



Assemblée générale

Distr. générale
16 janvier 2013
Français
Original : anglais

Soixante-septième session

Points 130 et 140 de l'ordre du jour

Budget-programme de l'exercice biennal 2012-2013

Rapport d'activité du Bureau des services de contrôle interne

Audit complet des activités touchant les voyages en avion et des pratiques y afférentes

Rapport du Bureau des services de contrôle interne

**« De façon générale, les résultats concernant l'efficacité
de l'administration des activités liées aux voyages
en avion ont été partiellement satisfaisants. »**

Résumé

En application de la résolution 65/268 de l'Assemblée générale, le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a procédé à un audit complet des activités touchant les voyages en avion et des pratiques y afférentes. L'audit a porté sur les activités touchant les voyages en avion au Siège de l'Organisation des Nations Unies, aux Offices des Nations Unies à Genève, Vienne et Nairobi, à la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo et à la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq.

L'audit avait pour objet d'évaluer l'adéquation et l'efficacité des mécanismes de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle du Secrétariat afin d'obtenir une assurance raisonnable que les activités liées aux voyages en avion étaient administrées avec efficacité. Il a consisté : i) à évaluer la suite donnée aux dispositions de la résolution 65/268 relatives à l'utilisation efficace et rationnelle des ressources consacrées aux voyages en avion; ii) à déterminer l'adéquation et l'efficacité des mécanismes de passation des marchés concernant la prestation de services de voyages en avion et de délégation de pouvoir pour l'octroi de dérogations aux règles régissant les conditions de voyage en avion; iii) à recenser toutes les dépenses afférentes aux voyages des fonctionnaires et les sommes forfaitaires qui leur sont versées; et iv) à faire une analyse coûts-avantages de la formule consistant à verser une somme forfaitaire.



Les voyages en avion constituent l'une des catégories de dépenses les plus importantes de l'Organisation. Sont pris en considération dans cette catégorie les voyages autorisés entrepris par les membres des organes et organes subsidiaires de l'Organisation, les participants aux réunions, les fonctionnaires et les membres de leur famille concernés, et les consultants. Le BSCI, en concertation avec le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité, a estimé que les dépenses consacrées aux voyages en avion (à savoir le prix des billets, les indemnités de subsistance, le montant des sommes forfaitaires et les frais d'expédition) par le Siège, les bureaux hors Siège et les commissions régionales pendant l'exercice 2010-2011 s'élevaient à quelque 575 millions de dollars, tandis que celles engagées par les missions de maintien de la paix pour les exercices budgétaires clos le 30 juin 2010 et le 30 juin 2011 atteignaient 194 millions de dollars.

De l'avis du BSCI, les mécanismes de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle du Secrétariat qui ont été examinés donnent de façon partiellement satisfaisante l'assurance raisonnable que les activités liées aux voyages en avion sont administrées efficacement.

Les principales constatations issues de l'audit sont les suivantes :

- Le Secrétariat a donné suite à un certain nombre de demandes formulées par l'Assemblée générale dans sa résolution 65/268 et commencé à donner suite à plusieurs autres;
- Les systèmes informatiques existants ne permettent pas de présenter les frais de voyage en avion de façon économique pour l'ensemble du Secrétariat;
- Des mécanismes ont été mis en place afin de faciliter les voyages, notamment dans le cadre de la passation de marchés avec des prestataires de services de voyages. Certains bureaux ont également conclu des accords avec des compagnies aériennes afin d'obtenir des remises et des rabais sur les billets. Toutefois, les voyages ne sont pas administrés centralement, ce qui permettrait de regrouper les besoins et d'obtenir des remises plus importantes de la part des compagnies aériennes; les spécialistes des voyages du système des Nations Unies coopèrent efficacement, mais la coordination entre les spécialistes du Secrétariat mérite d'être renforcée; il n'y a pas d'instructions expliquant officiellement comment mettre en application les politiques en matière de voyage et des notions clefs, telles que le tarif aérien logique le plus économique, qui devrait régir le choix des tarifs, n'ont pas été définies; ni le Siège ni les Offices des Nations Unies à Genève et à Nairobi n'ont achevé l'élaboration et la mise en application d'indicateurs de résultats et de mécanismes permettant de mesurer et d'évaluer les prestations des agents de voyages;
- La procédure de passation de marchés de services de gestion des voyages en avion est généralement conforme aux dispositions du Règlement financier et des règles de gestion financière de l'ONU et répond aux besoins des différents organismes des Nations Unies qui en bénéficient. Toutefois, les critères selon lesquels il est procédé aux contrôles de conformité des offres et ceux applicables à la constitution d'équipes chargées d'évaluer les offres au Siège doivent être précisés;
- Les politiques et procédures applicables à l'octroi de dérogations aux règles régissant les conditions de voyage en avion sont adaptées et appliquées de

façon cohérente. Toutefois, la lettre de nomination officielle non transférable par laquelle le Secrétaire général délègue ce pouvoir au Secrétaire général adjoint n'a pas encore été établie;

