



Assemblée générale

Distr. générale
9 février 2024
Français
Original : anglais

Soixante-dix-huitième session
Point 143 de l'ordre du jour
**Rapport sur les activités du Bureau des services
de contrôle interne**

Audit de la passation de marchés de services de transport aérien dans le cadre des opérations de paix des Nations Unies

Rapport du Bureau des services de contrôle interne

Résumé

Dans sa résolution [72/266 B](#) en date du 5 juillet 2018, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de charger le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) de continuer à superviser les achats de l'Organisation et de lui faire rapport à ce sujet tous les deux ans. Conformément à cette résolution, le BSCI a effectué un audit de la passation de marchés de services de transport aérien dans le cadre des opérations de paix au Siège de l'Organisation des Nations Unies à New York et dans certaines missions sur le terrain. L'audit a permis d'évaluer l'adéquation et l'efficacité des activités et des contrôles dans le cadre de la passation de ces marchés de services de transport aérien.

Les services aériens sont des outils indispensables aux opérations de paix déployées sur de vastes territoires aux longues chaînes logistiques et aux terrains difficiles. Ils leur assurent la mobilité, le soutien et les informations nécessaires à l'exécution des mandats, notamment pour la relève des contingents, les opérations militaires spéciales, les évacuations sanitaires primaires et secondaires et le transport de passagers et de marchandises.

Au cours de la période d'audit, du 1^{er} janvier 2019 au 30 juin 2023, le Secrétariat a passé des marchés de services de transport aérien civil et militaire d'une valeur de 2,3 milliards de dollars. L'audit a permis de conclure qu'il existait un processus adéquat permettant à l'Organisation de communiquer ses besoins en matière de services de transport aérien militaire et aux États Membres d'y répondre. Toutefois, l'efficacité et l'efficacités de la gestion de la passation de marchés de services de transport aérien civil et militaire peuvent être encore améliorées par une planification plus stratégique et intégrée, notamment en évaluant les avantages de l'investissement dans les infrastructures aéronautiques et en trouvant le meilleur dosage de moyens



aériens civils et militaires à déployer. Malgré la sensibilisation ciblée des prestataires de services de transport aérien commercial et l'adjonction de nouveaux fournisseurs, la plupart des appels d'offres examinés par le BSCI au cours de l'audit n'ont suscité que quatre à six réponses de la part des fournisseurs. Toutefois, la mise en œuvre de la première phase d'un nouveau concept et l'adoption de nouveaux accords non exclusifs d'affrètement d'aéronefs pour les services d'hélicoptères de manœuvre, qui a éliminé la nécessité de mener des exercices de passation de marchés distincts pour chaque mission sur le terrain, a montré qu'il était possible d'obtenir des taux de réponse plus favorables de la part des fournisseurs. Le Bureau de la gestion de la chaîne d'approvisionnement du Département de l'appui opérationnel envisageait d'adopter ce nouveau concept pour la passation de marchés de services de transport aérien avec d'autres types d'appareils à l'issue d'une évaluation des résultats de la mise en œuvre.

Les critères d'évaluation commerciale de l'agrément des fournisseurs qui ont été introduits pendant la pandémie ne déterminaient pas correctement la capacité financière des fournisseurs et devaient être réévalués. En outre, le processus d'évaluation technique de l'agrément des fournisseurs potentiels et des offres soumises pour l'attribution des contrats a dû être renforcé. Outre l'examen de l'utilisation appropriée de la méthode d'appel d'offres pour obtenir le meilleur rapport qualité-prix, une analyse plus fine de l'utilisation des appareils par destination et des indicateurs de performance en matière de passagers et de marchandises permettrait au Département de l'appui opérationnel de valider les besoins des missions. Qui plus est, il fallait veiller à ce que les risques de sécurité liés aux unités d'aviation militaire soient convenablement analysés lors des visites d'évaluation et de pré-déploiement.

Le BSCI a formulé six recommandations à l'intention du Département de l'appui opérationnel et deux à l'intention du Département des opérations de paix afin de remédier aux problèmes relevés dans l'audit. Les deux départements ont accepté les recommandations et pris des mesures pour y donner suite, comme indiqué à l'annexe du présent rapport.

I. Contexte

1. Dans sa résolution 72/266 B en date du 5 juillet 2018, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de charger le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) de continuer à superviser les achats de l'Organisation et de lui faire rapport à ce sujet tous les deux ans. Conformément au plan de mise en œuvre de cette résolution, le BSCI a effectué un audit de la passation de marchés de services de transport aérien dans le cadre des opérations de paix au Siège de l'Organisation des Nations Unies à New York et dans certaines missions sur le terrain.

2. Les services aériens¹ sont des outils indispensables aux opérations de paix déployées sur de vastes territoires aux longues chaînes logistiques et aux terrains difficiles. Ils couvrent deux principaux types d'appareils : les appareils civils acquis auprès de sociétés au moyen de contrats d'affrètement ou de passation de marchés à long et à court terme et les appareils militaires acquis auprès des États Membres au moyen de lettres d'attribution. Les moyens aériens sont utilisés pour la relève des contingents, les opérations militaires spéciales, les évacuations sanitaires aériennes et le transport de passagers et de marchandises.

3. Au cours de la période allant de janvier 2019 à juin 2023, le Secrétariat a passé 265 contrats commerciaux d'une valeur de 1,5 milliard de dollars et signé 362 lettres d'attribution² d'une valeur de 848 millions de dollars. Le tableau 1 montre l'adjudication annuelle de contrats de transport aérien et l'octroi de lettres d'attribution par les pays fournisseurs de contingents.

Tableau 1
Valeur des contrats d'affrètement d'appareils civils et des lettres d'attribution établis de janvier 2019 à juin 2023

(En millions de dollars des États-Unis)

Type de contrat	Montants plafonds					Total
	2019	2020	2021	2022	2023	
Affrètement d'appareils civils	258	755	288	144	70	1 515
Lettres d'attribution	99	218	264	125	142	848
Total	357	973	552	269	212	2 363

Source : Rapport Umoja, contrats d'affrètement aérien et lettres d'attribution.

4. En juin 2023, le Secrétariat comptait 163 avions, comme le montre le tableau 2.

Tableau 2
Taille de la flotte par mission au 30 juin 2023

Mission	Civil		Militaire		Total
	Avion	Hélicoptère	Avion	Hélicoptère	
MINUSMA	6	11	1	13	31
MONUSCO	5	3	5	16	29

¹ Les termes « services aériens » et « moyens aériens » sont utilisés de manière interchangeable dans le Manuel des opérations aériennes de l'ONU.

² Y compris les coûts des moyens aériens militaires et du transport aérien des mouvements de contingents ou du matériel leur appartenant.

Mission	Civil		Militaire		Total
	Avion	Hélicoptère	Avion	Hélicoptère	
BANUS	7	11	–	7	25
MINUSS	6	13	–	5	24
MINUSCA	4	1	–	12	17
FISNUA	2	6	–	2	10
FINUL	–	–	–	6	6
Autres	13	5	–	3	21
Total	43	50	6	64	163

Source : Rapport électronique mensuel sur les opérations aériennes.

Abbreviations : MINUSMA – Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali ; MONUSCO – Mission de l’Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo ; BANUS – Bureau d’appui des Nations Unies en Somalie ; MINUSS – Mission des Nations Unies au Soudan du Sud ; MINUSCA – Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine ; FISNUA – Force intérimaire de sécurité des Nations Unies pour Abyei ; FINUL – Force intérimaire des Nations Unies au Liban.

5. Plusieurs unités administratives sont responsables des différents aspects du processus d’acquisition :

a) Le Bureau de la gestion de la chaîne d’approvisionnement du Département de l’appui opérationnel pour la planification de la chaîne d’approvisionnement, l’agrément des fournisseurs, la passation de marchés, le soutien logistique, la sécurité aérienne et l’appui au personnel en tenue ;

b) Le Bureau des affaires militaires du Département des opérations de paix pour le déploiement des moyens militaires les plus adéquats et les plus efficaces pour les missions ;

c) Le Comité des marchés du Siège au sein du Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité pour s’assurer que les procédures de passation de marchés sont conformes aux directives pertinentes ;

d) Les directeurs et chefs de l’appui à la mission et les chefs des transports aériens pour la planification, l’utilisation et l’exploitation adéquates des moyens aériens. Les missions ne sont pas autorisées à organiser directement des services de transport aérien, sauf en cas d’urgence, après coordination avec le Bureau de la gestion de la chaîne d’approvisionnement.

6. Le Département de l’appui opérationnel et le Département des opérations de paix ont défini les Normes aéronautiques des Nations Unies applicables au transport aérien du maintien de la paix et des opérations humanitaires en collaboration avec le Programme alimentaire mondial afin d’établir des normes aéronautiques communes applicables au transport aérien du maintien de la paix et des opérations humanitaires conformément à celles de l’Organisation de l’aviation civile internationale (OACI). Les deux départements ont également élaboré des manuels des opérations aériennes pour guider la passation de marchés de services de transport aérien et l’utilisation des moyens aériens commerciaux et militaires.

II. Objectif, étendue et méthode de l'audit

7. L'objectif de l'audit était d'évaluer l'adéquation et l'efficacité des activités et des contrôles dans le cadre de la passation de marchés de services de transport aérien commercial et militaire.

8. Réalisé par le BSCI au Siège entre décembre 2022 et septembre 2023, l'audit a couvert la période allant du 1^{er} janvier 2019 au 30 juin 2023 et porté sur des domaines à risque élevé et moyen concernant : a) la planification de la passation de marchés de services de transport aérien ; b) les activités de sensibilisation, l'agrément des fournisseurs et la mise en œuvre de la procédure de passation de marchés pour les services de transport aérien commercial ; c) l'évaluation de l'état de préparation des États Membres à fournir des services de transport aérien militaire, y compris les questions de sécurité et les jours de disponibilité des aéronefs pour la passation de marchés de services de transport aérien militaire. L'audit n'a pas porté sur les drones ni sur les avions de renseignement, de surveillance et de reconnaissance.

