

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Session annuelle
du Conseil d'administration**

Rome, 24-26 mai 2004

NOTES D'INFORMATION



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.A/2004/INF/8-A
18 mai 2004
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT DU COMMISSAIRE AUX COMPTES

Examen des opérations aériennes du Programme alimentaire mondial

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

RAPPORT DU COMMISSAIRE AUX COMPTES SUR L'EXAMEN DES OPÉRATIONS AÉRIENNES DU PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL

| | |
|--------------------------------------|-----------------------------|
| Résumé | <i>(paragraphe 1 à 4)</i> |
| Introduction | <i>(paragraphe 5 à 8)</i> |
| Organisation et planification | <i>(paragraphe 9 à 17)</i> |
| Gestion financière | <i>(paragraphe 18 à 34)</i> |
| Gestion de l'exploitation | <i>(paragraphe 35 à 55)</i> |
| Conclusion | <i>(paragraphe 56 à 57)</i> |
| Remerciements | <i>(paragraphe 58)</i> |



RESUME

1. La livraison de l'aide alimentaire se situe au centre même du mandat et des priorités stratégiques du Programme alimentaire mondial. Les services de transport aérien constituent un élément capital pour assurer la livraison de cette aide alimentaire dans les situations de crise et pour appuyer les opérations d'urgence, de secours et de redressement lorsque les autres modes de transport sont insuffisants ou difficilement utilisables.
2. Les services d'opérations aériennes du PAM assurent le transport des produits alimentaires et des passagers et apportent un appui aux missions humanitaires plus larges des Nations Unies et des organismes diplomatiques. La gestion de ces services entraîne des risques commerciaux et financiers considérables pour l'Organisation. Une gestion solide de l'exploitation, des finances et des risques —la gestion de la sécurité aérienne comprise— est indispensable pour assurer l'efficacité des services aériens et fournir des prestations d'une valeur correspondante aux fonds des donateurs. Mes collaborateurs ont donc effectué un examen de haut niveau de cette activité importante en s'attachant particulièrement aux questions de gestion financière et à l'évolution intervenue depuis l'accident d'avion qui s'est produit au Kosovo en 1999.
3. Au cours de cet examen, mes collaborateurs ont noté l'application peu cohérente et au cas par cas des contrôles en liaison avec les différentes opérations aériennes et ils ont dégagé des risques opérationnels et financiers et des risques de sécurité liés au mode de gestion des opérations aériennes. Suite à une demande du Comité de haut niveau sur la gestion, le PAM a étudié l'élargissement de ces services de transport aérien de façon à gérer lui-même toutes les opérations aériennes à des fins humanitaires des Nations Unies. Le PAM serait ainsi amené à prendre en charge quatre opérations qui sont actuellement gérées par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ainsi que les nouvelles opérations humanitaires que les Nations Unies ou leurs institutions pourraient juger nécessaires à l'avenir. Pour gérer un tel élargissement, il faut mettre en place des contrôles d'organisation fiables, garantir une bonne gestion financière et assurer la sécurité des opérations. Au moment de l'examen de mes collaborateurs, aucune infrastructure de ce genre n'avait encore été mise en place.
4. Sur la base des conclusions de la vérification, j'ai recommandé que le PAM:
 - améliore le contrôle budgétaire des opérations aériennes en général de façon que des fonds suffisants soient disponibles pour chaque opération et que des informations financières exactes et fiables soient fournies, afin de promouvoir une bonne gestion budgétaire au moyen d'un modèle normalisé approprié d'écritures financières pour toutes les opérations;
 - examine la politique et la pratique suivies en matière de tarifs pour améliorer le remboursement des dépenses et les mouvements de trésorerie liés aux opérations aériennes;
 - établisse des accords globaux avec les tierces parties pour identifier clairement les responsabilités financières respectives de toutes les parties intéressées avant d'élargir les opérations aériennes à un plus grand nombre d'organismes humanitaires;
 - prenne rapidement des dispositions pour mettre en œuvre les recommandations des rapports publiés par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) en 2000 et 2001 en vue d'améliorer la gestion de la sécurité des opérations aériennes de façon à renforcer les contrôles de sécurité aérienne comme le Programme s'y est engagé;



- adopte des normes, des procédures d'exploitation et des dispositifs d'application généraux répondant aux normes de l'OACI;
- examine les effectifs et les crédits budgétaires affectés aux opérations aériennes en rapport avec les besoins indiqués dans les recommandations de l'OACI;
- mette en place des procédures d'évaluation systématiques des risques pour les opérations aériennes;
- entreprenne un examen général des mémorandums d'accord avec les autorités gouvernementales afin de confirmer leur validité ou de les actualiser;
- renforce les systèmes internes de collecte de données et de comptes rendus d'incidents.

INTRODUCTION

5. Le Programme alimentaire mondial a recours aux opérations aériennes pour livrer l'aide alimentaire, en particulier pour fournir les secours d'urgence nécessaires aux réfugiés et les autres bénéficiaires conformément à son mandat et à ses priorités stratégiques; à cette fin, il doit acheminer des quantités importantes de produits alimentaires de base à des bénéficiaires dispersés dans le monde entier. En outre, le PAM fournit à d'autres organismes humanitaires des services de transport aérien de passagers et de volumes limités de marchandises.
6. Le transport aérien constitue un élément coûteux mais indispensable de la logistique des livraisons d'aide alimentaire surtout lorsqu'il s'agit de réagir rapidement à des crises d'opérations de secours d'urgence ou d'opérations spéciales ou encore d'appuyer des interventions prolongées de secours et de redressement lorsque les autres moyens de transport se révèlent insuffisants, dangereux ou difficilement utilisables. En 2002-2003, les opérations aériennes ont coûté plus de 55 millions de dollars et ont représenté 92 000 heures de vol pour transporter de plus de 200 000 passagers et 200 000 tonnes de marchandises.
7. La bonne gestion solide des opérations des finances et des risques, notamment de la sécurité aérienne, présente une grande importance pour que le programme atteigne ses objectifs et assure l'efficacité et la rentabilité financière des opérations aériennes. En conséquence, mes collaborateurs ont entrepris un examen à haut niveau de cet élément important des activités du PAM en travaillant au siège de l'Organisation et en effectuant une série de visites prolongées dans les pays pendant l'exercice biennal, tout en s'attachant particulièrement aux questions de gestion financière liées aux opérations aériennes. À cette fin, ils sont allés étudier sur place trois grandes opérations aériennes en cours en Afghanistan, au Soudan et en Angola et ont eu des entretiens avec les hauts fonctionnaires du siège associés à la gestion des opérations aériennes. Leur examen a porté sur les domaines suivants:
 - organisation et planification;
 - gestion financière des opérations aériennes;
 - gestion de l'exploitation.
8. La passation des marchés concernant les services de transport aérien —qui influent également sur la rentabilité des dépenses consacrées aux opérations aériennes— a fait l'objet d'une vérification du Bureau de la vérification interne du PAM. Cette vérification a été entreprise dans le cadre du programme de travail du Bureau pour 2003 et a porté sur les points suivants: processus de passation de contrats; paiement; comptes rendus et



coordination avec les bureaux de pays; enfin mesures prises pour donner suite aux recommandations formulées par l'Organisation de l'aviation civile internationale après l'accident d'avion du Kosovo. Les conclusions de cette vérification interne ne m'avaient pas été communiquées au moment où j'ai achevé mon rapport, mais mes collaborateurs en tiendront dûment compte et feront éventuellement rapport au Conseil d'administration, le cas échéant.