- Le Département de la gestion n'a plus analysé la formule du versement forfaitaire pour frais de voyage depuis 1995 et n'est donc pas en mesure de confirmer si les avantages escomptés se sont matérialisés. Le fait que 91 % des fonctionnaires en poste dans les principaux lieux d'affectation choisissent cette formule laisse à penser qu'ils la jugent financièrement avantageuse;
- En moyenne, le montant du versement forfaitaire représente environ 77 % du montant d'un voyage organisé par l'ONU. Les frais d'expédition de bagages non accompagnés représentent quelque 53 % de ce montant, mais les fonctionnaires recourent peu aux envois non accompagnés. Si l'on exclut ces frais, le montant du versement forfaitaire représente 183 % du montant estimatif des frais de voyage à proprement parler;
- L'utilisation du tarif public sans restriction le plus économique comme tarif de référence a pour effet de faire augmenter le montant des sommes forfaitaires;
- La prime de réinstallation offre une certaine marge de manœuvre en ce qui concerne l'administration des prestations liées à l'envoi d'effets personnels et au déménagement. Toutefois, une analyse des données de 2011 montre que le montant de la prime de réinstallation est supérieur aux dépenses que l'ONU engage effectivement lorsqu'elle organise l'envoi des effets personnels du fonctionnaire;
- Il convient d'examiner d'autres modes de calcul des versements forfaitaires afin de garantir que ceux-ci restent raisonnablement avantageux pour les fonctionnaires, tout en permettant à l'Organisation d'améliorer son efficacité administrative et de réduire les coûts;
- Le BSCI a formulé 22 recommandations visant à renforcer les mécanismes de contrôle interne, qui ont toutes été acceptées.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Considérations générales	5
II. Objectif et étendue de l'audit	5
III. Constatations issues de l'audit	6
A. Application au 31 décembre 2012 des dispositions de la résolution 65/268 de l'Assemblée générale relatives aux règles régissant les conditions de voyage en avion ..	7
B. Frais de voyage en avion	9
C. Gestion des voyages en avion	12
D. Procédure de passation des marchés afférents aux services de voyages en avion	20
E. Délégation, par le Secrétaire général, du pouvoir d'octroyer des dérogations aux règles régissant les conditions de voyage en avion	24
F. Analyse coûts-avantages de la formule du versement forfaitaire pour frais de voyage et de réinstallation	24
 Annexes	
I. Observations du Secrétariat sur le projet de rapport du Bureau des services de contrôle interne sur l'audit complet des activités touchant les voyages en avion et des pratiques y afférentes	32
II. Figures I à IV : ventilation plus poussée des frais de voyage	36
III. Comparaison du montant des sommes forfaitaires payables et du montant estimatif du coût des voyages organisés par l'ONU (avec et sans frais d'expédition de bagages non accompagnés)	40

I. Considérations générales

1. Comme demandé par l'Assemblée générale dans sa résolution 65/268, le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a procédé à un audit complet des activités touchant les voyages en avion et des pratiques y afférentes.

2. Les voyages en avion sont essentiels aux activités de l'ONU et constituent une catégorie de dépenses importante. Entrent dans la catégorie des voyages autorisés les voyages entrepris par les membres des organes et organes subsidiaires de l'Organisation, les participants aux réunions, les fonctionnaires et les membres de leur famille concernés, et les consultants.

3. Les sections des voyages des différents lieux d'affectation sont chargées d'administrer les services de voyages en avion. Des prestataires de services de voyages apportent leur concours et leur savoir-faire à la plupart de ces sections et organisent les déplacements conformément aux politiques de l'ONU régissant les voyages. Plus de 30 marchés ont été passés avec des prestataires de services de voyages, parfois en coopération avec les organismes des Nations Unies présents dans le lieu d'affectation concerné. Certaines sections des voyages ont également conclu des accords avec des compagnies aériennes afin de bénéficier de remises et de rabais.

4. Les limitations des systèmes informatiques sont telles qu'il est malaisé d'obtenir des données consolidées et exhaustives concernant les frais de voyage en avion dans l'ensemble de l'Organisation. Le BSCI, en concertation avec le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité, a estimé que les dépenses consacrées aux voyages en avion (à savoir le prix des billets, le montant des sommes forfaitaires, les indemnités de subsistance, les faux frais au départ et à l'arrivée et les frais d'expédition) par le Siège, les bureaux hors Siège et les commissions régionales pendant l'exercice 2010-2011 s'élevaient à quelque 535 millions de dollars et celles relatives aux missions politiques spéciales à 40 millions de dollars. Dans le cas des missions de maintien de la paix, elles se sont élevées à 91 millions de dollars pour l'exercice budgétaire clos le 30 juin 2010 et à 103 millions de dollars pour celui terminé le 30 juin 2011.

II. Objectif et étendue de l'audit

5. L'audit avait pour objet d'évaluer l'adéquation et l'efficacité des mécanismes de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle du Secrétariat afin d'obtenir une assurance raisonnable que les activités liées aux voyages en avion étaient administrées avec efficacité.

6. L'audit a consisté : i) à évaluer la suite donnée aux dispositions de la résolution 65/268 relatives à l'utilisation efficace et rationnelle des ressources consacrées aux voyages en avion; ii) à déterminer l'adéquation et l'efficacité des mécanismes de passation des marchés concernant la prestation de services de voyages en avion et de délégation de pouvoir pour l'octroi de dérogations aux règles régissant les conditions de voyage en avion; iii) à recenser toutes les dépenses afférentes aux voyages des fonctionnaires et les sommes forfaitaires qui leur sont versées; iv) à faire une analyse coûts-avantages de la formule consistant à verser une somme forfaitaire.