9. La méthode d'audit comprenait ce qui suit : a) des entretiens avec le personnel clé au Siège et dans quatre missions sur le terrain³ ; b) l'examen de la documentation pertinente ; c) l'analyse et le rapprochement des données entre les différentes sources de données, notamment Umoja, le Système de gestion des informations aériennes, la panoplie d'instruments relatifs aux achats, le système iAviationSafety et l'outil d'évaluation des prestations des fournisseurs ; d) l'examen détaillé de 23 procédures de passation de marchés (15 contrats à long terme et 8 contrats de fret à court terme) d'une valeur de 236 millions de dollars et de 8 lettres d'attribution d'une valeur de 175 millions de dollars.

10. L'audit a été conduit en conformité avec les Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne.

III. Résultats de l'audit

A. Planification de la passation de marchés de services de transport aérien

1. Nécessité d'une planification intégrée pour déterminer l'équilibre optimal entre les capacités de transport aérien commercial et militaire

11. Les missions énoncent les besoins en services de transport aérien commercial dans des cahiers des charges qui sont examinés par le Bureau de la gestion de la chaîne d'approvisionnement et inclus dans les documents d'appel d'offres, tandis que les études des capacités militaires menées par le Bureau des affaires militaires servent à déterminer les besoins en services de transport aérien militaire. Le Département de l'appui opérationnel et le Département des opérations de paix ont recensé plusieurs initiatives d'amélioration dans le cadre de la gestion des catégories de transport aérien, et notamment relevé la nécessité d'une planification intégrée précoce impliquant le Bureau de la gestion de la chaîne d'approvisionnement, le Bureau des affaires militaires et les missions afin de déterminer l'équilibre optimal entre les capacités de transport aérien commercial et militaire. Cette initiative en est encore au premier stade d'élaboration. Le BSCI a noté que les écarts entre les coûts des heures de vol des avions commerciaux et militaires offraient des possibilités de réaliser des économies, comme indiqué ci-dessous.

³ MINUSS, MINUSCA, MINUSMA et MONUSCO

a) Prise en compte du coût des heures de vol dans le cadre de contrats commerciaux pour déterminer la demande de services de transport aérien militaire

12. La structure des coûts d'un avion militaire (Mi-17) obtenu dans le cadre d'une lettre d'attribution par rapport à un avion commercial similaire (Mi-8MTV)⁴ est présentée au tableau 3. L'examen par le BSCI de 10 lettres d'attribution et de 11 contrats commerciaux portant sur ces appareils a montré que le coût horaire réel des vols effectués par les appareils civils était inférieur de 27 % à celui des appareils militaires obtenus dans le cadre de lettres d'attribution (3 303 dollars contre 4 194 dollars). Ce chiffre ne tient pas compte des coûts de remboursement supplémentaires auxquels les pays fournisseurs de contingents ont droit en vertu des lettres d'attribution et des mémorandums d'accord, tels que le déploiement et le retrait des appareils lorsqu'ils sont déplacés par les pays fournisseurs de contingents, le coût réel des tirs de munitions et le coût des contingents. Les coûts plus élevés des avions obtenus dans le cadre de lettres d'attribution étaient justifiés par les risques liés à l'exploitation d'appareils militaires dans des zones dangereuses, ainsi que par le matériel et les moyens intégrés.

13. Cependant, l'analyse des missions de tous les Mi-17 a montré que seuls 13 % d'entre eux étaient liés à des opérations militaires, telles que des patrouilles et des observations, et que les 87 % restants étaient affectés au transport de passagers (45 %), au fret (23 %), à l'évacuation sanitaire aérienne et à d'autres tâches (19 %). Les missions sur le terrain devaient revoir si les hélicoptères polyvalents civils pouvaient servir à assurer des tâches non militaires et permettre de réaliser d'éventuelles économies, en tenant compte des contextes opérationnels et des conditions de sécurité ainsi que de l'objectif principal et du cadre d'exploitation des appareils militaires. Le Département des opérations de paix a fait remarquer que les avions militaires en général avaient moins de restrictions et offraient plus de souplesse aux missions, par exemple pour les vols de nuit.

Tableau 3
Coût annuel comparatif établi au titre de la lettre d'attribution et du contrat commercial par hélicoptère

(En dollars des États-Unis)

Détails	Type de contrat	
	Lettre d'attribution	Commercial
Modèle proposé	Mi-17	Mi-8MTV
Coûts fixes	Coût unique et coût de base	20 308
Coût variable	Taux horaire	4 150
	Nombre d'heures de vol effectuées (A)	454
Coût total (B)	1 904 408	2 315 426
Coût réel par heure (B)/(A)	4 194	3 303

⁴ Le Mi-8MTV est une version civile du Mi-17 et la structure de base (à l'exception des bras) de l'hélicoptère est la même.

b) Examen du coût horaire du vol d'un hélicoptère civil doté de moyens spécialisés par rapport à celui d'un avion militaire lors de la planification de la demande de services de transport aérien commercial

14. La MINUSMA⁵ avait besoin d'hélicoptères civils dotés de moyens spécialisés (recherche et sauvetage, système d'imagerie de vision nocturne, imagerie de thermovision frontale, protection balistique) pour une région. Le coût horaire du vol pour les appareils militaires et les appareils civils dotés de moyens spécialisés s'élevait respectivement à 6 000 et 8 628 dollars. Une analyse de l'attribution des tâches entre septembre 2022 et juin 2023, lorsque les deux types d'appareils étaient utilisés dans la Mission, a indiqué que 51 tâches de patrouille et d'observation (43 %) ont été effectuées par des hélicoptères militaires et 69 tâches de patrouille et d'observation (57 %) par des hélicoptères civils sur 120 opérations. Cela se traduit par 8 heures de vol mensuelles pour l'hélicoptère militaire et 47 heures de vol pour les hélicoptères civils plus coûteux dotés de moyens spécialisés. Des missions sur le terrain sont nécessaires pour déterminer si l'utilisation de moyens aériens militaires dans les zones dangereuses est plus rentable que l'utilisation de moyens aériens civils dotés de capacités spécialisées.

c) Examen de la disponibilité des moyens militaires lors de la planification de la demande de services de transport aérien civil

15. L'examen du BSCI a montré que la planification de la demande de services de transport aérien civil ne tenait pas toujours compte des capacités de réserve des appareils militaires disponibles. C'est ainsi que la FINUL disposait de six hélicoptères militaires de type Bell-212 qui avaient fait l'objet d'une lettre d'attribution, et chaque hélicoptère était peu utilisé, avec une moyenne de 14,6 heures par mois. La FINUL a également eu besoin d'un hélicoptère civil, qui a fonctionné en moyenne 36,3 heures par mois au même endroit. Le coût horaire était de 2 200 dollars et de 4 640 dollars pour les appareils militaires et civils, respectivement. Le coût de l'appareil civil pour la période d'audit s'est élevé à 10,6 millions de dollars pour un total de 1 635 heures de vol.

16. Malgré la disponibilité d'hélicoptères militaires au coût horaire inférieur, l'hélicoptère civil a assuré les tâches militaires en effectuant 1 291 des 3 766 tâches de patrouille et d'observation et en transportant 12 700 des 23 631 passagers militaires. L'Organisation aurait pu économiser environ 7 millions de dollars si la FINUL avait eu recours à des hélicoptères militaires peu utilisés au lieu d'acquérir un hélicoptère civil supplémentaire. Après le retrait de l'hélicoptère civil en 2023 en raison du grave problème de sécurité soulevé par l'OACI, les besoins de la Force ont été satisfaits par des hélicoptères militaires. Le Bureau de la gestion de la chaîne d'approvisionnement a déclaré que l'hélicoptère civil avait une plus grande capacité de transport de passagers et de marchandises et que la Force pourrait encore avoir besoin d'un hélicoptère plus grand.

17. Le Bureau des affaires militaires a indiqué que les missions étaient libres d'exploiter les capacités sous-utilisées de l'aviation militaire si cela s'avérait plus rentable, conformément aux mesures visant à optimiser les moyens aériens disponibles.

⁵ Le Conseil de sécurité, dans sa résolution [2690 \(2023\)](#), a décidé de mettre fin au mandat de la MINUSMA à compter du 30 juin 2023.

Recommandation 1

Le Département des opérations de paix devrait, en consultation avec le Département de l'appui opérationnel et compte tenu de l'exécution du mandat, des coûts associés et du contexte opérationnel et des conditions de sécurité, rappeler aux missions sur le terrain :

a) de surveiller les données relatives à l'attribution des tâches afin de recenser les possibilités d'utilisation optimale des services de transport aérien militaire et civil ; b) d'examiner périodiquement le meilleur équilibre entre appareils civils et appareils militaires lors de la planification de la demande de services de transport aérien.

Observations du Département des opérations de paix. Le Département a accepté la recommandation 1.

Observations du BSCI. La recommandation 1 reste en suspens dans l'attente d'éléments apportant la preuve que des mesures ont été prises pour optimiser l'utilisation et l'équilibre des services de transport aérien militaire et civil.