ORGANISATION ET PLANIFICATION

9. Pendant l'exercice 2002-2003, le Programme alimentaire mondial a géré des opérations aériennes humanitaires dans 12 endroits situés dans sept pays et en utilisant des flottes variant de 1 à 15 aéronefs, afin de faciliter des livraisons d'aide alimentaire dans des pays dotés d'infrastructures rudimentaires et d'appuyer des opérations de secours d'urgence beaucoup plus vastes dans certaines zones particulièrement peu accessibles du monde.
10. Les opérations aériennes gérées par le PAM comportent des mouvements de marchandises —principalement pour la livraison d'aide alimentaire— et des transports de passagers destinés au personnel du Programme lui-même et d'autres organismes humanitaires. Les services de fret aérien sont indispensables pour les activités du PAM; dans la plupart des cas, ils constituent un programme séparé organisé habituellement sous forme d'opération spéciale; dans un cas (livraison de produits alimentaires en Angola) le service aérien fait partie intégrante d'une intervention prolongée de secours et de redressement et dans le cas de l'Opération survie Soudan (sud du Soudan) l'opération est basée sur un fonds fiduciaire. On trouvera indiqué au Tableau 1 ci-après les pays et les programmes pour lesquels le PAM a exécuté des opérations aériennes pendant l'exercice 2002-2003.

TABLEAU 1: OPÉRATIONS AÉRIENNES DU PAM PENDANT L'EXERCICE 2002-2003

| No du projet | Description | Activité | Durée |
|--------------|------------------------------------|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| 10061.0 | Afrique de l'Ouest (passagers) | Opération spéciale à l'appui de l'IPSR régionale | 7.10.02-6.10.03, prolongée jusqu'au 6.10.04 au titre du projet 10061.1 |
| 10163.0 | Afghanistan | Opération spéciale | 1.04.02-30.06.03, prolongée jusqu'au 31.12.04 |
| 10146.0 | Angola (passagers) | Opération spéciale | 01.01.02-31.12.03, prolongée jusqu'au 31.12.04 au titre du projet 1046.1 |
| 10054.0 | Angola (produits alimentaires) | Intervention prolongée de secours et de redressement | Juillet 2002-décembre 2003, prolongée jusqu'au 31.12.05 au titre du projet 10054.2 |
| 10149.0 | Angola (produits non alimentaires) | Opération spéciale | 1.01.02-31.12.03 prolongée jusqu'au 31.12.04 au titre du projet 10054.1 |
| Sans objet | Opération Survie Soudan | Fonds fiduciaire | Permanent |
| 10080.0 | Soudan (passagers) | Opération spéciale | 1.04.02-31.3.03, prolongée jusqu'au 31.3.04 au titre du projet 10080.1 |
| 10072.0 | Iraq | Opération spéciale | 25.03.03-25.09.03, prolongée jusqu'au 14.07.04 |
| 10248.0 | RD Congo (Est) | Opération spéciale | 10.11.02-30.07.03 |
| 10117.0 | RD Congo (Nord) | Opération spéciale | 14.09.01-30.06.03 |
| 10090.0 | RD Congo (aide humanitaire) | Opération spéciale | 13.06.01-31.12.02 |
| 10173.0 | Burundi | Opération spéciale | 13.06.01-31.12.02 |

Source: PAM-SAP



11. Les opérations aériennes sont planifiées et exécutées et les coûts sont calculés par les bureaux de pays intéressés qui bénéficient des conseils et des compétences spécialisées du Bureau du transport, de la planification préalable et des interventions (OTP) installé au siège du PAM à Rome, conformément aux modalités approuvées par le Directeur exécutif en 2003. Ainsi, les comptes rendus administratifs des diverses opérations relèvent de la responsabilité des directeurs de pays intéressés et les comptes rendus destinés à OTP doivent tous passer par une section unique des opérations aériennes qui comprend des unités chargées du transport aérien et de la sécurité (voir annexe I).
12. Au cours de leurs déplacements sur le terrain, mes collaborateurs ont constaté que le personnel des bureaux régionaux et des bureaux de pays sait parfaitement que les directeurs de pays sont seuls responsables de toutes les activités opérationnelles sur le territoire national des pays dont ils sont chargés et des comptes rendus correspondants. Les pouvoirs et les décisions concernant la gestion des opérations aériennes sont donc fortement décentralisés en pratique.

Lokichoggio, Kenya. L'Opération survie Soudan assure le transport aérien et des parachutages de produits alimentaires dans des zones isolées du sud du Soudan, région aux mains des forces rebelles. Le nord du pays, qui est sous le contrôle du Gouvernement soudanais, est desservi à partir de Khartoum.

L'opération aérienne est gérée depuis Lokichoggio, près de la frontière entre le Kenya et le Soudan, alors que le Bureau de pays pour le Kenya se trouve à Nairobi. Les responsabilités en matière de comptes rendus directs de gestion sont d'autant plus complexes qu'au Soudan le PAM travaille avec des entreprises sud-africaines sous contrat à partir d'une base installée au Kenya. Mes collaborateurs ont constaté que le PAM laisse l'entreprise gérer toutes les questions d'exploitation sans exiger de comptes rendus officiels, par exemple en cas d'accident ou d'incident. En outre, au moment de leur visite en avril 2003, mes collaborateurs n'ont trouvé aucune trace de rapport avec les autorités nationales de l'aviation civile ni avec les exploitations sous contrat, mais la situation s'est améliorée depuis lors. Ils ont appris que le Mémoire d'accord relatif à l'utilisation de la piste de Loki était conservée à Nairobi et que les questions de contrat et d'assurance étaient réglées par les services de Rome. Les arrangements de ce genre ne peuvent pas favoriser une bonne gestion au niveau local.

13. En vue de définir les buts et objectifs d'une opération d'aide alimentaire au cours des phases de planification initiales, le Directeur de pays et l'équipe chargée du pays évaluent les moyens de transport et les combinaisons de ces moyens qui peuvent être utilisés aux fins de l'opération. Les moyens les plus appropriés sont choisis en fonction d'un certain nombre de facteurs, par exemple l'environnement dans lequel l'activité doit se dérouler, le nombre des bénéficiaires et le lieu où ils se trouvent, le genre de produit figurant dans l'assortiment alimentaire, le volume de l'aide alimentaire à livrer/distribuer, le caractère urgent des livraisons (compte tenu des saisons et des crises) et les infrastructures existantes dont le PAM peut se servir. Lorsque le transport aérien est considéré comme le moyen de livraison approprié, le bureau compétent étudie ces facteurs en prenant l'avis de la Section des opérations aériennes d'OTP (Rome), afin de déterminer le type et le nombre d'aéronefs nécessaires.
14. Lorsque la nécessité d'un projet a été établie au niveau du pays, des groupes d'examen interne des projets examinent les propositions dans le pays même. Le comité d'examen au niveau national est placé sous la présidence du Directeur de pays qui est assisté par d'autres fonctionnaires internationaux du cadre organique (chargés de la logistique et des achats,



spécialistes principaux des programmes et directeurs adjoints ou hauts fonctionnaires administratifs). Le bureau chargé de la programmation présente une proposition et s'efforce de la faire approuver au niveau local avant de la soumettre à un groupe régional d'examen des projets qui se compose du Directeur régional, du fonctionnaire régional chargé de programmes, de spécialistes de la logistique et du fonctionnaire chargé des finances. Ce Comité régional étudie les propositions de projet préparées par le bureau de pays en tenant dûment compte des priorités stratégiques et des moyens financiers disponibles dans la région. Ensuite, la proposition de projet est soumise au Conseil d'administration du PAM à Rome pour examen et approbation définitive. Après cette approbation, le Secrétariat peut commencer à chercher des ressources pour le projet et à le mettre en œuvre.

15. Il existe plusieurs modes de financement différents des opérations aériennes. Celles-ci peuvent être financées au moyen d'appels directs aux donateurs qui sont invités à couvrir des dépenses spécifiques, ce qui entraîne l'approbation et l'organisation d'opérations spéciales; elles peuvent aussi être financées dans le cadre d'interventions d'urgence ou d'interventions de secours prolongées, enfin les coûts peuvent être entièrement recouverts en étant directement imputés aux utilisateurs des services aériens.
16. Le PAM conclut des contrats avec diverses entreprises de transport aérien pour louer des aéronefs et du personnel pour une durée déterminée, un nombre minimum garanti d'heures de vol étant habituellement prévu dans le contrat de façon à assurer à l'exploitant un prix fixé minimum pour la durée du contrat. L'exploitant sous contrat fournit les aéronefs, les pilotes et le personnel auxiliaire, tandis que le PAM recrute directement du personnel d'encadrement et d'exécution pour gérer l'opération.
17. Les principaux contrats de transport aérien sont complétés par des contrats d'annulation de services de courte durée qui sont destinés à atténuer les difficultés pendant les périodes de forte activité et à permettre de répondre à la demande avec souplesse; toutefois, la mise en œuvre de ces contrats entraîne des frais supplémentaires. Le PAM travaille actuellement dans de nombreux pays avec des entreprises sous contrat et fait appel à des entreprises différentes qui fournissent des types d'aéronefs particuliers pour répondre aux besoins. Eu égard aux modalités selon lesquelles les opérations aériennes ont été financées, organisées et gérées, le PAM n'a pu mettre en place un processus de passation de marchés plus vaste et plus unifié qui lui aurait permis de bénéficier d'économies d'échelle au niveau mondial.