7. L'audit a porté sur le Siège, les Offices des Nations Unies à Genève, Vienne et Nairobi, la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) et la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq (MANUI). Le BSCI a choisi la MONUSCO et la MANUI afin d'avoir une mission de maintien de la paix et une mission politique spéciale dans l'échantillon étudié.

8. L'audit a porté sur les contrôles clefs suivants :

a) Cadre réglementaire : contrôles donnant l'assurance raisonnable que des politiques et des procédures : i) ont été mises en place afin de guider efficacement l'administration des voyages et les activités d'achat; ii) sont mises en œuvre de façon cohérente; iii) garantissent la fiabilité et l'intégrité de l'information financière et opérationnelle;

b) Coordination de la gestion : contrôles donnant l'assurance raisonnable que des mesures ont été prises pour garantir la collaboration et éviter des lacunes ou des chevauchements d'activités.

9. Les contrôles clefs ont été évalués au regard des objectifs de contrôle indiqués dans le tableau 1 ci-après.

10. Les observations formulées par le Secrétariat apparaissent en italique.

III. Constatations issues de l'audit

11. De l'avis du BSCI, les mécanismes de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle du Secrétariat qui ont été examinés donnent de façon partiellement satisfaisante l'assurance raisonnable que les activités liées aux voyages en avion sont administrées efficacement.

12. Le cadre réglementaire régissant la passation des marchés était pour l'essentiel en place, mais son application souffrait des exceptions. Les textes régissant les voyages définissaient les prestations auxquelles avaient droit les fonctionnaires, mais il n'y avait pas de lignes directrices en expliquant la mise en œuvre, notamment s'agissant du tarif aérien logique le plus économique. Les voyages n'étaient pas administrés de façon centrale, ce qui aurait permis de regrouper les besoins et d'obtenir des remises plus importantes de la part des compagnies aériennes. Les marchés avec les prestataires de services de voyage étaient gérés par les sections des voyages, mais il fallait élaborer et mettre en œuvre des indicateurs et des mécanismes de contrôle afin d'évaluer les services des prestataires. Le système informatique ne permettait pas de produire aisément des données financières et opérationnelles consolidées sur les voyages.

13. Les organismes des Nations Unies se coordonnaient suffisamment afin de mettre au point les besoins à prendre en compte lors de la passation de marchés avec des prestataires de services de voyages. Un contrat-cadre concernant le règlement des billets était en place, mais seul le Siège l'utilisait et il était possible que l'ONU ne bénéficie pas de toutes les remises auxquelles elle aurait pu prétendre. Les spécialistes des voyages du système des Nations Unies coopéraient efficacement, mais la coordination entre les spécialistes du Secrétariat méritait d'être renforcée.

14. Les deux contrôles clefs ont été jugés partiellement satisfaisants, l'évaluation d'ensemble étant présentée dans le tableau 1. Le BSCI a formulé 22 recommandations visant à renforcer les contrôles internes, qui ont toutes été acceptées.

Tableau 1
Évaluation des contrôles clefs relatifs à l'efficacité de la gestion des activités liées aux voyages, par objectif

<i>Contrôles clefs</i>	<i>Objectifs du contrôle</i>			
	<i>Efficacité et rationalité des opérations</i>	<i>Exactitude de l'information financière et opérationnelle</i>	<i>Protection des actifs</i>	<i>Respect des mandats, de la réglementation et des règles</i>
a) Cadre réglementaire	Partiellement satisfaisant	Partiellement satisfaisant	Partiellement satisfaisant	Partiellement satisfaisant
b) Coordination de la gestion	Partiellement satisfaisant	Non évaluée	Partiellement satisfaisant	Satisfaisant

A. Application au 31 décembre 2012 des dispositions de la résolution 65/268 de l'Assemblée générale relatives aux règles régissant les conditions de voyage en avion

15. Le Secrétaire général a donné suite à un certain nombre de demandes formulées par l'Assemblée générale dans la résolution et commencé à donner suite à plusieurs autres. Le tableau 2 présente l'état de la mise en application.

Tableau 2
État d'avancement de l'application des dispositions de la résolution 65/268 de l'Assemblée générale

<i>Disposition</i>	<i>État d'avancement de l'application</i>
1. Veiller à ce que tous les marchés de services de gestion des voyages en avion soient passés dans le strict respect du Règlement financier	A été appliquée. Le présent audit a montré que la procédure de passation de marchés de services de gestion des voyages en avion dans les lieux d'affectation examinés était généralement conforme aux dispositions du Règlement financier et que des marchés étaient passés avec plusieurs prestataires lorsque la situation s'y prêtait.
2. Présenter des propositions sur les conditions à remplir par les fonctionnaires de rang inférieur à celui de sous-secrétaire général pour voyager en classe affaires	A été appliquée. Le Secrétaire général a présenté des propositions à l'Assemblée générale dans son rapport A/66/676.