2. Nécessité d'évaluer les économies susceptibles d'être réalisées avec l'amélioration des infrastructures aériennes

18. La disponibilité et la qualité des infrastructures aéronautiques telles que les pistes d'atterrissage sont cruciales pour assurer la planification logistique requise et répondre aux besoins en matière de services de transport aérien. Des infrastructures médiocres peuvent nécessiter des types d'appareils précis et augmenter le coût des services. Les récents audits des opérations aériennes de deux missions (MONUSCO et MINUSS) réalisés par le BSCI ont mis en évidence des lacunes systémiques, notamment l'inadéquation et le mauvais état des pistes et des aires d'atterrissage des hélicoptères. L'audit des opérations aériennes de la MINUSS (rapport n° 2022/086 du BSCI) a montré que le mauvais état des pistes empêchait l'utilisation d'avions, ce qui avait une incidence néfaste sur la relève des contingents et le transport du personnel de la Mission, en particulier pendant la saison des pluies, et entraînait une augmentation des coûts d'utilisation des hélicoptères. Pour mettre en œuvre la recommandation du BSCI, la MINUSS a procédé à une analyse coûts-avantages qui estimait qu'elle aurait besoin de 21 millions de dollars pour construire une piste et une aire de trafic en asphalte à Bentiou, alors que les coûts d'entretien annuels actuels s'élèvent à 1,2 million de dollars pour la main-d'œuvre et le matériel. La Mission a indiqué qu'il faudrait 17 ans pour amortir l'investissement dans l'asphalte. Toutefois, le BSCI a noté que l'analyse était incomplète car la Mission n'a pas pris en compte : a) la différence de coût entre les contrats de location des avions et des hélicoptères ; b) le coût du carburant et le temps de vol en utilisant des hélicoptères ayant une capacité moindre en termes de passagers et de marchandises, ce qui nécessite davantage de voyages ; c) l'incidence sur l'exécution du mandat pendant les six mois de la saison des pluies, ce qui entraîne de fréquentes annulations de vols.

19. Les mesures prises par la MINUSMA avec le soutien du Bureau de la gestion de la chaîne d'approvisionnement pour résoudre les problèmes d'infrastructure pourraient servir de modèle à d'autres missions. La MINUSMA a entamé la construction d'une piste d'atterrissage et d'installations connexes à Kidal (Mali), afin de permettre aux appareils militaires et civils d'opérer de manière plus efficace et plus sûre. Le bureau régional du secteur nord à Kidal a appuyé l'un des principaux domaines opérationnels de la Mission ; cependant, cet endroit ne pouvait être atteint que par hélicoptère avec un soutien logistique fourni depuis Gao et Tessalit,

respectivement à 286 et 206 kilomètres de Kidal. Pour faciliter l'exploitation de vols par des avions de taille moyenne à grande directement vers et depuis Kidal, la MINUSMA a commencé la construction d'une piste d'atterrissage de 1,8 kilomètre en septembre 2019 et effectué des vols d'essai avec des appareils militaires et civils entre février et mars 2023. Comme il ressort du tableau 4, cela pourrait permettre de réaliser des économies allant jusqu'à 40 millions de dollars au cours de la période examinée, étant donné qu'un avion de taille moyenne peut transporter quatre passagers de plus et 2 000 kilogrammes de marchandises de plus, qu'il peut parcourir une plus longue distance et que ses limites météorologiques sont beaucoup moins strictes que celles d'un hélicoptère de taille moyenne.

Tableau 4
Capacité et coût des hélicoptères moyens par rapport aux avions moyens, janvier 2019-juin 2023

(En dollars des États-Unis)

	<i>Sans piste d'atterrissage (montant/nombre effectif)</i>	<i>Avec piste d'atterrissage (scénario)</i>
Type de moyens aériens	Hélicoptère moyen	Avion moyen
Capacité passagers	20	24
Capacité fret (kg)	4 000	6,000
Coût total du contrat	53 640 542	8 401 898 ^a
Coût de construction d'une piste d'atterrissage en terre	–	5 500 000
Total	53 640 542	13 901 898
Économies possibles		39 738 644

Source : Rapport sur le projet d'aérodrome de Kidal et dossiers de passation de marchés.

^a Calculé sur la base du coût moyen de quatre contrats portant sur des avions à hélices de taille moyenne, établis dans le cadre de l'audit.

20. Comme le montre la figure I ci-dessous, il y a plus d'exploitants agréés d'avions que d'hélicoptères, ce qui peut contribuer à améliorer la concurrence et à obtenir le meilleur rapport qualité-prix. Outre les économies possibles et l'amélioration des opérations, l'investissement dans les infrastructures aéronautiques profiterait aux pays hôtes lorsque le mandat des opérations de paix prendrait fin. Toutefois, ces investissements exigent que les missions prennent en compte les incidences financières, l'environnement opérationnel, y compris la situation en matière de sécurité, la durée du projet et les défis logistiques liés à l'acheminement de matériel et d'équipements dans des lieux éloignés, et qu'elles prévoient la durée des mandats des missions, qui sont généralement examinés et renouvelés chaque année par le Conseil de sécurité.

Recommandation 2

Le Département de l'appui opérationnel devrait rappeler aux missions, au moyen des instructions budgétaires données par le Contrôleur, de procéder à une analyse coûts-avantages des projets d'infrastructures aéronautiques dans le cadre de la planification de la passation de marchés de services de transport aérien, en tenant compte de facteurs quantitatifs et qualitatifs.

Observations du Département de l'appui opérationnel. Le Département accepte la recommandation 2.

Observations du BSCI. La recommandation 2 reste en suspens dans l'attente d'instructions données aux missions sur le terrain pour qu'elles effectuent une analyse coûts-avantages des projets d'infrastructures aéronautiques lors de la planification de la passation de marchés de services de transport aérien.

B. Passation de marchés de services de transport aérien commercial

1. La stratégie visant à accroître la concurrence internationale et la diversité des fournisseurs évolue

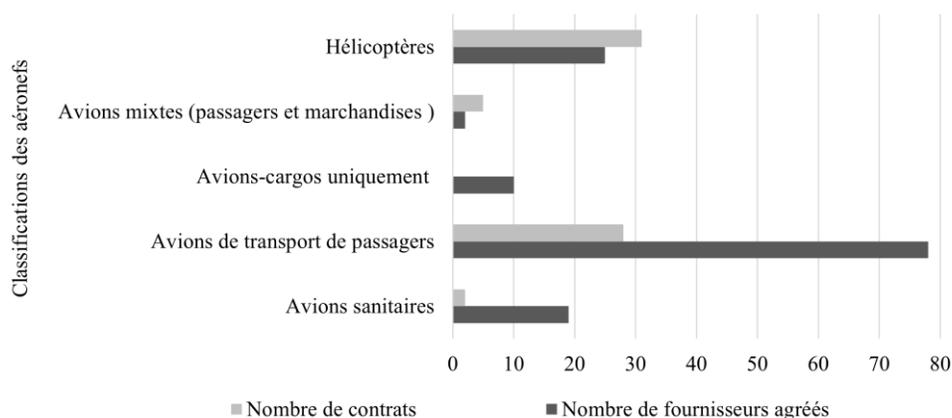
21. Le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies vise à favoriser une concurrence internationale efficace et à obtenir des réponses à des appels d'offres de la part du plus grand nombre possible de fournisseurs. Dans le cadre de ses activités de sensibilisation, le Bureau de la gestion de la chaîne d'approvisionnement invite tous les exploitants aériens agréés dans les catégories concernées à participer aux appels d'offres, y compris ceux qui ne sont pas agréés pour le type d'appareil requis. L'objectif est de faire part au marché des besoins des opérations de paix des Nations Unies et de lui communiquer des informations en vue de la prise de décision concernant l'acquisition de nouveaux types d'appareils. Le Bureau a également mis en œuvre une stratégie d'agrément des fournisseurs de services aériens et de sensibilisation en 2020, notamment en révisant les critères d'agrément techniques et financiers. En 2022, il a participé à cinq expositions aéronautiques et organisé neuf séminaires sur le transport aérien à l'intention des entreprises des régions d'Afrique, du Moyen-Orient et d'Asie-Pacifique, auxquels ont participé environ 250 exploitants aériens. Néanmoins, sur un échantillon de dossiers de passation de marchés examinés par le BSCI pour des avions et des hélicoptères, la plupart des appels d'offres ont suscité entre quatre et six réponses de la part des fournisseurs au cours de la période d'audit. Selon le Bureau de la gestion de la chaîne d'approvisionnement, les effets des récentes activités de sensibilisation se manifesteront au fil du temps.

22. Au cours de la période d'audit, 82 nouveaux fournisseurs ont achevé la procédure d'agrément, dont des fournisseurs de 23 nouveaux pays candidats. Ce résultat a été partiellement annulé en juin 2022 à la suite d'un grave problème de sécurité relevé par l'OACI concernant la navigabilité des appareils fournis par l'un des cinq premiers pays de la liste des fournisseurs principaux, problème qui n'a toujours pas été résolu. Cela a entraîné le retrait de 11 fournisseurs possédant 23 types d'appareils de la liste principale des fournisseurs, et les missions devaient cesser de traiter avec eux, sauf pour répondre à des besoins opérationnels particuliers. Cet état de fait a nui aux opérations des missions sur le terrain, étant donné que 22 contrats avaient été passés avec l'État Membre concerné au moment où l'OACI a fait part de ses préoccupations en matière de sécurité.

23. Il fallait également augmenter le nombre de fournisseurs proposant certaines classifications d'aéronefs, telles que les hélicoptères et les avions mixtes (passagers et marchandises), qui étaient très prisés par les missions. Comme le montre la figure I, le nombre de fournisseurs les proposant est disproportionné par rapport au nombre de contrats actuellement en vigueur. C'est ainsi qu'à la suite du grave problème de sécurité constaté par l'OACI et de la radiation de certains fournisseurs, le Bureau de la gestion de la chaîne d'approvisionnement comptait 25 fournisseurs agréés d'hélicoptères pour 31 contrats, soit un rapport de 1:1,24 en juin 2023. De même, le rapport pour les avions mixtes était de 1:2,5, c'est-à-dire deux fournisseurs agréés

pour cinq contrats. Pour les avions destinés au transport de passagers, le rapport était de 1:0,36, soit 78 fournisseurs agréés pour 28 contrats, ce qui a permis une plus grande diversité et une plus grande souplesse.