GESTION FINANCIERE DES OPERATIONS AERIENNES

18. Mes collaborateurs ont analysé les données disponibles dans le Système mondial et réseau d'information du PAM (WINGS) pour déterminer la situation financière des diverses opérations aériennes et notamment savoir si les fonds étaient suffisants. Le tableau 2 présente l'analyse des besoins de financement identifiés par le PAM pour des opérations précises et soumis pour approbation ainsi que les contributions effectivement annoncées et reçues pour chacune des opérations.



TABLEAU 2: OPÉRATIONS DE TRANSPORT AÉRIEN—COMPARAISON DES BUDGETS ET DES FONDS EFFECTIVEMENT REÇUS

| Projet | Description | Budget de l'opération (milliers de dollars) | Annonces de contributions (milliers de dollars) | Contributions reçues (milliers de dollars) | Déficit (milliers de dollars) | Déficit en pourcentage (chiffres arrondis) |
|--------|------------------------------------------|---------------------------------------------|-------------------------------------------------|--------------------------------------------|-------------------------------|--------------------------------------------|
| 10061 | Afrique de l'Ouest (passagers) | 1 173 | 625 | 380 | 793 | 68 % |
| 10061 | Afrique de l'Ouest (opération régionale) | 2 001 | 840 | 1 932 | 69 | 3 % |
| 10163 | Afghanistan | 24 034 | 26 237 | 17 701 | 6 333 | 26 % |
| 10146 | Angola (passagers) | 5 735 | 4 555 | 4 233 | 1 502 | 26 % |
| 10054 | Angola (produits alimentaires) | * | * | * | * | |
| 10149 | Angola (produits non alimentaires) | 3 207 | 2 353 | 2 110 | 1 097 | 34 % |
| 10181 | Soudan (passagers) (Loki) | 970 | 1 040 | 789 | 181 | 19 % |
| 10181 | Soudan (Khartoum) | 987 | 1 031 | 672 | 315 | 32 % |
| 10272 | Iraq | 18 866 | 14 342 | 11 403 | 7 463 | 40 % |
| 10248 | RD Congo (Est) | 1 459 | 1 459 | 1 354 | 105 | 7 % |
| 10117 | RD Congo (Nord) | 1 984 | 1 432 | 1 384 | 600 | 30 % |
| 10090 | RD Congo (aide humanitaire) | 1 967 | 264 | 235 | 1 732 | 88 % |
| 10173 | Burundi | 1 926 | 1 248 | 1 614 | 312 | 16 % |
| 10061 | Afrique de l'Ouest (opération régionale) | 3 045 | 767 | 258 | 2 787 | 92 % |

Budget de l'opération = budget établi au niveau du pays, puis approuvé par le Conseil d'administration.

Contributions annoncées = contributions annoncées par les donateurs en faveur de l'opération.

Contributions reçues = contributions annoncées reçues plus, le cas échéant, montants versés directement par les utilisateurs au titre des remboursements.

Déficit = différence entre le budget de l'opération et les montants reçus au 26 mars 2004 (date d'achèvement du rapport).

Tous les chiffres sont arrondis au millier de dollars le plus proche.

* Intervention prolongée de secours et de redressement en Angola (10054.0). Aucune analyse disponible au système SAP.

Source: Données SAP PAM, au 26 mars 2004; contributions annoncées communiquées par RMS.

19. Il ressort de l'analyse que toutes les opérations aériennes présentaient un déficit de financement variant de 3 à 92 pour cent des montants nécessaires correspondants au 26 mars 2004.

Ayant examiné les ressources reçues pour les opérations aériennes en cours, mes collaborateurs ont constaté qu'en moyenne les opérations spéciales accusent un déficit de financement représentant environ 35 pour cent des besoins prévus à une date déterminée. On peut donc se demander si le PAM est en mesure de fournir l'aide requise aux activités humanitaires de façon rationnelle et économique et en toute sécurité.

20. Mes collaborateurs ont étudié le calendrier de financement des opérations aériennes, ainsi que le niveau - suffisant ou non - des fonds. Un certain délai est inévitable entre les annonces de contribution et la réception des fonds correspondants. Le Tableau 3 indique pour l'opération en Afghanistan l'intervalle écoulé entre l'enregistrement des annonces de contribution et la réception des fonds. Mes collaborateurs ont calculé que, pour l'ensemble des opérations aériennes, l'intervalle entre les annonces de contribution et la réception des fonds s'établit à 3 mois en moyenne.



| TABLEAU 3: INTERVALLE ENTRE LES ANNONCES DE CONTRIBUTION ET LA RÉCEPTION DES FONDS - EXEMPLE | | | | | | | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|---------------------|------------------------------------------|---------------------|--------------------|-------------------------|-------------------------|------------------------|
| Donateurs | Annonces de contribution et <i>Fonds reçus</i> en 2002-2003 | | | | | | | |
| | 1er trimestre 2002 | 2ème trimestre 2002 | 3ème trimestre 2002 | 4ème trimestre 2002 | 1er trimestre 2003 | 2ème trimestre avril 03 | 3ème trimestre sept. 03 | 4ème trimestre déc. 03 |
| UE | 1 936 317 | 1 576 440 | | | | | | |
| UE | | 983 284 | | 792 864 | | | | |
| UE | | 2 428 147 | | | 2 045 929 | | | |
| Allemagne | | 451 264 | 492 126 | | | | | |
| Royaume-Uni | 1 428 571 | 1 426 703 | | | | | | |
| Royaume-Uni | | | 74 769 | | | | | Aucun fonds reçu |
| Royaume-Uni | | | 420 659 | | | | 420 693 | |
| États-Unis d'Amérique | 300 000 | | | 300 000 | | | | |
| États-Unis d'Amérique | | | 2 400 000 | 2 230 155 | | | | |
| États-Unis d'Amérique | | 1 500 000 | 1 500 000 | | | | | |
| États-Unis d'Amérique | | 5 362 | 5 362 | | | | | |
| États-Unis d'Amérique | | | 10 330* | | | | | |
| | | | * annonce de contribution et fonds reçus | | | | | |

Date concernant le projet 10163 - Afghanistan

Source: Données du PAM.

21. Dans d'autres activités, le PAM dispose d'une certaine marge pour gérer l'insuffisance des fonds en modifiant le nombre de bénéficiaires ou le volume de l'assortiment alimentaire de façon à s'adapter aux difficultés budgétaires sans compromettre l'ensemble de l'intervention. Il n'a pas de marge de souplesse analogue dans le cas des services aériens et il examine actuellement les moyens de remédier aux retards de financement dans le cadre de l'examen de ses procédures.
22. Il n'y a guère de possibilités de réviser ou d'adapter les services de transport aérien dans les limites des facteurs variables de chaque opération: il s'agit essentiellement du nombre d'aéronefs utilisés, qui influent sur l'ampleur des prestations fournies, et de la réduction des coûts indépendants des vols. Compte tenu du niveau des coûts fixes qui doivent être couverts dans les contrats concernant les services aériens, l'insuffisance des fonds pour les opérations aériennes peut avoir un effet direct sur les ressources en personnel du PAM qui constituent le seul coût variable indépendant des vols dans le cas de la plupart des opérations. Cet effet peut compromettre l'efficacité et l'efficacé de la gestion et des contrôles de sécurité aérienne.