<i>Disposition</i>	<i>État d'avancement de l'application</i>
3. Veiller à ce que la délégation, au Secrétaire général adjoint à la gestion ou à un autre haut fonctionnaire, des pouvoirs du Secrétaire général en matière d'octroi de dérogations aux règles relatives aux voyages en avion soit consignée dans une lettre de nomination officielle non transférable	En cours. L'instruction administrative ST/AI/2006/4 autorise le Secrétaire général adjoint à la gestion à accorder des dérogations, mais la lettre de nomination officielle non transférable par laquelle le Secrétaire général délègue ce pouvoir au Secrétaire général adjoint n'a pas encore été établie.
4. Proposer un mécanisme permettant d'assurer le suivi de toutes les dépenses du Secrétariat au titre des vols en avion de ligne et d'optimiser le rapport coûts-résultats des achats de billets d'avion et de services connexes, en faisant fond sur les pratiques de référence	En cours. Le module voyages d'Umoja devrait permettre de suivre toutes les dépenses afférentes aux vols en avion de ligne.
5. Favoriser l'amélioration de la coordination entre les organismes des Nations Unies dans le domaine des voyages en avion	En cours. Le présent audit a montré que les spécialistes des voyages du système des Nations Unies coopéraient efficacement, mais que la coordination entre les spécialistes du Secrétariat méritait d'être renforcée. Les différents lieux d'affectation devaient aussi adopter une stratégie de gestion plus complète et envisager de négocier des accords avec les compagnies aériennes en se fondant sur l'ensemble des besoins et d'augmenter autant que possible le nombre de billets qui ouvrent droit à des tarifs négociés.
6. Mettre en service le module voyages du progiciel de gestion intégré Umoja	En cours. Le module voyages d'Umoja devrait entrer en service d'ici à 2015.
7. Définir un ensemble de directives claires et détaillées pour mieux réglementer l'octroi de dérogations concernant la classe du billet d'avion	A été appliquée. Les politiques et procédures relatives à l'octroi de dérogations aux règles régissant les conditions de voyage en avion étaient adaptées et appliquées de façon cohérente.
8. Réviser l'instruction administrative sur les voyages autorisés	En cours. Le BSCI a été informé que le Secrétariat attendait que l'Assemblée générale se prononce sur le rapport du Secrétaire général consacré aux changements à apporter à la politique en matière de voyages (A/66/676) avant de mettre à jour l'instruction administrative.
9. Continuer d'examiner, conformément au paragraphe 3 de la section II de la résolution 63/268 de l'Assemblée générale, en date du 7 avril 2009, toutes les possibilités concernant les divers moyens de rationaliser et de rendre plus efficace l'utilisation des ressources	Outre les mesures proposées par le Secrétaire général dans son rapport (A/66/676), un certain nombre de recommandations sont faites dans le présent rapport afin de mieux utiliser les ressources allouées aux voyages en avion. L'un des changements proposés par le Secrétariat consiste à proposer aux fonctionnaires d'opter pour

<i>Disposition</i>	<i>État d'avancement de l'application</i>
allouées aux voyages en avion à l'échelle du système des Nations Unies et d'appliquer la formule du versement d'une somme forfaitaire aussi efficacement que possible	le versement d'une somme forfaitaire au moment de leur engagement ou en cas de changement de lieu d'affectation ou d'affectation en mission.
10. Veiller à ce que la Section des voyages et des transports remplisse correctement son rôle de gestionnaire des contrats	Le présent audit a montré que la Section des voyages et des transports devait suivre plus étroitement les services fournis par ses prestataires extérieurs. Il fallait, par exemple, établir des indicateurs de succès clés et en assurer le suivi.
11. Rendre compte à l'Assemblée générale du montant total des dépenses prévues dans le budget ordinaire pour les voyages en avion, pour les exercices biennaux 2010-2011, 2008-2009 et 2006-2007	N'a pas été appliquée

B. Frais de voyage en avion

16. Le Secrétariat ne dispose pas à l'heure actuelle de mécanisme lui permettant de rendre compte de façon consolidée des frais de voyage en avion. Les chiffres indiqués dans le présent rapport correspondent à des estimations établies par le BSCI, avec l'aide du Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité.

17. Les frais de voyage en avion englobent le prix des billets, le montant des sommes forfaitaires, les indemnités de subsistance, les faux frais au départ et à l'arrivée et les frais d'expédition. Les chiffres cités pour l'exercice 2010-2011 pour le Siège, les bureaux hors Siège, les commissions régionales et les missions politiques spéciales ont été extraits du Système intégré de gestion (SIG); ceux correspondant aux missions de maintien de la paix pour les exercices budgétaires clos le 30 juin 2010 et le 30 juin 2011 proviennent du système Sun.

18. Se fondant sur les champs recensés par le BSCI, le Service de l'informatique financière du Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité a extrait les données relatives aux demandes d'autorisation de voyage qui figuraient dans le SIG et qui avaient fait l'objet d'un règlement. Cette méthode a permis de s'affranchir des codes auxquels les dépenses étaient rattachées dans le SIG. Elle n'a toutefois pas permis de prendre en considération ni les voyages qui n'avaient pas fait l'objet d'une demande d'autorisation, puisqu'il n'y avait pas moyen de repérer ces cas, ni les voyages qui avaient été annulés et qui avaient fait l'objet d'un remboursement, ni la réaffectation des dépenses entre lieux d'affectation. Le BSCI n'a pas vérifié les données ni audité les dépenses et s'est contenté de procéder à des contrôles ponctuels de la plausibilité.