Figure 1
Nombre de fournisseurs agréés et de contrats au 30 juin 2023



Source : Rapport électronique mensuel sur les opérations aériennes et liste principale des fournisseurs.

24. Le Bureau de la gestion de la chaîne d'approvisionnement a mené des campagnes d'information auprès de trois grands fournisseurs d'hélicoptères stratégiques dont l'agrément de l'un est terminé et auprès de neuf fournisseurs de gros avions-cargos d'une capacité égale ou supérieure à 19 tonnes. Il a également organisé des réunions de lancement des agréments avec 45 exploitants d'hélicoptères, dont 11 ont été ensuite agréés, et 13 exploitants d'avions-cargos, dont 4 ont été ensuite agréés. Les analyses du Bureau ont montré qu'au cours des trois dernières années, il y a eu une tendance croissante à attribuer des contrats à des fournisseurs agréés plus récemment, avec 53 % des contrats établis en 2022 attribués à des fournisseurs agréés entre 2020 et 2022.

25. Le Bureau de la gestion de la chaîne d'approvisionnement a lancé plusieurs initiatives pour remédier au grave problème de sécurité soulevé par l'OACI, notamment des accords non exclusifs d'affrètement d'appareils pour répondre aux besoins immédiats de 10 missions et remplacer les services de réserve d'appareils pour les hélicoptères de manœuvre. En novembre 2022, le Bureau a invité 57 exploitants d'hélicoptères à soumissionner pour le « type d'appareil 1 », d'une capacité de 8 à 15 passagers, ou pour le « type d'appareil 2 », d'une capacité d'au moins 16 passagers. L'appel d'offres visait à attribuer au moins cinq contrats par mission et par type d'appareil et à attribuer les contrats aux soumissionnaires techniquement conformes dans une limite de 50 % de l'offre la moins chère par mission et par type d'appareil.

26. Au total, 23 fournisseurs de 16 pays ont soumissionné, soit un taux de réponse de 40 %. Après évaluation des offres, 14 fournisseurs se sont vu attribuer des contrats non exclusifs d'affrètement d'avions pour des services de réserve d'une valeur maximale de 67,7 millions de dollars chacun pour une durée maximale de quatre ans, après examen par le Comité des marchés du Siège. Sur les 14 fournisseurs, 7 étaient nouvellement agréés. Les contrats de service relatifs aux accords non exclusifs d'affrètement d'appareils pour les services de réserve seront attribués sur la base des offres obtenues par appels d'offres secondaires auprès des fournisseurs de la flotte de

réserve, à des tarifs ne dépassant pas ceux établis dans le cadre des contrats relatifs à la flotte de réserve.

27. Le dispositif sera mis en œuvre en trois phases pour remplacer plus de 22 services d'hélicoptères polyvalents. La première phase et l'appel d'offres secondaire correspondant ont eu lieu en juillet 2023. Le Bureau de la gestion de la chaîne d'approvisionnement envisage d'adopter le nouveau concept de passation de marchés de services de transport aérien pour d'autres types d'appareils après l'évaluation des résultats de l'appel d'offres secondaire. Étant donné que les appels d'offres secondaires et la mise en œuvre des contrats relatifs à la flotte de réserve n'entrent pas dans le champ d'application du présent audit, le BSCI examinera la passation et la gestion des contrats d'affrètement d'appareils non exclusifs pour les services de réserve d'appareils lors d'audits ultérieurs.

2. Les dispositions relatives à l'agrément des fournisseurs doivent être renforcées

28. Avant de participer aux appels d'offres, les exploitants aériens potentiels doivent s'inscrire au niveau 2 (pour les contrats d'une valeur supérieure à 500 000 dollars) sur le Portail mondial pour les fournisseurs des organismes des Nations Unies, portail de passation de marchés que les organismes du système des Nations Unies utilisent pour l'agrément des fournisseurs et la diffusion des informations relatives à la passation de marchés. Ils sont également tenus de se faire agréer dans le cadre du système d'agrément des prestataires de services de transport aérien. Outre l'agrément de 82 nouveaux fournisseurs au cours de la période examinée, le Bureau de la gestion de la chaîne d'approvisionnement en a radié 47 en raison, notamment, du grave problème de sécurité soulevé par l'OACI et du fait qu'ils n'avaient pas soumis des informations financières actualisées. Au 30 juin 2023, le Bureau comptait 108 fournisseurs agréés dotés de 311 types d'appareils.

29. L'agrément des fournisseurs dans le cadre du système d'agrément des prestataires de services de transport aérien nécessite une évaluation technique des systèmes de gestion opérationnelle et de contrôle des appareils des exploitants aériens, ainsi qu'une évaluation commerciale de leur situation financière, afin de s'assurer qu'ils sont aptes à participer aux procédures d'appel d'offres des organismes des Nations Unies pour les accords d'affrètement aérien. Ces examens détaillés au stade de l'agrément des fournisseurs permettent au Bureau de la gestion de la chaîne d'approvisionnement de réduire le temps nécessaire à l'évaluation technique des soumissions suite aux appels d'offres en concentrant les évaluations sur l'adéquation des moyens aériens proposés par rapport aux critères techniques stipulés dans le cahier des charges.

a) Gestion inadéquate des dossiers d'évaluation technique pour l'agrément des fournisseurs

30. Le Bureau de la gestion de la chaîne d'approvisionnement a procédé à des évaluations techniques sur la base des critères d'évaluation technique et opérationnelle qu'il a établis et appliqué le principe dit des « quatre yeux », qui prévoit l'examen de la documentation par deux membres du personnel afin de s'entourer de toutes les précautions qui s'imposent. En raison de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19), le Bureau a mis en œuvre des critères d'évaluation technique et opérationnelle accélérés en avril 2020.

31. L'examen des évaluations techniques de huit fournisseurs a révélé une gestion inadéquate des dossiers, ce qui a limité les moyens du BSCI de conclure à l'efficacité du processus d'évaluation technique du Bureau de la gestion de la chaîne d'approvisionnement. Le BSCI n'a pas été en mesure d'examiner des documents clés, tels que la licence de transport aérien, le certificat d'agrément de l'organisme de

gestion du maintien de la navigabilité et les spécifications d'exploitation. Dans certains cas, les résultats de l'évaluation technique n'étaient pas entièrement étayés en raison de l'absence de listes de contrôle confirmant l'achèvement de l'examen au regard des critères d'évaluation technique et opérationnelle. Le Bureau de la gestion de la chaîne d'approvisionnement a indiqué que les dossiers des exploitants aériens ayant obtenu une autorisation technique avant 2020 étaient principalement constitués de dossiers papier et n'étaient pas facilement consultables. Il a indiqué qu'il avait depuis lors entamé une restructuration de son système de gestion des dossiers techniques et qu'il conservait actuellement les dossiers sous forme électronique.

32. Le BSCI a également noté que les critères d'évaluation technique et opérationnelle accélérés, qui ont été utilisés pour agréer 29 fournisseurs dotés de 83 types d'appareils à l'appui de la poursuite des opérations pendant la pandémie de COVID-19, ont modifié les procédures de présentation de la documentation, la documentation à fournir et l'audit conjoint sur place requis pour les prestataires de services aériens. Le Bureau de la gestion de la chaîne d'approvisionnement a indiqué que ces changements pouvaient être apportés en raison de l'examen et du contrôle rigoureux et compensatoires des exploitants aériens par leurs autorités de l'aviation civile respectives. Toutefois, après l'expiration des critères d'évaluation technique et opérationnelle accélérés en mars 2022, le Bureau a rétabli les exigences en matière de documentation dans la dernière édition des critères d'évaluation technique et opérationnelle. Il devait déterminer lesquels des critères d'évaluation pouvaient faire l'objet d'une dérogation permanente et dans quelle mesure il était possible de se fier aux procédures des autorités de l'aviation civile. Cela permettrait de réduire le temps et les ressources nécessaires à l'agrément des fournisseurs.

33. La fonction d'évaluation technique pour l'agrément des fournisseurs implique un examen des dispositions en matière de qualité et de sécurité, conformément aux critères d'évaluation technique et opérationnelle et aux orientations définies dans le Manuel des opérations aériennes. Toutefois, la capacité de réaliser des évaluations techniques au sein du Bureau de la gestion de la chaîne d'approvisionnement était limitée, étant donné qu'un seul agent à temps plein était chargé de l'évaluation technique des exploitants aériens au sein de la Section de la sécurité aérienne et qu'un autre agent du Service des transports aériens exerçait cette fonction dans le cadre d'autres tâches. En 2021 et 2022, il a fallu en moyenne 74 jours pour achever l'évaluation technique des nouveaux appareils des nouveaux exploitants aériens. Le Bureau a indiqué que l'agrément des fournisseurs techniques ne pouvait être effectué que lorsque le fournisseur présentait une documentation complète, et que cela échappait à son contrôle. En outre, au cours de la période considérée, les deux membres du personnel chargés de cette fonction avaient d'autres priorités concurrentes, notamment le règlement du grave problème de sécurité soulevé par l'OACI, la modification des Normes aéronautiques des Nations Unies applicables au transport aérien du maintien de la paix et des opérations humanitaires et la mise en œuvre de la gestion par catégorie.

34. Par ailleurs, à compter du 1^{er} juillet 2023, la fonction d'évaluation technique a été réaffectée au Service de la facilitation des opérations et de la communication, qui ne disposait pas des compétences en matière de sécurité aérienne nécessaires pour examiner et contrôler les activités. L'évaluation technique lors de l'agrément des exploitants aériens étant un processus complexe, nécessitant parfois des visites sur place chez les fournisseurs, elle devait être supervisée par un personnel doté des compétences techniques requises.