23. Lorsque les fonds sont insuffisants, les responsables doivent décider s'il convient de revoir le niveau de service aérien prévu pour une opération ou de réaffecter des fonds d'autres sources afin de compenser le déficit. Dans le cas des opérations où le transport aérien fait partie intégrante de l'intervention de secours, les directeurs de pays ont la possibilité d'affecter les fonds disponibles comme ils le jugent nécessaire. Lorsque les transports aériens font l'objet d'une opération spéciale séparée, les restrictions touchant la redistribution des fonds peuvent avoir un effet négatif sur les programmes de secours qui leur sont associés.
24. Le système de comptabilité WINGS ne permet pas de tirer des fonds dépassant les budgets approuvés et mes collaborateurs ont constaté qu'en fait les réaffectations de fonds avaient le plus souvent lieu au niveau des bureaux de terrain. Ainsi, les fonds d'une intervention prolongée de secours et de redressement en cours peuvent être utilisés pour financer des opérations aériennes et ces dépenses seront remboursées une fois que les contributions prévues seront parvenues. Ce mode pragmatique de financement croisé permet de sauvegarder l'efficacité des interventions d'aide alimentaire et de couvrir les engagements de dépenses d'exploitation, mais elle est aussi une source d'inexactitude dans les écritures financières qui risquent d'induire en erreur les utilisateurs des informations de gestion et d'introduire des erreurs dans les rapports adressés ultérieurement aux donateurs.
25. Les fonctionnaires du PAM n'ont pas été en mesure de déterminer l'ampleur de ces financements croisés, car dans de nombreux cas (à l'exception de l'Angola) les fonds d'autres sources utilisés n'étaient pas enregistrés.

Angola: Le Bureau de pays a l'habitude d'enregistrer avec exactitude les données concernant chaque opération sur WINGS et de tenir des dossiers de gestion séparés. La vérification externe des données de WINGS a confirmé que l'opération de transport aérien d'Angola recevait de l'intervention prolongée de secours et de redressement en faveur de ce même pays des fonds représentant approximativement 25 pour cent des coûts de l'opération aérienne. Ce financement croisé a abouti à inscrire les coûts trop bas pour l'opération spéciale et, en fin de compte, à présenter de façon inexacte les dépenses encourues par type d'activité dans les états financiers.

26. Lors de l'examen de la gestion financière des opérations aériennes en cours, mes collaborateurs ont constaté que le système WINGS n'était pas utilisé pour enregistrer de façon directe ou complète les détails des transactions financières en ce qui concerne les recettes et les dépenses. Au cours des visites de terrain, ils ont noté que les différents bureaux de pays utilisaient toute une gamme de programmes informatiques pour suivre et contrôler les opérations aériennes de leur ressort. Cette pratique ne traduit pas simplement l'autonomie et l'indépendance des bureaux de pays; elle pourrait aussi compromettre l'application cohérente des contrôles de gestion dans l'ensemble du PAM.
27. Les vérifications exécutées dans les bureaux de pays ont aussi mis en lumière l'utilisation de toute une gamme de systèmes pour enregistrer les informations financières; ces systèmes allaient des simples documents sur papier aux programmes informatiques spécialisés, qui étaient utilisés en dehors de WINGS pour enregistrer les transactions financières associées aux opérations aériennes. L'utilisation de systèmes différents peut comporter des risques. Ainsi, mes collaborateurs ont constaté que la passation en écritures des recettes provenant du partage des coûts et des ventes de billets n'était pas bien gérée ni suivie dans certains bureaux. Comme ces transactions ont lieu dans les bureaux et bureaux auxiliaires de terrain et se font toujours en espèces, le PAM pourrait courir des risques financiers si des contrôles internes appropriés n'étaient pas mis en place pour assurer l'inscription et la comptabilisation complètes des fonds reçus.



Mes collaborateurs ont constaté que le Bureau de pays pour le Kenya percevait environ 500 000 dollars par mois de recettes versées par les autres institutions des Nations Unies et les organisations non gouvernementales au titre des vols partant de Lokichoggio. Les factures et les recettes des ventes concernant l'opération aérienne étaient enregistrées et traitées en dehors du système WINGS au moyen d'un tableur Excel.

L'enregistrement et la gestion des recettes constituaient donc un point faible, car il n'existait pas de contrôle approprié sur l'entrée, le traitement et la sécurité des données. Les tableurs Excel n'offrent pas les mêmes contrôles permettant des vérifications efficaces que WINGS. Il existait donc un risque relativement élevé que les recettes ne soient pas complètes, faute de contrôle des écritures comptables de base aux aéroports desservis. On n'essaie pas d'apurer les comptes pour aligner les recettes perçues et les montants versés aux banques sur les états bancaires.

En Afghanistan, des paiements en espèces de 50-100 dollars par passager étaient perçus à divers endroits, soit au bureau principal des opérations aériennes du PAM d'Islamabad ou de Kaboul, soit à un des bureaux auxiliaires desservis par l'opération en Afghanistan même. En 2002-2003, plus de 80 000 passagers ont été transportés.

L'examen a montré que les contrôles sur la réception des espèces étaient extrêmement médiocres; par exemple, aucun billet n'était délivré dans certains cas; les dépôts à la banque des recettes étaient tardifs et on ne tentait pas de confronter les recettes et le nombre de passagers.

Mes collaborateurs ont noté qu'il n'existait pas de manuel d'opérations financières indiquant les procédures pertinentes à suivre pour assurer un contrôle efficace; il n'y avait aucune procédure de recouvrement des dettes établie ni aucune procédure appropriée d'apurement lorsque les organisations versaient des montants forfaitaires à l'avance.

28. L'application de pratiques locales variées non normalisées peut faire penser soit que le système WINGS devrait être adapté pour répondre aux besoins des opérations aériennes, soit qu'il faudrait envisager d'élaborer un logiciel unique de remplacement pour remédier à l'enregistrement non uniformisé des données variant selon les endroits.

Recommandation 1. Je recommande que le PAM améliore le contrôle budgétaire des opérations aériennes en général de façon à assurer la mise à disposition de fonds suffisants pour les diverses opérations et à assurer l'exactitude et le bien-fondé des informations financières destinées à favoriser une bonne gestion budgétaire grâce à l'adoption d'une forme normalisée appropriée d'écritures financières pour toutes les opérations aériennes.

29. Dans toutes les opérations aériennes examinées sur le terrain dans le cadre de la vérification, on pratiquait une forme de paiement anticipé des vols pour faire rembourser les frais par les tiers. En ce qui concerne l'Opération Survie Soudan, les coûts étaient recouverts intégralement; en Afghanistan et en Angola, des versements forfaitaires étaient exigés pour la réservation des places de façon à éviter d'utiliser inutilement des avions vides de passagers. En dépit de ces mesures, mes collaborateurs ont constaté en examinant les registres financiers – lorsqu'il en existait – que des dettes considérables sont accumulées.
30. Par exemple, le service de l'Opération Survie Soudan qui dispose d'un budget de 17 millions de dollars enregistrait plus de 1,2 million de dollars de dettes non réglées, dont 0,5 million de dollars concernaient des organisations extérieures aux Nations Unies au 30 juin 2003, date de la visite de l'équipe de vérification. Ces dettes s'étaient accumulées bien que les utilisateurs aient eu l'obligation de payer à l'avance. Les informations fournies par le PAM n'étaient pas suffisantes pour permettre d'effectuer facilement une analyse complète des dettes les plus anciennes aux fins de la vérification; toutefois, les dettes



accumulées depuis le dernier paiement anticipé de chaque client en cause ont pu être calculées comme suit (Tableau 4).

| | Dollars | |
|----------------------------------|-------------|-------|
| Dettes datant de moins de 3 mois | (1 108 123) | 88 % |
| Dettes datant de 3 à 12 mois | (69 884) | 5 % |
| Dettes datant de plus de 12 mois | (39 369) | 3 % |
| | (1 217 376) | |
| Dettes de date inconnue | (47 879) | 4 % |
| | (1 265 255) | 100 % |

Source: Données rassemblées pour la vérification extérieure des comptes au cours de la visite sur place.

31. En l'absence de gestion des dettes, la trésorerie des diverses opérations aériennes est évidemment menacée. Dans ces conditions, le PAM devra avoir recours à ses ressources liquides pour financer cette dette intérieure, tout en couvrant en permanence les coûts d'exploitation des services aériens.