19. Dans le cas des missions de maintien de la paix, le BSCI a recensé les codes de dépense associés aux voyages dans le système Sun et extrait les soldes correspondants. Il n'a pas pu séparer les coûts en leurs diverses composantes, telles

que prix des billets, montant des sommes forfaitaires, etc. Ces données étaient disponibles dans une base de données tenue à jour par les missions de maintien de la paix, mais n'étaient pas fiables, car les missions n'avaient validé ni leur exhaustivité ni leur exactitude.

20. Dans le cas des missions politiques spéciales, les données relatives à l'exercice biennal 2010-2011 ont été extraites du module de gestion budgétaire du SIG.

1. Information financière

21. Le SIG permet d'établir sans difficulté des états des dépenses selon 14 objets de dépense et selon le fonds à partir duquel le règlement est effectué, mais il n'est pas suffisamment souple pour présenter l'information selon d'autres perspectives, par exemple, par nature des dépenses, telle que les voyages.

22. Umoja offre l'occasion de disposer d'un système qui produise des états financiers servant différents objectifs.

Recommandation 1

Le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité doit veiller à ce qu'Umoja offre la possibilité d'établir divers états financiers qui permettent d'extraire des informations aussi détaillées que possible.

Le Département de la gestion a accepté la recommandation 1 et déclaré que la conception du module voyages d'Umoja obéissait à ce besoin. La mise en service de ce module permettra de produire de tels états financiers.

2. Montant total des frais de voyage

23. Les frais de voyage au Siège, dans les bureaux hors Siège et dans les commissions régionales ont atteint quelque 535 millions de dollars pendant l'exercice biennal 2010-2011, comme illustré dans le tableau 3.

Tableau 3

Frais de voyage au Siège, dans les bureaux hors Siège et dans les commissions régionales pour l'exercice biennal 2010-2011

(En dollars des États-Unis)

	Billets	Frais divers ^a	Sommes forfaitaires	Total
Siège	93 472 969	108 076 779	24 729 038	226 278 786
Bureaux hors Siège	97 027 371	120 259 396	15 933 915	233 220 682
Commission régionales	26 338 458	42 180 944	7 128 557	75 647 959
Total	216 838 798	270 517 119	47 791 510	535 147 427

Source : SIG.

^a Indemnités de subsistance, faux frais au départ et à l'arrivée et frais de déménagement.

24. Dans le cas des missions de maintien de la paix, les frais de voyage ont atteint quelque 91 millions de dollars pour l'exercice budgétaire clos le 30 juin 2010 et 103 millions de dollars pour l'exercice clos le 30 juin 2011, comme indiqué dans le tableau 4.

Tableau 4

Frais de voyage dans les missions de maintien de la paix pour les exercices budgétaires clos le 30 juin 2010 et le 30 juin 2011

(En dollars des États-Unis)

<i>Mission</i>	<i>2009/10</i>	<i>2010/11</i>	Total
FINUL	4 170 907	4 942 655	9 113 562
FNUOD	784 434	891 465	1 675 899
MINUAD	13 532 189	18 189 219	31 721 408
MINUK	1 791 864	1 696 301	3 488 165
MINUL	5 428 784	6 367 751	11 796 535
MINURCAT	5 630 802	3 873 674	9 504 476
MINURSO	1 474 363	1 455 813	2 930 176
MINUS	10 562 579	14 838 137	25 400 716
MINUSTAH	18 255 713	12 257 609	30 513 322
MINUT	5 795 955	7 564 164	13 360 119
MONUC	10 782 249	–	10 782 249
MONUG	414 549	–	414 549
MONUSCO	–	14 965 748	14 965 748
ONUCI	5 808 172	9 915 842	15 724 014
UNFICYP	2 565 185	2 869 535	5 434 720
UNSOA	4 462 960	2 826 889	7 289 849
Total	91 460 705	102 654 802	194 115 507

Abréviations : FINUL = Force intérimaire des Nations Unies au Liban; FNUOD = Force des Nations Unies chargée d'observer le désengagement; MINUAD = Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour; MINUK = Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo; MINUL = Mission des Nations Unies au Libéria; MINURCAT = Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad; MINURSO = Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental; MINUS = Mission des Nations Unies au Soudan; MINUSTAH = Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti; MINUT = Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste; MONUC = Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo; MONUG = Mission d'observation des Nations Unies en Géorgie; MONUSCO = Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo; ONUCI = Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire; UNFICYP = Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre; UNSOA = Bureau d'appui de l'ONU pour la Mission de l'Union africaine en Somalie.

25. Les frais de voyage des fonctionnaires et représentants dans les missions politiques spéciales pour l'exercice biennal 2010-2011 se sont élevés à 40 millions de dollars. Le BSCI n'a pas déterminé le montant des frais englobés dans les autres dépenses de personnel, car cette information n'est pas saisie séparément.

26. On trouvera à l'annexe I une ventilation détaillée des frais de voyage.

27. Les montants dont il est question dans le présent rapport correspondent aux estimations les plus précises que le BSCI a pu établir de la façon la plus économique. Les frais de voyage dans les lieux d'affectation utilisant le SIG sont comptabilisés sous 56 catégories et 918 objets de dépense, à partir de documents tels que les autorisations de voyage, les lettres autorisant le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) à organiser des voyages au nom du Secrétariat, des factures, divers documents d'engagement de dépenses et des pièces de journal. N'ont été prises en considération que les dépenses engagées par suite de la délivrance d'une autorisation de voyage, ce qui est le cas de la vaste majorité des frais de voyage. Si le BSCI avait tenté de réunir des données plus complètes, il aurait dû passer beaucoup de temps à analyser chacun des 918 objets de dépense afin de prendre en considération les entrées provenant d'autres documents source et les ajustements liés aux remboursements et aux réaffectations entre lieux d'affectation.