Recommandation 3

Le Département de l'appui opérationnel devrait renforcer le processus d'évaluation technique de l'agrément des exploitants aériens, en : a) mettant en œuvre des procédures adéquates de gestion et de conservation des dossiers ; b) examinant les critères d'évaluation technique susceptibles de faire l'objet d'une dérogation ; c) analysant la capacité de la fonction d'évaluation technique de garantir un mécanisme de supervision technique adéquat.

Observations du Département de l'appui opérationnel. Le Département a accepté la recommandation 3 et déclaré qu'il allait : a) revoir et mettre à jour le système de gestion des dossiers afin d'assurer une gestion efficace, solide et traçable des données techniques des fournisseurs ; b) examiner et analyser les critères d'évaluation technique et opérationnelle afin d'éviter les doubles emplois et mettre à jour les critères en conséquence ; c) évaluer la capacité de la fonction d'agrément des fournisseurs techniques.

Observations du BSCI. La recommandation 3 reste en instance dans l'attente d'éléments établissant la preuve que le système de gestion des dossiers a été mis à jour, que les critères d'évaluation technique et opérationnelle ont été révisés et que la capacité de la fonction d'agrément des fournisseurs techniques et de sa supervision a été évaluée.

b) Les critères d'évaluation commerciale de l'agrément des fournisseurs doivent être réévalués

35. En janvier 2022, le Bureau de la gestion de la chaîne d'approvisionnement a appliqué de nouveaux critères d'évaluation commerciale et une nouvelle méthode de notation des exploitants aériens agréés et potentiels, dont quatre critères financiers et trois critères qualitatifs. La méthode établie n'a pas permis de bien déterminer la capacité financière des fournisseurs, qui ont pu passer l'évaluation commerciale uniquement sur la base de critères qualitatifs, sans tenir compte des critères financiers. Trois des cinq exploitants aériens potentiels se sont qualifiés sur cette base, dont un avec des scores de rentabilité et de liquidité faibles. Selon le Bureau, de nouveaux critères d'évaluation commerciale ont été mis en œuvre pendant la pandémie, lorsque de nombreux exploitants aériens se heurtaient à des défis opérationnels et financiers en raison de la fermeture des frontières et des restrictions relatives aux voyages.

Recommandation 4

Le Département de l'appui opérationnel devrait revoir ses critères d'évaluation commerciale de l'agrément des exploitants aériens afin de mettre l'accent sur les indicateurs de leur solidité financière, après la sortie de l'urgence sanitaire liée à la COVID-19.

Observations du Département de l'appui opérationnel. Le Département a accepté la recommandation 4.

Observations du BSCI. La recommandation 4 reste en suspens dans l'attente d'éléments établissant la preuve que les critères d'évaluation commerciale de l'agrément des exploitants aériens ont été révisés.

3. Efficacité de la mise en œuvre des procédures de passation des marchés de l'Organisation

a) Élaboration d'un cahier des charges sur la base de l'analyse des données

36. Les cahiers des charges doivent être élaborés sur la base d'une analyse des informations historiques, telles que le nombre de passagers et de marchandises par vol, afin de déterminer la taille de l'appareil et le nombre d'heures de vol appropriés, ainsi que les exigences opérationnelles futures de manière à répondre aux besoins logistiques et aux spécifications des mouvements. Le Service des transports aériens examine et analyse les mandats de mission, les plans de soutien, les concepts d'opérations et les justifications techniques des moyens aériens demandés. Il examine également l'historique de l'utilisation des appareils attitrés, comme il ressort du rapport électronique mensuel sur les opérations aériennes.

37. Tout en sachant que l'objectif des opérations aériennes de l'Organisation est la prestation de services et que les impératifs opérationnels et d'autres facteurs contextuels ont une incidence sur l'utilisation des appareils, le BSCI a constaté une tendance à la baisse des taux d'occupation, qui devrait être surveillée en vue de réaliser des économies potentielles et d'être prise en compte dans l'élaboration des cahiers des charges. Le BSCI a examiné les tâches liées aux passagers pour tous les contrats en vigueur entre le 1^{er} janvier 2019 et le 30 juin 2023, à l'exception des tâches d'évacuation aéromédicale, par rapport à la capacité maximale de l'avion en termes de passagers. Comme le montre le tableau 5, sept contrats ont été conclus en 2019 avec des taux d'occupation des passagers inférieurs à 30 %. Ce chiffre est passé à 13 et 15 contrats en 2020 et 2021, respectivement, en raison de la pandémie. Toutefois, la situation ne s'est pas sensiblement améliorée en 2022 ou au cours des six premiers mois de 2023, lorsque le nombre de contrats avec des taux d'occupation des passagers inférieurs à 30 % est tombé à 13 et 12, respectivement. Le tableau 5 présente les montants plafonds des contrats actifs entre le 1^{er} janvier 2019 et le 30 juin 2023 et les taux d'occupation correspondants.

Tableau 5

Taux d'occupation des passagers et valeur moyenne des contrats, 1^{er} janvier 2019-30 juin 2023⁶

Taux d'occupation des passagers (pourcentage)	Nombre de contrats					Montants plafonds moyens (millions de dollars)
	2019	2020	2021	2022	2023	
0-30	7	13	15	13	12	93
31-60	41	43	48	45	30	520
61-90	23	17	17	21	15	254
90 et plus	6	6	4	4	7	106
Total	77	79	84	83	64	973

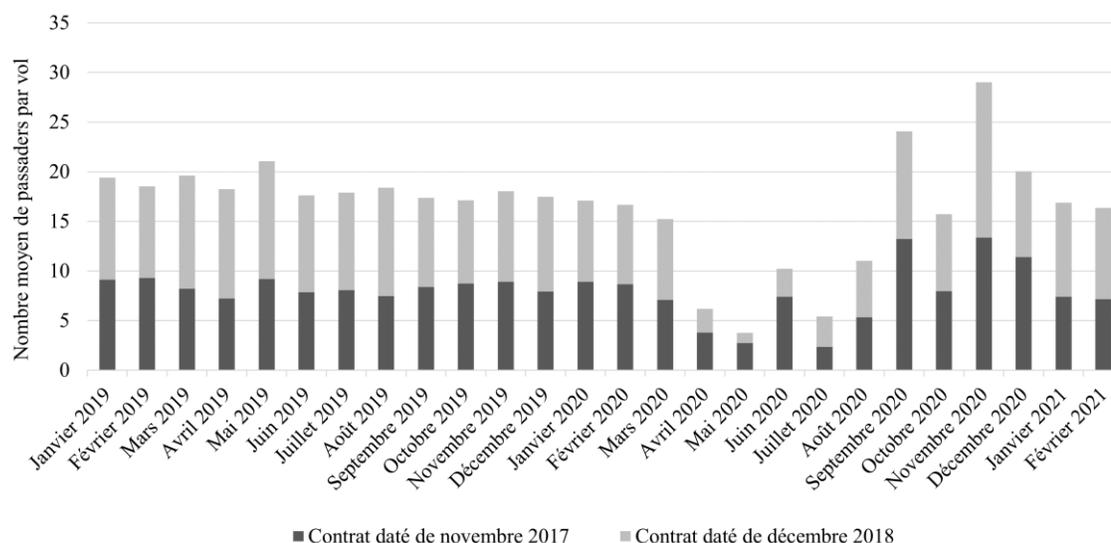
Source : Rapport électronique mensuel sur les opérations aériennes.

38. L'évaluation des besoins aériens des missions en phase de réduction des effectifs a également été insuffisante. C'est ainsi que l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD) aurait pu éventuellement réaliser des économies de 8,5 millions de dollars en réévaluant correctement ses besoins en

⁶ Le Bureau de la gestion de la chaîne d'approvisionnement a cité trois exemples d'avions plus grands choisis parce qu'ils étaient moins chers que les avions plus petits demandés dans le cahier des charges, ce qui indique que le taux d'occupation des passagers serait moins élevé dans ces cas-là.

matière d'aviation. La MINUAD disposait d'un contrat daté du 30 novembre 2017 portant sur deux hélicoptères d'une capacité de 20 passagers chacun. Elle a également remplacé un contrat expiré en décembre 2018 qui prévoyait la fourniture de deux hélicoptères supplémentaires, également d'une capacité de 20 passagers chacun, pour un montant plafond de 12,6 millions de dollars. La capacité passagers cumulée des quatre hélicoptères prévus dans le cadre de deux contrats était de 80 passagers. Toutefois, une analyse des tâches des passagers entre janvier 2019 et février 2021 a montré que le second contrat n'était pas nécessaire. Comme indiqué à la figure II, toutes les tâches relatives aux passagers auraient pu être accomplies par les deux hélicoptères sous contrat en novembre 2017, à l'exception de trois mois où elles auraient pu être assurées par cinq hélicoptères supplémentaires disponibles au même endroit. Bien que le Bureau de la gestion de la chaîne d'approvisionnement ait demandé une réduction des heures de vol pour les contrats existants, qui ont été modifiés en décembre 2018, cela n'a eu qu'une incidence minimale sur les dépenses en raison des coûts fixes élevés engendrés par les contrats commerciaux, comme indiqué ci-dessous.

Figure II
Nombre moyen de passagers par vol pour deux contrats de la MINUAD de janvier 2019 à février 2021



Source : Rapport électronique mensuel sur les opérations aériennes.

39. La sous-exploitation des moyens aériens due à de faibles taux d'occupation ou à des heures de vol sous-utilisées revient cher en raison des coûts fixes élevés inhérents aux contrats. Dans 12 des 15 contrats examinés, les coûts fixes⁷ représentaient plus de 85 % du coût total de l'offre, comme l'indiquent la figure III et le tableau 6. Cela s'est traduit par des paiements proches des montants contractuels, même si les taux d'occupation et les heures de vol prévus variaient considérablement par rapport à ceux qui ont été utilisés.