Recommandation 2. Je recommande que le PAM réexamine l'efficacité des politiques et pratiques actuelles de perception des paiements, pour améliorer le recouvrement des coûts et les mouvements de trésorerie des opérations aériennes et réduire au minimum le risque que les dettes compromettent la fourniture des prestations.

32. Le PAM, étant un des plus grands organismes humanitaires présents dans le monde entier, est devenu tête de file dans de nombreux pays et a été ainsi chargé de fournir des services de transport aérien à l'ensemble des organismes humanitaires travaillant dans ces pays. Le PAM est convenu avec les Nations Unies d'assumer la responsabilité principale de la fourniture de services aériens à l'ensemble des organismes humanitaires des Nations Unies. Cet élargissement des opérations aériennes entraîne une augmentation des risques en même temps que des possibilités et donne encore plus d'importance à la bonne gestion financière et aux contrôles financiers et autres.
33. Quatre opérations aériennes dirigées à l'heure actuelle par un autre organisme humanitaire des Nations Unies, le HCR, doivent être prises en charge par le PAM; ce sont celles d'Afrique de l'Ouest, de Tanzanie, de la République démocratique du Congo et du nord Kenya. Une autre opération est actuellement organisée au Tchad. On envisage que la gestion des opérations aériennes pour le compte d'autres organismes des Nations Unies soit fondée sur des accords techniques comportant des clauses relatives aux spécifications et aux coûts des services.
34. Les coûts seront déterminés à l'avance sur la base des tarifs de vol horaires et engloberont toutes les dépenses de sécurité et de gestion opérationnelle. Lorsqu'un avion sera exploité pour appuyer plusieurs projets, les heures de vol seront enregistrées et les versements des utilisateurs seront calculés en conséquence. Aucun accord de ce genre n'a encore été établi entre le PAM et les autres parties. Afin d'appliquer un tel dispositif, il



faudra mettre en place un système et des infrastructures d'information complets et sûrs pour assurer l'enregistrement et l'attribution exacts des coûts. Il n'existe à l'heure actuelle aucun système de ce genre.

Recommandation 3. Je recommande qu'avant de se charger de la gestion d'opérations aériennes supplémentaires, le PAM établisse des accords clairs et complets avec les tierces parties intéressées, en particulier pour identifier clairement les responsabilités financières de chacune des parties en cause.

GESTION DE L'EXPLOITATION

35. La gestion des opérations aériennes incombe aux directeurs de pays concernés qui ont pour responsabilité et pour tâche principales de mettre en oeuvre leur propre mandat d'action humanitaire. Les prestations de services, le nombre et le type d'aéronefs sont déterminés au niveau du bureau de pays en fonction des hypothèses sur lesquelles repose la proposition de projet, du lieu où se trouvent les bénéficiaires et de leur nombre, ainsi que de l'environnement dans lequel les aéronefs seront utilisés.

36. Le tableau 5 ci-après indique le nombre de passagers et le volume de marchandises transportés par les services aériens au cours de l'exercice biennal.

| TABEAU 5: ACTIVITÉS EN 2002-2003 | | | | | | |
|-----------------------------------------|----------------------------|--------------------------|----------------------|----------------------------|--------------------------|----------------------|
| | 2002 | | | 2003 | | |
| Pays | Nombre de passagers | Marchandises (kg) | Heures de vol | Nombre de passagers | Marchandises (kg) | Heures de vol |
| AFGHANISTAN | 57 586 | 38 126 | 6 444 | 23 351 | 392 179 | 1 562 |
| ANGOLA | 26 132 | 75 659 000 | 16 722 | 19 777 | 24 864 867 | 9 404 |
| BURUNDI | 12 650 | 92 320 | 929 | 8 311 | 43 000 | 587 |
| RD CONGO | * | * | 271 | * | * | * |
| GUINÉE | 4 840 | 14 900 | 858 | 2 840 | 5 950 | 883 |
| IRAQ | * | * | * | 5 617 | 1 946 177 | 2 330 |
| SIERRA LEONE | 3 259 | 37 300 | 571 | * | * | * |
| SOMALIE | 7 070 | 747 | 2 116 | 6 001 | 63 880 | 2 170 |
| SOUDAN | 21 857 | 58 653 000 | 26 855 | 16 502 | 42 150 210 | 20 672 |
| Total général | 133 394 | 134 495 393 | 54 766 | 82 399 | 69 466 263 | 37 608 |

* = Données non disponibles

Source: Tableau fondé sur des données fournies par OTL, Rome

37. Au cours de leurs déplacements sur le terrain, mes collaborateurs n'ont réussi nulle part à rassembler des données suffisantes pour se faire une opinion des variations de l'utilisation dans le temps d'après le nombre d'aéronefs et la capacité disponible. Toutefois, la vérification des opérations a indiqué que les estimations préalables du nombre et du type d'aéronefs établies par les bureaux de pays semblaient raisonnables puisque les véhicules disponibles étaient exploités pratiquement à pleine capacité de fret. À titre



d'exemple, les taux d'utilisation des avions reliant Lokichoggio au Soudan sont présentés au Tableau 6 ci-après.

| Type d'avion | Caravans | Buffalo | Twin Otter | C130's | Dakota | Total |
|------------------------------|----------|---------|------------|-----------|--------|---------------|
| Nombre d'avions | 5 | 2 | 1 | 2 | 1 | 11 |
| Nombre de vols par an | 1 115 | 796 | 300 | 1 513 | 356 | 4 080 |
| Nombre de passagers par an | 9 327 | 1 167 | 2 893 | 0 | 3 186 | 16 573 |
| Marchandises (tonnes) par an | 628 | 6 142 | 298 | 25 018 | 1 035 | 33 121 |

| | | | | | |
|------------------------------------|------|------|------|------|------|
| Nombre moyen de passagers | 8,37 | 1,47 | 9,64 | 0,00 | 8,95 |
| Capacité de transport de passagers | 9 | 36 | 16 | 0 | 33 |
| Taux d'utilisation | 93% | 4% | 60% | 0% | 27% |

| | | | | | |
|--------------------------------------------------|------|------|------|-------|------|
| Volume moyen de marchandises transporté (tonnes) | 0,56 | 7,72 | 0,99 | 16,54 | 2,91 |
| Capacité (tonnes) | 0,8 | 7,5 | 1,1 | 16,2 | 3,2 |
| Taux d'utilisation | 70% | 103% | 90% | 102% | 91% |

38. L'environnement dans lequel le PAM exécute ses opérations aériennes entraîne pour l'Organisation toute une série de risques commerciaux et financiers importants, notamment en matière de sécurité. En novembre 1999, l'accident survenu au Kosovo a causé la perte de 24 vies humaines et a coûté des millions de dollars d'indemnités financées par un accord de liquidation entre plusieurs parties que le PAM a couvert partiellement en prélevant des fonds sur ses réserves financières. Depuis lors, les opérations aériennes du PAM ont connu un certain nombre d'accidents, mais sans perte de vie humaine.

39. Comme le montre l'accident du Kosovo, la nature même des opérations aériennes entraîne d'importants risques pour la réputation et les finances du PAM et celui-ci doit les gérer convenablement s'il veut atteindre ses objectifs opérationnels et garder la confiance des donateurs. Une mauvaise gestion de ces risques, notamment des problèmes de sécurité aérienne, aurait un effet direct sur la gestion financière des opérations aériennes et sur l'ensemble du Programme. Pour cette raison, mes collaborateurs ont étudié la façon dont le PAM a abordé les questions de sécurité aérienne et a cherché de tirer des leçons des examens indépendants entrepris après l'accident du Kosovo.