28. Les missions de maintien de la paix et certaines missions politiques spéciales ne considèrent pas l'autorisation de voyage comme un document source pouvant servir à l'enregistrement comptable. Ces documents n'ont donc pas été versés dans le système Sun. De ce fait, les estimations relatives aux frais de voyage n'englobent pas les montants comptabilisés sous des objets de dépense non liés aux voyages. Cette situation devrait évoluer avec la mise en service d'Umoja.

C. Gestion des voyages en avion

Cadre réglementaire

1. Absence de procédures écrites régissant la mise en application des politiques en matière de voyage

29. Les politiques en matière de voyage sont énoncées dans des textes administratifs promulgués par le Bureau de la gestion des ressources humaines. Ceux-ci portent principalement sur les prestations auxquelles ont droit les fonctionnaires, mais ne s'accompagnent pas d'instructions écrites en expliquant la mise en application. Ainsi, l'instruction administrative ST/AI/2006/4 relative aux voyages autorisés prévoit que le voyage doit se faire selon l'itinéraire le plus direct et le plus économique disponible, mais les éléments à prendre en considération pour déterminer le tarif qui cadre avec la politique n'ont pas été définis de façon officielle. D'autres organismes intergouvernementaux ont abordé le problème en définissant la façon dont le tarif aérien logique le plus économique est déterminé. Le Siège a utilisé la notion de tarif aérien logique le plus économique dans le contrat le liant aux prestataires de services de voyages, mais a omis de la définir.

30. Le fait de disposer d'une définition sans équivoque de la notion de tarif aérien logique le plus économique réduit le temps passé à faire des réservations et à les approuver, prête une plus grande cohérence à l'examen des tarifs et permet de rationaliser les critères utilisés pour procéder à des audits des tarifs et vérifier ainsi que les prestataires de services de voyages en avion se conforment à la politique en matière de voyages.

Recommandation 2

Le Bureau des services centraux d'appui devrait publier des directives écrites relatives à la mise en application des politiques en matière de voyages, et définir clairement la notion de tarif aérien logique le plus économique.

Le Département de la gestion a accepté la recommandation 2 et a indiqué que des directives seraient publiées dès que l'instruction administrative révisée sur les voyages autorisés serait promulguée.

2. Application partielle de la directive relative aux délais d'octroi des autorisations de voyage

31. Soucieux de bénéficier des meilleurs tarifs, le Secrétaire général adjoint à la gestion a donné pour consigne aux services chargés des voyages de ne pas approuver les demandes d'autorisation de voyage et de ne pas délivrer les billets d'avion moins de deux semaines avant le départ, à moins que cela ne soit dûment justifié.

32. Le Siège et les Offices des Nations Unies à Genève, Vienne et Nairobi ont donné suite à cette directive, mais la MONUSCO et la MANUI en ignoraient l'existence au moment où l'audit a été lancé.

33. La Section des transports et des voyages du Siège a expliqué qu'il appartenait aux différents départements de suivre l'application de la directive; toutefois, le BSCI estime que le Bureau des services centraux d'appui devrait veiller à généraliser l'utilisation de la directive en en assurant le suivi de façon périodique dans l'ensemble du Secrétariat.

Recommandation 3

Le Bureau des services centraux d'appui devrait suivre l'application de la directive relative à la délivrance des billets d'avion plus de deux semaines avant le départ pour veiller à ce que la pratique soit fermement ancrée dans le Secrétariat.

Le Département de la gestion a accepté la recommandation 3 et indiqué que le Bureau des services centraux d'appui demanderait à tous les départements de rendre compte à son sous-secrétaire général de la suite donnée à la directive.

3. Optimisation des accords conclus avec des compagnies aériennes : nécessité d'une gestion au niveau mondial

34. Le Siège et les Offices des Nations Unies à Genève, Vienne et Nairobi ont conclu des accords avec des compagnies aériennes afin de bénéficier de remises et de rabais sur les billets. De façon générale, les rabais ne portaient que sur les voyages pour lesquels le point de départ se situait dans tels ou tels pays; or, dans bon nombre de cas, le point de départ se situait ailleurs. Dans le cas de vols assurés

par plusieurs compagnies aériennes parce que comportant plus d'une étape, aucune remise n'était accordée sur les parties du trajet situées en dehors de tels ou tels pays.

35. De façon générale, les remises sont plus importantes lorsque les billets sont émis dans le pays de départ; l'administration des voyages n'étant pas centralisée au niveau mondial, l'Organisation ne tirait pas parti de toutes les possibilités qui s'offraient.

36. La Section des voyages et des transports a expliqué que l'Organisation était dotée de progiciels disparates, ce qui ne lui permettait pas d'avoir une vue d'ensemble de la situation; cette situation devrait s'améliorer avec la mise en service d'Umoja.