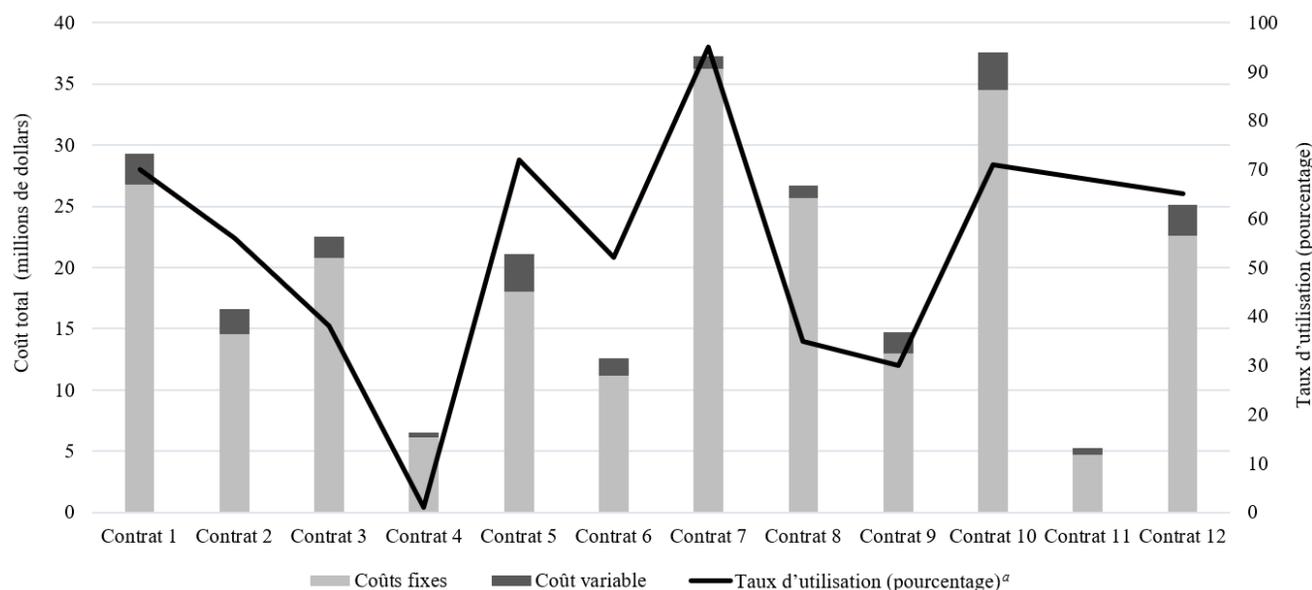
40. En termes d'heures de vol, 4 contrats sur 15 ont un taux d'utilisation des heures de vol⁸ compris entre 0 et 50 %, dont 1 avec un taux d'utilisation de 1 % (17 heures

⁷ Les coûts fixes comprennent : a) les coûts ponctuels (déploiement/retrait/peinture) ; b) les coûts d'exploitation annuels (coûts de base, équipage, logement, repas, transport).

⁸ Le taux d'utilisation est calculé comme le rapport entre les heures de vol réelles et les heures de vol estimées réparties sur la période d'utilisation du contrat.

de vol en 30 mois contre 1 700 dans le contrat). Une estimation plus réaliste des heures de vol et du taux d'occupation des passagers par les missions sur le terrain permettrait d'acquérir des moyens aériens dont la capacité correspondrait mieux aux besoins. Le Bureau de la gestion de la chaîne d'approvisionnement a indiqué que la relation entre les heures de vol et les exigences en matière de capacité de transport aérien n'était pas linéaire. Certaines capacités sont nécessaires indépendamment de l'utilisation et fonction de la situation sur le terrain.

Figure III
Composante des coûts fixes dans les offres commerciales et les taux d'utilisation



Source : Dossiers relatifs à la passation de marchés et rapport électronique mensuel sur les opérations aériennes.

^a Heures de vol réparties jusqu'à la période se terminant le 30 juin 2023.

Tableau 6
Composante des coûts fixes dans les offres commerciales et les taux d'utilisation

Contrats	Estimation des heures de vol par an	Taux d'utilisation ^a (pourcentage)	Montant de la soumission retenue (millions de dollars É.-U.)			Ratio des coûts fixes (pourcentage)
			Coûts fixes	Coûts variables	Total	
Contrat 1	1 200	70	26,8	2,5	29,3	91
Contrat 2	960	56	14,6	2,0	16,6	88
Contrat 3	1 200	38	20,8	1,7	22,5	93
Contrat 4	620	1	6,1	0,4	6,5	94
Contrat 5	1 200	72	18,0	3,1	21,1	85
Contrat 6	960	52	11,2	1,4	12,6	89
Contrat 7	720	95	36,2	1,1	37,3	97
Contrat 8	720	35	25,7	1,0	26,7	96
Contrat 9	960	30	13,0	1,7	14,7	88
Contrat 10	600	71	34,5	3,1	37,6	92

Contrats	Estimation des heures de vol par an	Taux d'utilisation ^a (pourcentage)	Montant de la soumission retenue (millions de dollars É.-U.)			Ratio des coûts fixes (pourcentage)
			Coûts fixes	Coûts variables	Total	
Contrat 11	600	68	4,7	0,6	5,3	89
Contrat 12	840	65	22,6	2,5	25,1	90

Source : Dossiers relatifs à la passation de marchés et rapport électronique mensuel sur les opérations aériennes.

^a Heures de vol réparties jusqu'à la période se terminant le 30 juin 2023.

41. Le Bureau de la gestion de la chaîne d'approvisionnement a également indiqué qu'il ne disposait pas d'un outil de gestion adéquat pour valider les besoins des missions en matière de services de transport aérien civil, car le rapport électronique mensuel sur les opérations aériennes était principalement utilisé à des fins de budgétisation et de paiement et : a) ne fournissait pas d'informations sur le nombre de passagers par vol ; ou b) ne tenait pas compte des facteurs contextuels tels que les zones d'opération, la distance, l'altitude, la disponibilité d'aérodromes de détournement, les conditions météorologiques, l'infrastructure aéroportuaire, les aides à la navigation, la disponibilité de carburant et la décision des missions d'attribuer un type d'appareil, qu'il soit entièrement occupé ou non. Selon le Bureau, le Système de gestion des informations aériennes était fonctionnel dans une certaine mesure, mais ne fournissait pas de données fines permettant de procéder à une analyse exhaustive de l'exploitation des appareils dans une optique globale.

42. Le Bureau de la gestion de la chaîne d'approvisionnement a également indiqué qu'il formulait des observations sur les priorités des missions en matière de ressources, y compris la composition de la flotte, le modèle et le taux d'utilisation, l'évolution des moyens aériens et des heures de vol et l'évaluation des besoins lors des phases de réduction des effectifs et de liquidation, si les missions le demandaient. Toutefois, en raison de l'application du dispositif de délégation de pouvoirs, cette pratique est devenue moins courante, la pleine responsabilité et l'exercice des pouvoirs en matière de ressources incombant aux missions.

Recommandation 5

Le Département de l'appui opérationnel devrait prendre des mesures visant à renforcer le Système de gestion de l'information sur les opérations aériennes et à améliorer les moyens de suivre les tendances, telles que les données relatives au nombre de passagers et aux heures de vol, et à valider les besoins des missions en matière de services de transport aérien civil, en tenant compte de l'environnement opérationnel.

Observations du Département de l'appui opérationnel. Le Département a accepté la recommandation 5 et déclaré qu'il s'attela à un projet visant à améliorer le système de gestion des opérations aériennes, de la planification et de l'établissement des horaires au suivi opérationnel et à la communication de l'information.

Observations du BSCI. La recommandation 5 reste en instance dans l'attente d'éléments établissant la preuve que le système de gestion de l'information sur les opérations aériennes a été renforcé.

b) La procédure d'invitation à soumissionner n'est pas suffisamment utilisée

43. En avril 2014, la Division des achats a annoncé, dans le cadre de la méthode d'appel à la concurrence pour les services d'affrètement aérien à long terme, le passage d'un avis d'appel d'offres à une procédure d'invitation à soumissionner. Les appels d'offres définissent les exigences minimales à respecter et les offres sont évaluées sur la base de critères éliminatoires figurant dans le cahier des charges. D'autre part, les propositions reçues suite aux invitations à soumissionner permettent aux exploitants aériens de fournir à l'Organisation des solutions qui répondent le mieux aux exigences opérationnelles sur la base de leurs compétences logistiques, qui sont ensuite évaluées par rapport à des critères obligatoires, puis pondérées et classées.

44. Une étude réalisée par un consultant externe le 30 octobre 2020 a conclu que la méthode des invitations à soumissionner pour la passation de marchés de services de transport aérien reflétait mieux les principes directeurs qui gouvernaient les achats de l'Organisation. Dans l'étude du consultant, il a également été recommandé d'améliorer le processus de gestion des fournisseurs et les capacités de données et d'analyse, et de surveiller les fournisseurs pendant l'exécution des contrats pour permettre des ajustements de capacité, entre autres recommandations. Toutefois, depuis la fin de la consultation, il n'y a pas eu d'appel d'offres pour des services de transport aérien à long terme sous forme d'invitation à soumissionner ; au lieu de cela, un appel d'offres a été lancé. Le Bureau de la gestion de la chaîne d'approvisionnement a indiqué que le recours à la méthode des invitations à soumissionner était un exercice complexe et axé sur les ressources, car l'élaboration d'un cahier des charges (par exemple, nécessitait des données logistiques détaillées pour établir et attribuer des coûts aux besoins), la définition de critères d'évaluation technique et la réalisation d'évaluations techniques exigeaient davantage d'efforts, ce qui se traduirait également par un processus de passation de marchés plus long. Le BSCI a également constaté que les missions ne soumettaient pas leurs besoins en matière de transport aérien au Bureau de la gestion de la chaîne d'approvisionnement dans des délais suffisants pour permettre l'organisation de la procédure d'appels d'offres selon la méthode des invitations à soumissionner. Dans les 15 appels d'offres examinés, les demandes ont été reçues en moyenne 3,6 mois avant que le service ne soit nécessaire. Le recours aux appels d'offres peut entraver les possibilités de réduction des coûts et la recherche des meilleures solutions pour l'Organisation. Le Bureau a également indiqué qu'il avait mis en place des mécanismes permettant de lancer des procédures d'achat en temps utile, notamment d'assurer un suivi régulier du portefeuille de contrats et des dates d'expiration et leur communication aux missions, en rappelant à ces dernières de soumettre des cahiers des charges dans les délais requis.