40. Une enquête sur cet accident a été effectuée par l'Inspecteur général de l'aviation civile (France). Dans son rapport, le Bureau Enquêtes-Accidents a ensuite estimé que les facteurs ci-après figuraient parmi les causes de l'accident:
- l'équipe manquait de discipline en matière de procédures;
 - l'avion avait été surveillé puis "oublié" par un contrôleur militaire;
 - l'exploitant, nouvelle société pour laquelle le contrat de location présentait une importance primordiale, se trouvait dans une situation critique favorisant le non-respect des procédures établies;
 - l'équipage était épuisé;
 - le vol a eu lieu avec un dispositif GPWS hors de service ou non branché.
41. À l'issue d'un examen ultérieur de la sécurité des opérations de transport aérien du PAM, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a noté en novembre 2000 que ces opérations se déroulaient dans un environnement où les risques étaient plus grands que ceux que connaissent normalement la plupart des opérations aériennes commerciales. Dans son rapport, l'OACI a recommandé d'apporter diverses modifications aux procédures et à l'organisation en vue de renforcer les contrôles de sécurité, notamment:
- la mise en place d'une fonction spécialisée de sécurité aérienne;
 - l'adoption d'un manuel du transport aérien;
 - l'établissement d'une base de données sur les exploitants de transport aérien au Siège du PAM pour contrôler les certificats des différents exploitants et accélérer leur approbation;
 - enfin, l'examen de la couverture d'assurance des opérations aériennes, de façon à assurer une couverture financière appropriée.
42. En février 2001, le Directeur exécutif a confirmé que le PAM était décidé à améliorer la sécurité de ses opérations aériennes du PAM. Toutefois, l'examen effectué par mes collaborateurs au cours des visites sur le terrain et au Siège a confirmé qu'au moment de la vérification, les mesures prises pour donner suite aux recommandations de l'OACI étaient limitées (voir annexe II). En particulier, les recommandations concernant l'assurance des opérations aériennes et la bonne gestion des entreprises sous contrat sont restées sans suite.
43. Eu égard à la nature des opérations aériennes, le PAM doit procéder à une analyse systématique des risques pour évaluer les risques associés à sa responsabilité potentielle si la couverture de l'assurance se révélait insuffisante. Mes collaborateurs n'ont pas réussi à déterminer si la viabilité de l'assurance avait fait l'objet d'une évaluation; ils ont constaté que la direction de l'organisation ne cherchait pas officiellement, pièces justificatives à l'appui, si les assurances prises par les entreprises sous contrat étaient assez larges et fiables pour couvrir les responsabilités et transférer les risques du PAM à l'entreprise.
44. En 2003, à la suite d'une démarche du Comité de haut niveau des Nations Unies sur la gestion qui souhaitait que le PAM encadre toutes les opérations de transport aérien à des fins humanitaires, la Division du transport, de la planification préalable et des interventions a établi un bilan interne des résultats obtenus depuis 2001. En juin 2003, la Division a fait savoir au Directeur exécutif que le PAM n'avait pas encore mis en place un système efficace de gestion des opérations aériennes ni une culture de la sécurité car les recommandations formulées par l'OACI n'avaient pas été mises en application.



Recommandation 4. Je recommande que le PAM prenne des mesures plus efficaces et plus rapides pour assurer la mise en œuvre des recommandations du rapport de l'OACI tendant à améliorer la gestion de la sécurité des opérations aériennes, plus particulièrement pour traiter les questions concernant le recrutement sous contrat de fournisseurs de services aériens qualifiés et l'établissement de dispositifs appropriés d'assurance ou de couverture des responsabilités.

45. En août 2001, l'OACI a complété le rapport de novembre 2000 en procédant à un examen des neuf entreprises de transport employées sous contrat par le PAM. L'Organisation est ainsi parvenue à la conclusion que ces entreprises étaient à un niveau inférieur, dans une mesure plus ou moins grande, aux normes minimums exigées par elle. Après cet examen, le PAM a continué à avoir recours à ces neuf entreprises en attendant la conclusion de nouveaux contrats. Les fonctionnaires du PAM ont étudié les normes de chacune des nouvelles entreprises sous contrat en visitant leurs bureaux au cours de l'année suivant l'examen de l'OACI. Le PAM a fait savoir à ses collaborateurs qu'il a maintenant mis en place un programme de surveillance de la sécurité qui suit l'application des mesures d'amélioration. Toutefois, au moment où le présent rapport a été achevé, les neuf entreprises continuaient de fournir des services sous contrat au Programme.
46. Bien que les exploitants commerciaux doivent se conformer aux statuts et réglementations de l'autorité compétente de leur pays et, de ce fait, aux normes de l'OACI, il peut exister entre les réglementations et les pratiques nationales des différences susceptibles d'être à l'origine de niveaux d'application différents. Pour éviter cette éventualité, les spécialistes du transport du PAM, en collaboration avec le Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies (DPKO), ont établi un projet de normes pour les opérations aériennes destinées aux services spécialisés des deux organisations. Ces normes n'ont pas été officiellement adoptées par le PAM et sont considérées par les exploitants comme des orientations plutôt que des règles obligatoires.

Recommandation 5. Je recommande que le PAM adopte en priorité des normes et des procédures d'exploitation pour les opérations aériennes cohérentes et complètes qui répondent aux normes de l'OACI et qu'il mette en place des dispositions appropriées pour assurer le respect de ces normes en permanence.

47. En ce qui concerne le personnel, le Plan de gestion approuvé par le Conseil d'administration en octobre 2003 donnait au PAM mandat d'améliorer les capacités des agents au niveau régional. À cette fin, la Division des ressources humaines a récemment entrepris d'établir des profils de compétences pour les divers postes. Toutefois, elle n'a pas pris en compte les qualifications spécialisées requises pour certains postes, par exemple ceux des fonctionnaires chargés des opérations aériennes, et a groupé ces postes dans le profil générique des spécialistes de la logistique. Si les postes de spécialistes sont pourvus de façon à répondre à un profil de compétences générique, les qualifications techniques et l'expérience requise pour ces postes pourraient ne pas être assurées.
48. D'après les informations dont disposaient mes collaborateurs, au minimum huit spécialistes des opérations aériennes supplémentaires pourraient être nécessaires pour mettre en œuvre les recommandations de l'OACI dans les opérations en cours. Or, le dernier budget administratif et d'appui aux programmes (AAP) approuvé par le Conseil d'administration en octobre 2003 prévoyait le financement d'un seul poste supplémentaire. Le crédit ainsi prévu est nettement inférieur au montant de 426 000 dollars proposé dans le budget pour financer quatre postes à Rome et au montant supplémentaire de 450 600 dollars proposé pour financer trois postes de fonctionnaires régionaux spécialistes de la sécurité aérienne, prévisions qui étaient elles-mêmes inférieures aux créations de postes recommandées par l'OACI.



Recommandation 6. Je recommande que le PAM réexamine les effectifs et les crédits budgétaires actuellement prévus pour les opérations aériennes en rapport avec les exigences correspondant aux recommandations de l'OACI pour faire en sorte que le Programme bénéficie d'un niveau approprié de qualifications techniques qui lui permettent d'assurer la gestion des opérations aériennes en toute sécurité.

49. Mes collaborateurs n'ont découvert aucune indication qui fasse penser qu'une analyse systématique des risques était effectuée avant ou pendant les opérations. Aucune liste des risques précis que le PAM doit affronter dans chaque endroit n'est établie ni au début ni au cours d'une opération, de sorte que des mesures de contrôle précises ne sont ni identifiées ni mises en place pour atténuer ces risques. Si une liste complète et pertinente des risques n'est pas établie par des agents qualifiés et expérimentés, la sécurité des opérations aériennes est compromise dans une mesure variable et les responsables n'ont pas toujours une idée claire des problèmes effectifs et potentiels.

Recommandation 7. Je recommande que le PAM établisse des procédures d'évaluation systématique des risques applicables à chaque opération aérienne, afin d'identifier les domaines où il existe des risques d'exploitation et de sécurité et de prendre des mesures pour y remédier de façon à ce que toute l'Organisation travaille dans un environnement plus sûr.