37. À Nairobi, seuls les organismes des Nations Unies qui avaient signé un mémorandum d'accord avec l'Office des Nations Unies étaient en droit de prétendre aux remises. La possibilité existait donc pour d'autres organismes des Nations Unies de bénéficier de rabais auprès de leurs fournisseurs respectifs.

Recommandation 4

Le Bureau des services centraux d'appui devrait évaluer la possibilité d'adopter une stratégie de gestion des voyages plus globale : i) en obtenant que les voyages ayant leur point de départ dans le pays dans lequel se trouve tel ou tel lieu d'affectation soient organisés par ce lieu, quel que soit le bureau qui en assume les frais; ii) en négociant des accords avec les compagnies aériennes fondés sur les besoins des différents lieux d'affectation de façon à augmenter le nombre de voyages ayant leur origine dans tels ou tels pays et à faire bénéficier tels ou tels secteurs des rabais qui auraient été négociés.

Le Département de la gestion a accepté la recommandation 4 et indiqué qu'Umoja devrait faciliter le regroupement de données qui sont pour le moment morcelées et que le Bureau des services centraux d'appui examinerait de nouveau la possibilité de mettre sur pied une stratégie mondiale d'administration des voyages.

4. Consolidation des états consacrés aux voyages en vue de l'amélioration de la gestion des voyages au Siège

38. Les états établis par le prestataire de services de voyages au Siège n'étaient pas consolidés, ce qui compliquait la corrélation des statistiques et la prise de décisions par l'administration.

39. À l'inverse, l'Office des Nations Unies à Genève se servait d'un tableau de bord qui l'aidait à avoir une vue d'ensemble des tendances sur laquelle fonder ses décisions. Le tableau de bord regroupait des données importantes et des chiffres relatifs aux années précédentes qui permettaient de faire des comparaisons, telles que le nombre et le prix des billets qui avaient été achetés, les économies liées à l'achat de tels ou tels types de billets, les tarifs pratiqués par les 10 compagnies aériennes les plus utilisées et le prix des billets pour les 10 itinéraires les plus fréquemment empruntés. Lors de réunions trimestrielles, le prestataire de services de voyages procédait à une analyse par points de départ et, pour certains itinéraires,

présentait une comparaison des tarifs proposés à Genève et de ceux pratiqués dans le pays de départ.

40. Les informations suivies de la sorte sont très utiles et tous les lieux d'affectation pourraient suivre l'exemple donné par l'Office des Nations Unies à Genève.

Recommandation 5

Le Bureau des services centraux d'appui devrait consolider les états consacrés aux voyages afin de mieux corrélérer les données nécessaires à une bonne gestion des voyages.

Le Département de la gestion a accepté la recommandation 5 et indiqué que le Bureau des services centraux d'appui s'attachait à mettre au point un tableau de bord qui présenterait les données en cumul annuel pour différents objets de dépense clefs afférents aux voyages. Le tableau de bord serait mis à jour périodiquement pour faciliter la gestion des voyages.

5. Audit simultané des réservations de billets d'avion au Siège : réévaluation des besoins

41. La Section des voyages et des transports a vérifié la totalité des tarifs; or cette pratique a eu pour effet d'atténuer la responsabilité du prestataire de services de voyages puisque celui-ci est de toute façon tenu de se conformer à la politique régissant les voyages lors de l'achat de billets d'avion. Cela a aussi empêché la Section d'administrer plus efficacement le marché avec le prestataire et les accords avec les compagnies aériennes.

42. Un examen des modalités adoptées par d'autres organismes a montré qu'ils ne vérifiaient pas la totalité des opérations. La pratique consistant à procéder à des audits simultanés devrait être fondée sur les risques. Ainsi, les vols intérieurs, peu fréquents et d'un prix moyen de 214 dollars en 2011, et les vols internationaux simples sans escale, tels que les vols New York-Genève ou New York-Vienne, ne devraient pas faire l'objet d'un audit simultané puisque le risque de surfacturation est relativement faible.

Recommandation 6

Le Bureau des services centraux d'appui devrait réviser ses procédures d'audit simultané des réservations de billets d'avion et les axer sur les risques.

Le Département de la gestion a accepté la recommandation 6 et indiqué que le Bureau des services centraux d'appui établirait un seuil de tolérance d'ici à juin 2013. L'articulation des tâches prévue dans le SIG impose à l'Équipe de l'analyse des tarifs et de la coordination des itinéraires d'engager les fonds, ce qui signifie que chaque transaction doit être examinée et approuvée. Cette articulation des tâches liées à la procédure d'autorisation des voyages ne pourra être modifiée qu'avec l'entrée en service d'Umoja.

6. Renforcement de la coordination du suivi des remboursements des billets au Siège

43. Le montant des remboursements a atteint 3 millions de dollars en 2011. Le prestataire de services de voyages produit une facture mensuelle, mais ne rend pas compte de l'état des remboursements, ce qui complique le suivi des dossiers en souffrance depuis longtemps et accentue le risque que certains billets ne soient jamais remboursés. De l'avis du prestataire, il appartenait aux services administratifs et au Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité de suivre la question des remboursements. Or, ceux-ci ne disposaient pas d'une information suffisante pour cela.