Recommandation 6

Le Département de l'appui opérationnel devrait lancer les activités pertinentes conformément à l'étude du consultant externe, notamment en recourant à la méthode des invitations à soumissionner, le cas échéant, pour trouver des solutions en matière de transport aérien offrant le meilleur rapport qualité-prix.

Observations du Département de l'appui opérationnel. Le Département a accepté la recommandation 6 sous réserve de la mise en œuvre de la recommandation 5.

Observations du BSCI. La recommandation 6 reste en instance dans l'attente d'éléments établissant la preuve du recours à la méthode des invitations à soumissionner, le cas échéant, pour trouver des solutions en matière de transport aérien.

c) Examen et approbation inadéquats de l'évaluation technique des offres

45. Un comité d'évaluation technique composé d'au moins deux membres du Service des transports aériens effectue les évaluations techniques des offres des fournisseurs sur la base de critères prédéfinis. Les résultats sont indiqués dans un rapport d'évaluation technique, y compris les éventuels problèmes de sécurité.

46. Le BSCI a examiné 15 appels d'offres et relevé 5 cas où des offres ont été jugées acceptables alors que des informations pertinentes n'avaient pas été fournies, ou où des offres ont été rejetées sans justification satisfaisante. Les informations manquantes comprenaient des détails incomplets ou inadéquats sur l'expérience des pilotes pour le type d'appareil proposé et la preuve qu'un exploitant aérien sélectionné pour un accord-cadre d'affrètement d'appareils de réserve⁹ pour l'évacuation sanitaire aérienne pouvait opérer dans tous les lieux requis. En outre, un exploitant aérien a été jugé techniquement inacceptable pour n'avoir pas pu charger le véhicule à transporter à bord de l'appareil qu'il proposait, bien qu'il ait fourni une photographie du véhicule chargé dans la cabine de l'appareil. Le Bureau de la gestion de la chaîne d'approvisionnement a indiqué que la mission avait confirmé, sur la base d'un examen matériel, que l'appareil n'était pas en mesure de charger le véhicule. Le Bureau n'a toutefois pas pu fournir la preuve de l'examen effectué par la mission. L'offre commerciale du fournisseur retenu était supérieure de 21 millions de dollars, soit 167 %, à celle de l'exploitant aérien disqualifié.

47. En outre, les prestations passées des exploitants aériens existants ou revenant sur le marché doivent également être évaluées dans le cadre de l'évaluation technique. Environ 27 contrats sur 175 (soit 15 %) ont été attribués au même fournisseur assurant des services avec le même type d'appareil dans le cadre de la même mission. Toutefois, dans 19 des 27 cas, il n'y avait aucune preuve d'évaluation de la performance à la fin des contrats précédents. Il y avait donc un risque de voir les fournisseurs continuer à être engagés en raison de leur performance médiocre. C'est ainsi qu'un contrat d'affrètement à long terme a été renouvelé pour la MINUSMA en novembre 2020 sans que l'évaluation de la performance n'ait été achevée, bien que dans une évaluation partiellement complète, les prestations de l'exploitant aérien aient été jugées insatisfaisantes pour des raisons techniques telles que le dysfonctionnement du système de commande électrique et de la commande des volets, et en raison de normes d'entretien insuffisantes. Le Bureau de la gestion de la chaîne d'approvisionnement a indiqué que les missions lui communiquaient les problèmes de performance des fournisseurs afin qu'ils soient résolus et qu'elles étaient chargées d'effectuer les évaluations de performance en fin de contrat et de télécharger les rapports d'évaluation dans l'outil d'évaluation des prestations des fournisseurs. Toutefois, il incombe au Bureau de s'assurer que les prestations du fournisseur sont satisfaisantes avant l'attribution du contrat.

⁹ Un système de contact qui n'implique pas une procédure d'appel d'offres formel distinct et itératif pour chaque mission.

Recommandation 7

Le Département de l'appui opérationnel devrait fournir des orientations aux équipes d'évaluation technique sur la documentation des justifications des résultats de l'évaluation technique sur la base des exigences du cahier des charges.

Observations du Département de l'appui opérationnel. Le Département a accepté la recommandation 7.

Observations du BSCI. La recommandation 7 reste en instance dans l'attente de la réception des orientations destinées aux équipes d'évaluation technique.

d) Considérations relatives aux services de fret aérien à court terme

48. Le Bureau de la gestion de la chaîne d'approvisionnement a fait appel à quatre sociétés de courtage pour fournir des services de fret aérien à court terme au cours de la période d'audit. Toutefois, le recours à des courtiers présente des risques pour la sécurité et la réputation de l'Organisation, car les courtiers ne fournissent souvent pas le numéro d'immatriculation de l'appareil proposé pour permettre au Bureau d'examiner les antécédents en matière de sécurité des exploitants aériens engagés par les courtiers. Toutefois, au moment de la rédaction du présent document, un groupe de travail du Bureau mettait la dernière main à l'obligation pour les courtiers de communiquer les numéros d'immatriculation des appareils proposés.

49. Le BSCI a examiné 8 des 47 contrats de fret aérien à court terme, d'une valeur de 54,2 millions de dollars, et a constaté que les services de fret aérien étaient requis, en moyenne, dans un délai de 38 jours à compter de la date de la demande, en raison de l'urgence des besoins. L'établissement d'accords-cadres d'affrètement aérien pour ces services contribuerait à faciliter la passation de marchés compte tenu des brefs délais dans lesquels ils sont généralement requis. Ce concept s'est révélé utile pour les évacuations sanitaires aériennes pendant la pandémie, car il a permis à l'Organisation de disposer immédiatement de services de transport aérien pour répondre aux besoins de la mission. Le Bureau de la gestion de la chaîne d'approvisionnement a lancé deux appels d'offres pour des accords-cadres d'affrètement aérien, dont l'un concernait un gros avion-cargo. La passation de marché n'a pas pu être exécutée en raison de l'inéligibilité des soumissionnaires liée au grave problème de sécurité soulevé par l'OACI. Le second appel d'offres concernait un avion de taille moyenne et a été relancé, le premier appel d'offres n'ayant suscité aucune réaction, et le marché en est actuellement au stade de l'évaluation technique. Compte tenu des efforts déployés par le Bureau, le BSCI ne formule pas de recommandation.

C. Passation de marchés de services de transport aérien militaire**1. Processus adéquat en place pour communiquer les besoins en matière de services de transport aérien militaire**

50. Les nouveaux besoins en matière de services de transport aérien militaire sont prévus dans les besoins en personnel en tenue pour les opérations de maintien de la paix des Nations Unies et diffusés auprès des États Membres par diverses méthodes. Le Bureau des affaires militaires évalue et classe les capacités et l'état de préparation des pays fournisseurs de contingents afin de répondre aux engagements des États Membres en matière de besoins en personnel en tenue, dans le cadre de visites

d'évaluation et de consultation. Ce processus a favorisé la mise en place d'un mécanisme transparent permettant à l'Organisation de faire connaître ses besoins et aux États Membres d'y répondre. Au 30 juin 2023, il y avait 24 engagements en matière de besoins en services de transport aérien militaire de la part de 17 pays.

2. Les visites préalables au déploiement n'ont pas permis d'évaluer pleinement les risques en matière de sécurité

51. Le Bureau des affaires militaires effectue deux visites officielles dans les pays fournisseurs de contingents afin de s'assurer de leur état de préparation avant le déploiement de leurs unités d'aviation militaire. Les visites d'évaluation et de consultation sont effectuées pour se faire une idée de la capacité et de l'état de préparation des pays fournisseurs de contingents qui souhaitent apporter leur contribution et, après les négociations relatives à la lettre d'attribution, des visites préalables au déploiement sont effectuées pour vérifier que les moyens aériens militaires sont conformes à la lettre d'attribution. Au cours de ces visites, les équipes du Bureau doivent évaluer les problèmes de sécurité qui pourraient se poser et vérifier le programme de sécurité des vols. L'examen du BSCI a montré que l'indisponibilité d'équipements essentiels aux opérations aériennes et à la sécurité aérienne n'était pas systématiquement prise en compte dans les vérifications effectuées lors des visites préalables au déploiement. C'est ainsi qu'un dispositif avertisseur de proximité du sol n'a pas été déployé dans la MINUSMA et qu'un radar météorologique et un système d'alerte de trafic et d'évitement de collision¹⁰ n'ont pas été déployés ou inclus dans la lettre d'attribution à la MINUSCA. Le BSCI a également noté qu'un système d'alerte de trafic et d'évitement de collision ne figurait comme exigence que dans un seul des cinq énoncés des besoins des utilisateurs examinés.

52. Le Bureau des affaires militaires a indiqué que l'Organisation des Nations Unies acceptait certains écarts par rapport aux besoins des utilisateurs s'ils ne présentaient pas de graves lacunes ou insuffisances sur le plan opérationnel. En outre, certaines missions, comme la MINUSMA, ont fourni aux unités d'aviation militaire l'équipement nécessaire et l'accès aux systèmes, tels que le système de localisation par satellite.