50. Les opérations aériennes du PAM comportent le franchissement de nombreuses frontières nationales et l'emploi d'entreprises sous contrat de différents pays. Ces conditions de travail ne facilitent pas l'établissement précis des responsabilités des autorités chargées de l'aviation civile en ce qui concerne ces opérations. Dans la plupart des pays, le Programme adopte un Mémorandum d'Accord avec le gouvernement hôte et les autorités locales chargées des activités aériennes, afin de définir clairement les responsabilités de toutes les parties intéressées. Le PAM est ainsi légalement autorisé à voler dans la zone d'intervention prévue et à utiliser les pistes d'atterrissage locales de façon à assurer au personnel, aux passagers et aux marchandises une protection juridique minimum.
51. Au cours des déplacements et des examens liés à la vérification, mes collaborateurs ont noté que, dans certains cas, le mémorandum d'accord était périmé (Afghanistan) ou n'avait jamais été signé (Angola), de sorte que la bonne volonté des parties remplaçait les accords écrits. Le PAM estime que le dispositif existant en Angola fonctionne bien et devrait rester en place jusqu'à ce que le gouvernement hôte ait adopté officiellement un cadre institutionnel national pour les opérations aériennes en général.

Pendant leur voyage en Afghanistan et au Pakistan, mes collaborateurs ont constaté que le service des opérations aériennes avait été obligé de réorganiser le transport des passagers entre Dubaï, Kaboul et Islamabad, parce que le mémorandum d'accord avec les autorités pakistanaises n'était plus appliqué.

À l'origine, un vol était organisé chaque jour d'Islamabad à Dubaï via Kaboul avec retour suivant le même itinéraire. Lorsque le mémorandum a cessé d'être appliqué, les avions n'ont plus été autorisés à stationner la nuit à l'aéroport international d'Islamabad et ont donc dû rester à l'aéroport de Kaboul. Les coûts d'exploitation ont alors augmenté, parce qu'il était nécessaire de prévoir chaque jour des vols supplémentaires à destination et au départ de Kaboul en début et en fin de journée, et de renforcer la couverture d'assurance pour le stationnement des avions à Kaboul en raison des risques de sécurité supplémentaires.

Ces augmentations de coûts auraient pu être évitées si le mémorandum d'accord avec les autorités pakistanaises des transports aériens avait été réexaminé et prorogé en temps voulu.



52. L'absence d'un mémorandum d'accord en cours de validité dans des situations de ce genre n'empêche pas toujours directement de fournir des services de transport aérien mais peut exposer le PAM à des risques opérationnels et juridiques (par exemple, en ce qui concerne la validité de l'assurance) et compromettre l'accès permanent aux installations nécessaires pour les opérations.

Recommandation 8. Je recommande que le PAM entreprenne un examen général de la situation de tous les mémorandums d'accord avec les autorités gouvernementales chargées des opérations aériennes, afin de s'assurer qu'ils sont bien adaptés aux activités des diverses opérations en cours.

53. La collecte de données sur les opérations aériennes au niveau local est indispensable pour maintenir un bon régime de contrôle. Par exemple, l'OACI recommande d'établir des comptes rendus sur les événements et les incidents, ainsi que sur les accidents n'entraînant pas de pertes de vies humaines qui ont lieu au cours des opérations habituelles. En l'absence d'une bonne analyse des informations et de mesures consécutives appropriées, il est moins utile de rassembler des données pour renforcer la sécurité au sein de l'organisation.
54. Au cours de leurs visites dans les bureaux de terrain, mes collaborateurs ont relevé des incohérences dans la collecte des données et ont constaté que la qualité des comptes rendus locaux des accidents et autres événements variait très fortement selon les opérations examinées. Au Soudan, où une documentation complète est tenue à jour, plus de 90 incidents et autres événements ont été enregistrés pendant l'année 2002 (toutefois, mes collaborateurs n'ont pas trouvé trace d'examen régulier des données par les responsables). En revanche, huit incidents seulement avaient été notés en Angola pendant la période de 17 mois comprise entre janvier 2002 et mai 2003, avant l'arrivée d'un spécialiste de la sécurité aérienne; après son arrivée, le nombre d'incidents enregistrés s'est établi à 20 par mois en moyenne.
55. Mes collaborateurs ont constaté que l'Unité des transports et de la logistique (OTL), de Rome ne rassemble ni ne reçoit systématiquement des données des bureaux de terrain, afin de lui permettre d'effectuer utilement des analyses complètes ou régulières au niveau de l'organisation. Faute de collecte et d'analyse de données pertinentes à ce niveau, il est difficile de savoir comment les risques d'exploitation et de intervention et la sécurité peuvent être gérés autrement que pour répondre simplement aux événements, à mesure qu'ils se produisent.

Recommandation 9. Je recommande que le PAM renforce ses systèmes internes de collecte de données, de comptes rendus d'incidents et de partage de données, afin de faciliter l'évaluation appropriée de la situation par des fonctionnaires capables d'interpréter et d'appliquer efficacement des contrôles d'exploitation et de sécurité.

CONCLUSION

56. Le PAM assure actuellement des services de transport aérien importants dans des conditions très difficiles, mais il n'a pas mis systématiquement en place des contrôles appropriés pour gérer les risques associés à ces opérations. Les recommandations formulées à la suite du rapport de l'OACI en novembre 2000 n'avaient pas reçu de suite au moment de la vérification externe. Dans ces conditions, j'estime que le PAM accepte des risques non négligeables en matière de la sécurité aérienne qui pourraient avoir une incidence considérable sur sa crédibilité si un autre accident entraînant des pertes de vies se produisait.



57. Alors que ses opérations et ses responsabilités augmentent, le PAM doit veiller à ce que des systèmes appropriés de contrôle et de suivi soient organisés pour mieux assurer le déroulement et la gestion efficaces de l'ensemble de ses opérations aériennes.

REMERCIEMENTS

58. Je tiens à adresser mes remerciements au Directeur exécutif et au personnel du Programme alimentaire mondial qui nous ont apporté leur coopération et leur aide précieuses pendant les travaux de vérification.

