité aérienne devraient être mis à la disposition de l'aérodrome (AN2003/600/01/16);

- Établir une procédure exigeant que les missions de maintien de la paix certifient que les fonctions essentielles d'une base aérienne peuvent être assurées avant de commencer des opérations aériennes dans de nouvelles zones d'atterrissage (AN2003/600/01/17);
- Contrôler les mesures prises par la MONUC pour assurer la présence des fonctions essentielles d'une base aérienne à Kigali, Kindu et Bukavu (AN2003/600/01/18);
- Contrôler les mesures prises par la MONUC pour renforcer les procédures de planification des vols en vue de réduire le nombre des vols spéciaux (AN2003/600/01/19);
- Veiller à ce que la Section des transports aériens : i) établisse avec la Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL) des procédures de communication en indiquant en détail les points de contact et le personnel d'appui; ii) utilise le courrier électronique au lieu de la télécopie pour que la communication soit plus efficace entre les deux bureaux (AN2003/600/01/20).

65. *Le Département des opérations de maintien de la paix a accepté la recommandation 15. Dans la limite de ses ressources en personnel, la Section des transports aériens mettrait en place un système central de fichiers pour pouvoir plus facilement rendre compte des services insatisfaisants à la Division des achats.*

66. *Le Département des opérations de maintien de la paix a accepté la recommandation 16. Selon la pratique courante, lorsque la Section des transports aériens n'était pas en possession de contrat avant le stationnement d'un aéronef dans un aéroport, un projet de contrat ou d'autres documents pertinents étaient fournis à la mission.*

67. *Le Département des opérations de maintien de la paix a indiqué que la recommandation 17 était déjà en application avant l'audit. Il a souligné que le Chef de l'administration et le Chef des transports aériens étaient chargés de veiller, au moyen des procédures de la gestion des risques, à ce que les zones d'atterrissage soient évaluées comme il convient. La Section des transports aériens avait élaboré, en 2002, une brochure sur les profils d'emploi types et le matériel courant de soutien à l'aviation pour guider les missions.*

68. *Le Département des opérations de maintien de la paix a accepté les recommandations 18 et 19 et veillerait au respect des procédures établies afin d'accroître l'efficacité des activités relatives aux opérations aériennes.*

69. *Le Département des opérations de maintien de la paix a indiqué que la recommandation 20 avait été mise en application et que les communications entre la MINUSIL et la Section des transports aériens s'étaient sensiblement améliorées.*

Le Secrétaire général adjoint
aux services de contrôle interne
(Signé) Dileep Nair

Notes

- ¹ Rapport de l'OACI : examen de la sécurité aérienne dans le cadre des opérations du Département des opérations de maintien de la paix.
- ² *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-huitième session, Supplément n° 5*, A/58/5 (vol. II, par. 118).
- ³ Manuel intitulé AVSTADS par le Département des opérations de maintien de la paix.
- ⁴ Recommandation 1.4.4/1 de l'examen effectué par l'OACI de la sécurité aérienne dans le cadre des opérations du Département des opérations de maintien de la paix.
- ⁵ Recommandation 1.4.8/2 de l'examen par l'OACI de la sécurité aérienne dans les opérations du Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies.
- ⁶ Recommandation 1.4.2/1 de l'examen par l'OACI de la sécurité aérienne dans les opérations du Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies.
- ⁷ Normes et pratiques recommandées de l'OACI : première partie de la règle de l'OACI : certification de type 1.2-1.4.
- ⁸ L'exploitant de l'appareil en question est actuellement un fournisseur de la MONUC.
-