53. Les spécialistes de la sécurité aérienne, qu'ils soient issus du Bureau de la gestion de la chaîne d'approvisionnement ou de la mission, ne faisaient pas partie des équipes de visite dans 10 (6 visites d'évaluation et de consultation et 4 visites préalables au déploiement) des 14 visites examinées, en raison de l'indisponibilité de personnel ou de fonds pour les déplacements. Cela a augmenté le risque que les avions militaires ne répondent plus aux exigences de sécurité essentielles. L'examen trimestriel des événements et des dangers liés à la sécurité aérienne réalisé par le Département de l'appui opérationnel a fait état de 14 accidents et de 25 incidents graves liés à l'exploitation des moyens de l'aviation militaire pour la période allant de janvier 2019 au 30 juin 2023. Par conséquent, l'évaluation des risques de sécurité et la disponibilité des équipements essentiels sont essentielles lors de la visite d'évaluation et de consultation et de la visite préalable au déploiement. Le Département des opérations de paix a indiqué que les experts techniques du Bureau étaient toujours invités et que les visites préalables au déploiement étaient financées par les budgets des missions. Le Département de l'appui opérationnel a signalé que, lorsqu'il n'était pas possible d'inclure des spécialistes de la sécurité aérienne dans les visites, un expert en aviation du Service des transports aériens procédait à l'évaluation de la sécurité aérienne. Toutefois, des efforts devraient être faits pour inclure des spécialistes de la sécurité aérienne, soit du Bureau, soit des missions sur le terrain,

¹⁰ Système d'évitement de collision entre appareils conçu pour réduire la probabilité d'une collision en vol entre appareils.

dans les visites d'évaluation et de consultation, ainsi que dans les visites préalables au déploiement.

Recommandation 8

Le Département des opérations de paix devrait, en coordination avec le Département de l'appui opérationnel et les missions sur le terrain, prendre des mesures pour inclure des experts techniques dans les visites d'évaluation, de consultation et préalables au déploiement afin d'en améliorer l'efficacité.

Observations du Département des opérations de paix. Le Département a accepté la recommandation 8 et déclaré qu'il publierait des orientations pour la mettre en œuvre.

Observations du BSCI. La recommandation 8 reste en instance dans l'attente d'orientations sur l'inclusion d'experts techniques dans les visites d'évaluation et de consultation et dans les visites préalables au déploiement.

3. Le problème du nombre excessif de jours où les avions ne sont pas disponibles est en passe d'être réglé

54. Les lettres d'attribution signées entre l'Organisation des Nations Unies et les pays fournisseurs de contingents pour la mise à disposition de moyens aériens militaires précisent les dates d'opération effectives convenues. Les unités disposent d'une réserve de jours « non disponibles » d'environ huit jours par mois pour l'entretien et le repos de l'équipage. Une analyse des données relatives aux jours « non disponibles » dans neuf missions pour 63 lettres d'attribution au cours de la période d'audit a montré que 70 % des moyens aériens ne répondaient pas au moins une fois à l'exigence de disponibilité de 23 jours (21 jours en février) par mois. Parmi ces moyens, 68 n'étaient pas disponibles pendant 347 mois sur les 4 202 mois disponibles (soit 8 %) pour l'ensemble des moyens. L'indisponibilité des appareils militaires peut nuire aux opérations de la mission. L'audit des opérations aériennes de la MINUSS (rapport du BSCI n° 2022/086) a indiqué que, pour les avions militaires, l'indisponibilité totalisait 756 jours ; toutefois, la Mission a veillé à ce que le nombre minimum d'appareils requis soit toujours disponible pour l'attribution des tâches afin de créer le moins de perturbations opérationnelles possible. Selon les termes des lettres d'attribution, les pays fournisseurs de contingents sont payés sur la base des heures de vol effectives, en plus des coûts fixes stipulés. En octobre 2022, l'Équipe chargée de l'évaluation de la performance militaire du Bureau des affaires militaires, en coordination avec le Service des transports aériens, a mis en place des normes de performance des unités d'aviation militaire (tâches, normes et indicateurs) pour les missions, conformément au Manuel des unités d'aviation militaire des missions de maintien de la paix des Nations Unies. La disponibilité et le bon fonctionnement des moyens aériens militaires, des services au sol et des équipements spéciaux font partie de l'évaluation. Par conséquent, le BSCI ne formule pas de recommandation à ce sujet.

Annexe

Réponse de l'administration aux recommandations du Bureau des services de contrôle interne

<i>Recommandation</i>	<i>Recommandation d'importance critique^a/Recommandation principale^b</i>	<i>Acceptée ?</i>	<i>Titre de la personne responsable</i>	<i>Date de mise en œuvre</i>	<i>Observations</i>
<p>Recommandation 1</p> <p>Le Département des opérations de paix devrait, en consultation avec le Département de l'appui opérationnel et en tenant compte de l'exécution du mandat, des coûts associés et du contexte opérationnel et de sécurité, rappeler aux missions sur le terrain : a) de contrôler les données relatives à l'attribution des tâches afin de déterminer les possibilités d'utilisation optimale des services d'aviation militaire et commerciale ; b) de réexaminer périodiquement le meilleur équilibre entre les appareils civils et militaires lors de la planification de la demande de services aériens.</p>	Recommandation principale	Oui	Conseiller(ère) militaire	31 mars 2026	Le Département des opérations de paix, en consultation avec le Département de l'appui opérationnel, prendra les mesures nécessaires pour mettre en œuvre la recommandation.
<p>Recommandation 2</p> <p>Le Département de l'appui opérationnel devrait rappeler aux missions, par le truchement des instructions budgétaires du Contrôleur, de procéder à une analyse coûts-avantages des projets d'infrastructures aéronautiques dans le cadre de la planification des passations de marchés de services de transport aérien, en tenant compte de facteurs quantitatifs et qualitatifs.</p>	Recommandation principale	Oui	Chef du Service des transports aériens	31 mars 2025	Le Département de l'appui opérationnel prendra les mesures nécessaires pour mettre en œuvre la recommandation.
<p>Recommandation 3</p> <p>Le Département de l'appui opérationnel devrait renforcer le processus d'évaluation technique de l'agrément des exploitants aériens, en :</p> <p>a) mettant en œuvre des procédures adéquates de</p>	Recommandation principale	Oui	Chef du Service de la facilitation des opérations et de la communication	31 mars 2026	Les observations du Département de l'appui opérationnel sont reflétées dans le rapport.

Recommandation	Recommandation d'importance critique ^a / Recommandation principale ^b	Acceptée ?	Titre de la personne responsable	Date de mise en œuvre	Observations
gestion et de conservation des dossiers ; b) examinant les critères d'évaluation technique susceptibles de faire l'objet d'une dérogation ; c) évaluant la capacité de la fonction d'évaluation technique de garantir un mécanisme de supervision technique adéquat.					
Recommandation 4 Le Département de l'appui opérationnel devrait revoir ses critères d'évaluation commerciale pour l'agrément des exploitants aériens afin de mettre l'accent sur les indicateurs de la solidité financière des opérateurs aériens, après la sortie de l'urgence liée à la COVID-19.	Recommandation principale	Oui	Chef du Service de la facilitation des opérations et de la communication	31 mars 2025	Les observations du Département de l'appui opérationnel sont reflétées dans le rapport.
Recommandation 5 Le Département de l'appui opérationnel devrait prendre des mesures visant à renforcer le Système de gestion de l'information sur les opérations aériennes et à améliorer les moyens de suivre les tendances, telles que les données relatives au nombre de passagers et aux heures de vol, et à valider les besoins des missions en matière de services de transport aérien civil, en tenant compte de l'environnement opérationnel.	Recommandation principale	Oui	Chef du Service des transports aériens	31 mars 2026	Les observations du Département de l'appui opérationnel sont reflétées dans le rapport.
Recommandation 6 Le Département de l'appui opérationnel devrait lancer les activités pertinentes conformément à l'étude du consultant externe, notamment en recourant à la méthode des invitations à soumissionner, le cas échéant, pour trouver des solutions en matière de transport aérien offrant le meilleur rapport qualité-prix.	Recommandation principale	Oui	Sous-Secrétaire général chargé de la gestion de la chaîne d'approvisionnement	31 mars 2027	Sous réserve de la mise en œuvre de la recommandation 5 ci-dessus.

<i>Recommandation</i>	<i>Recommandation d'importance critique^a/ Recommandation principale^b</i>	<i>Acceptée ?</i>	<i>Titre de la personne responsable</i>	<i>Date de mise en œuvre</i>	<i>Observations</i>
Recommandation 7 Le Département de l'appui opérationnel devrait fournir des orientations aux équipes d'évaluation technique sur la documentation des justifications des résultats de l'évaluation technique sur la base des exigences du cahier des charges.	Recommandation principale	Oui	Sous-Secrétaire général chargé de la gestion de la chaîne d'approvisionnement	31 mars 2026	Les observations du Département de l'appui opérationnel sont reflétées dans le rapport.
Recommandation 8 Le Département des opérations de paix devrait, en coordination avec le Département de l'appui opérationnel et les missions sur le terrain, prendre des mesures pour inclure des experts techniques dans les visites d'évaluation, de consultation et préalables au déploiement afin d'en améliorer l'efficacité.	Recommandation principale	Oui	Conseiller(ère) militaire	31 mars 2026	Le Département des opérations de paix, en coordination avec le Département de l'appui opérationnel et les missions sur le terrain, publiera des orientations pour mettre en œuvre la recommandation.

^a Les recommandations d'importance critique portent sur les questions de risque qui requièrent une attention immédiate de la part de l'administration. L'absence d'action pourrait avoir des incidences critiques ou de graves répercussions sur l'Organisation.

^b Les recommandations principales portent sur les risques dont l'administration devait s'occuper dans les meilleurs délais et pour lesquels l'absence d'action pourrait avoir des incidences graves ou assez graves pour l'Organisation.