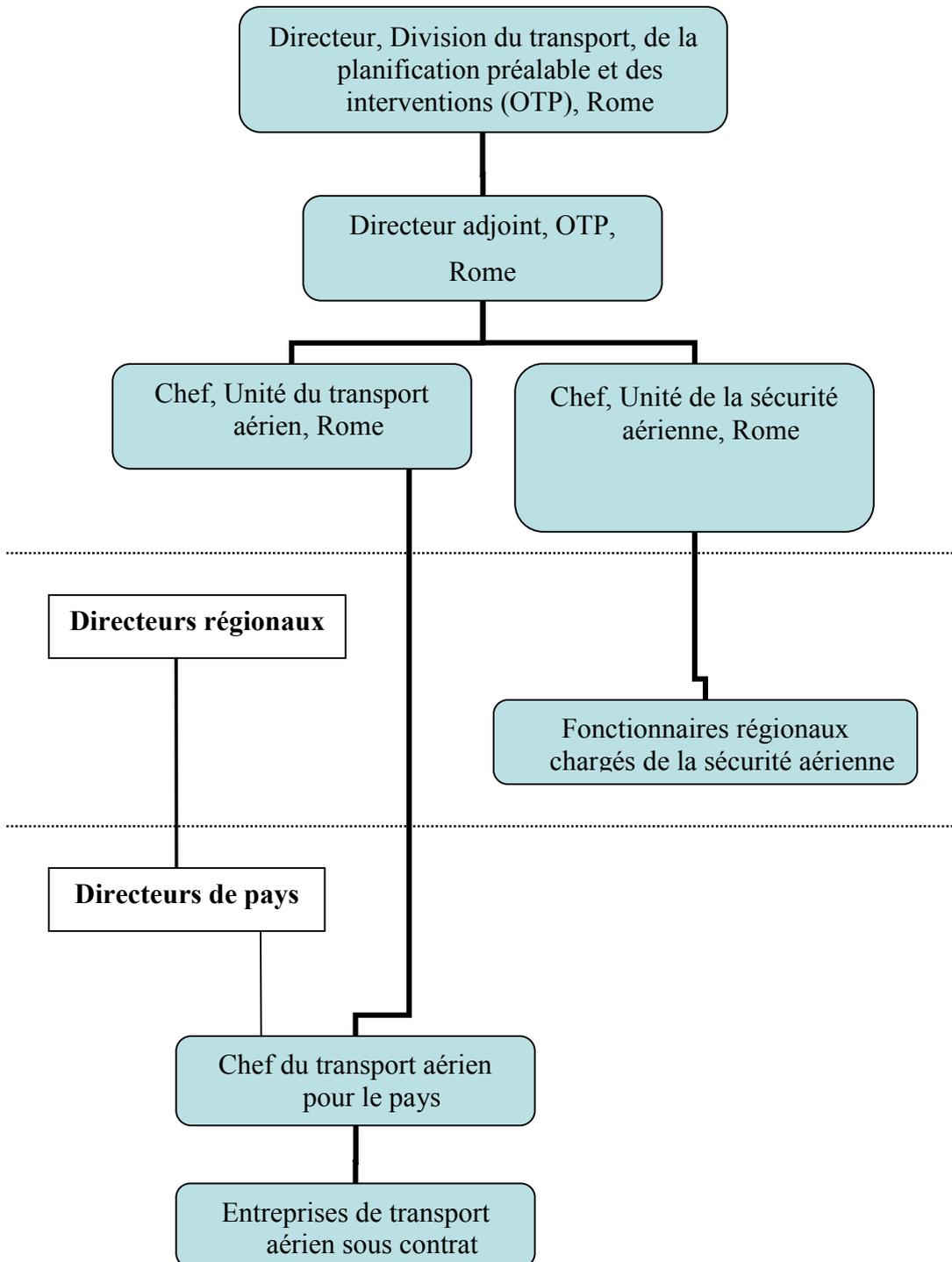


Sir John Bourn
Contrôleur et vérificateur général des comptes du Royaume-Uni
Commissaire aux comptes



ANNEXE I

Cadre de gestion des opérations aériennes du PAM



ANNEXE II

Recommandations de l'Organisation de l'aviation civile internationale, novembre 2000

| Recommandations de l'OACI | Mesures prises par le PAM | Constatation de la vérification |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1. Afin de gérer les risques de sécurité qu'entraîne l'élargissement des opérations aériennes, il est recommandé que le PAM reconnaisse la nécessité de mettre en place une fonction spécialisée de la sécurité des transports aériens</p> | <p>Le PAM a nommé un fonctionnaire chargé de la sécurité aérienne et le Directeur exécutif a décidé de renforcer encore l'unité des opérations aériennes. Quatre fonctionnaires ont obtenu un certificat d'inspecteur de la sécurité en décembre 2003</p> | <p>La fonction de sécurité aérienne n'est pas indépendante du fonctionnaire chargé des transports ou des directeurs de pays.</p> |
| <p>2. Pour mettre en place une fonction de la sécurité aérienne, il est recommandé que le PAM:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ détermine rapidement le cadre le mieux adapté à ses besoins pour assurer une fonction de la sécurité aérienne; ▪ veille à ce que la chaîne d'autorité de la fonction de sécurité aérienne soit extérieure à la chaîne de comptes rendus des services de transport aérien; ▪ nomme des agents possédant les qualifications requises aux postes intéressant la sécurité aérienne; ▪ fasse en sorte que le service assure une liaison fonctionnelle complète et permanente entre le Siège, les régions et les bases d'opérations | <p>Un mémorandum de décision a été signé en juillet 2003</p> <p>Cette fonction continuera de relever du fonctionnaire spécialiste du transport aérien</p> <p>Les fonctionnaires chargés du transport aérien à Rome possèdent maintenant les qualifications requises</p> <p>Un mémorandum de décision a été signé en juillet 2003</p> | <p>Le mémorandum de décision n'a pas encore été mis en application</p> <p>Dans un proche avenir, cette fonction continuera de relever de la chaîne de comptes rendus du service du transport aérien</p> <p>Pendant la majeure partie de l'exercice biennal, les fonctionnaires des bureaux de pays ne possédaient pas les qualifications requises.</p> <p>Le mémorandum de décision n'a pas encore été mis en application</p> |
| <p>3. Pour mettre en place une fonction de sécurité aérienne, il est recommandé qu':</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ un Manuel de la sécurité aérienne soit élaboré, approuvé et communiqué à tous les fonctionnaires chargés du transport aérien et de la sécurité aérienne au Siège, dans les bureaux régionaux et dans les bases; ▪ un plan d'intervention d'urgence soit élaboré et mis à l'essai au niveau de l'institution | <p>Un projet de Manuel a été préparé en 2002, mais il n'a été ni approuvé ni communiqué</p> <p>Un plan a été élaboré, mais il n'a été ni approuvé ni communiqué</p> | <p>Le Manuel n'a été ni approuvé ni distribué</p> |



| Recommandations de l'OACI | Mesures prises par le PAM | Constatation de la vérification |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4. Dans le cadre du programme de sécurité des opérations aériennes, il est recommandé que le PAM étudie les moyens d'instaurer des synergies avec d'autres institutions dans des domaines comme la sécurité aérienne et l'évaluation des sociétés de transport aérien avant autorisation | Constitution du Groupe ATAG | Le Groupe doit être renforcé et tenir régulièrement des réunions |
| 5. Pour bien gérer les contrats avec ses fournisseurs de transport aérien et assurer un contrôle approprié de ces fournisseurs, il est recommandé que le PAM reconnaisse la nécessité de créer un service spécialisé du transport aérien au sein du Service de la logistique au Siège, dans les bureaux régionaux et dans les bases | Il est prévu d'affecter des fonctionnaires spécialistes de la sécurité dans les bureaux régionaux | Le financement de ces postes et les modifications à apporter à l'organisation n'ont pas encore été convenus |
| 6. Pour créer le service spécialisé du transport aérien, il est recommandé que le PAM: <ul style="list-style-type: none"> ▪ désigne des fonctionnaires possédant les qualifications appropriées pour pourvoir les postes concernant le transport aérien/la sécurité aérienne; ▪ veille à ce que le service assure une liaison fonctionnelle complète et continue entre le Siège, les régions et les bases d'opérations | Question couverte par le mémorandum de décision du Directeur exécutif Un plan de formation a été établi | La directive n'a pas encore été publiée Le plan de formation n'a pas encore été établi officiellement |
| 7. Il est recommandé que le Manuel du transport aérien du PAM en cours d'élaboration soit terminé et approuvé rapidement. Les normes d'exploitation génériques qui doivent figurer dans ce Manuel devraient être complétées par des instructions d'exploitation régionales et locales. | Manuel élaboré mais pas encore approuvé/communiqué | Manuel pas encore publié |
| 8. Il est recommandé que le Programme existant de surveillance permanente de la sécurité à titre préventif soit renforcé pour assurer l'évaluation opérationnelle et technique complète des entreprises de transport aérien. Les entreprises seraient tenues de subir avec succès une évaluation de ce genre pour obtenir ou conserver un contrat avec le PAM | Le Programme de surveillance est en application et toutes les entreprises sous contrat doivent obtenir une approbation préalable avant d'obtenir un contrat | Recommandation mise en application |



| Recommandations de l'OACI | Mesures prises par le PAM | Constatation de la vérification |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| 9. Il est recommandé que le PAM établisse une base de données sur les entreprises de transport aérien au Siège, afin de gérer le processus d'approbation de ces entreprises | La base de données n'a pas encore été établie | Base de données pas encore établie |
| 10. Il est recommandé que le contrat type pour les entreprises de transport aérien soit mis au point dès que possible. Ce document, complété par des spécifications techniques précises, constituera le contrat | Un accord normalisé d'affrètement pour les transports aériens est utilisé actuellement | Un accord type pour les contrats de courte durée doit être approuvé |
| 11. Il est recommandé que le PAM examine, de concert avec son courtier d'assurance, les contrats en vigueur, afin d'être sûr qu'ils couvrent toutes les éventualités probables | Aucune mesure prise. | Question restant à examiner |
| 12. Pour veiller à ce que les aéronefs et les équipages fournis par l'exploitant soient conformes à toutes les spécifications du contrat, il est recommandé que le fonctionnaire du PAM, chargé du transport aérien et de la sécurité, procède à une inspection officielle avant d'autoriser officiellement l'entrée en service | Tous les avions doivent maintenant faire l'objet d'une autorisation officielle d'entrée en service | L'autorisation officielle de mise en service a commencé à être appliquée en 2003 |