44. Moyennant des honoraires supplémentaires, le prestataire de services de voyages a proposé un service permettant de repérer les billets inutilisés dans sa base de données, mais le Siège s'est abstenu d'y recourir, le jugeant trop onéreux. Le BSCI estime qu'il convient de disposer d'un mécanisme qui facilite le recensement et le traitement des sommes à rembourser.

Recommandation 7

Le Bureau des services centraux d'appui, en concertation avec le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité, devrait établir un mécanisme permettant de suivre le remboursement des sommes dues au titre de billets remboursables.

Le Département de la gestion a accepté la recommandation 7 et indiqué que le Bureau des services centraux d'appui établirait un mécanisme de suivi des remboursements. Les départements ne signalent pas au Bureau les cas où les fonctionnaires ne peuvent pas entreprendre le voyage prévu. Le Bureau chargera un fonctionnaire d'assurer le suivi des billets remboursables auprès de l'agence de voyages.

7. **Élaboration et mise en œuvre d'indicateurs de résultats et de mécanismes de suivi**

45. Des accords de prestation de services ont été annexés aux contrats avec les prestataires de services de voyages et ont fourni les éléments à partir desquels évaluer les prestations. À l'Office des Nations Unies à Genève, le contrat prévoyait 95 indicateurs de résultats, dont bon nombre avaient été demandés par les autres organismes bénéficiant du contrat. Toutefois, les indicateurs n'étaient pas suivis de façon régulière et la périodicité et les modalités de communication de l'information relative aux prestations n'étaient pas précisées. De ce fait, seul un indicateur faisait l'objet d'un suivi régulier. Neuf indicateurs étaient considérés comme sans objet et quatre comme ne pouvant pas être mesurés. Par ailleurs, la Section des voyages de Genève est convenue avec le prestataire de services de voyages de procéder à un audit externe ponctuel des tarifs, alors que cet aspect n'était pas prévu dans le contrat.

46. Au Siège, les accords de prestation de services les plus récents prévoyaient une évaluation trimestrielle des prestations de l'agence de voyages compte tenu de quatre indicateurs de résultats clefs, à savoir : i) le degré de satisfaction du voyageur ou de la personne qui a servi d'intermédiaire au voyageur; ii) l'absence d'erreur dans la réservation; iii) le temps de réponse de la part du service clientèle; iv) le temps de réponse par téléphone. Les indicateurs portaient exclusivement sur l'efficacité de la prestation de services et aucun indicateur n'était consacré au rapport coût-efficacité, par exemple la progression du nombre de billets achetés au tarif le plus économique ouvrant droit à une remise.

47. L'Office des Nations Unies à Nairobi ne disposait pas d'indicateurs de résultats, bien qu'un accord de prestation de services ait été prévu dans le cahier des charges utilisé dans la procédure d'appel d'offres. Il n'y avait donc pas de mécanisme permettant de mesurer et d'évaluer les prestations des agents de voyages par rapport à des critères vérifiables.

48. L'Office des Nations Unies à Vienne vérifiait régulièrement les tarifs et les itinéraires proposés par le prestataire de services de voyages, mais ne s'était pas doté d'un mécanisme de suivi en bonne et due forme. De ce fait, les remises sur quantité, ou super commissions, et les rabais pour paiement anticipé consentis entre 2008 et 2010, soit 221 000 dollars, n'ont pas été collectés ou n'ont pas fait l'objet d'un suivi. L'Office n'a pas non plus vérifié que le prestataire de services avait effectivement détaché dans ses locaux le nombre d'employés prévu dans le contrat. Or, seuls cinq des sept agents prévus étaient présents en permanence à l'Office. De plus, contrairement à ce qui était stipulé dans le contrat, les enquêtes de satisfaction auprès des clients n'avaient pas lieu tous les ans.

49. Si les indicateurs de résultats ne sont pas définis avec précision et que la périodicité et les modalités d'évaluation et de communication de l'information ne sont pas indiquées, il est peu probable que l'on puisse s'en servir pour suivre véritablement les prestations des agences de voyages.

Recommandations 8 à 11

L'Office des Nations Unies à Genève devrait réduire le nombre d'indicateurs de résultats prévu dans l'accord de prestation de services annexé au contrat avec le prestataire de services de voyages et prévoir dans l'accord la périodicité et les modalités des évaluations ainsi que les modalités de communication de l'information relative aux prestations.

L'Office a accepté la recommandation 8 et indiqué qu'il en avait déjà tenu compte dans le cahier des charges du prochain accord de prestation de services de voyages et de traitement des visas puisque celui-ci se limitait à 11 indicateurs de résultats et aux mesures de résultats correspondantes.

Le Bureau des services centraux d'appui devrait veiller à ce que l'accord de prestation de services avec le prestataire de services de voyages au Siège prévoie des indicateurs de résultats qui permettent de mesurer le rapport coût-efficacité des voyages.

Le Département de la gestion a accepté la recommandation 9 et indiqué que le Bureau des services centraux d'appui négocierait la question avec l'agence de voyages, avec le concours de la Division des achats.

L'Office des Nations Unies à Nairobi devrait se doter d'indicateurs de résultats fondés sur les compétences et résultats minimaux prévus dans l'accord de prestation de services, en vue de suivre les prestations des agents de voyages.

L'Office a accepté la recommandation 10 et indiqué que les indicateurs de résultats feraient partie du cahier des charges de l'appel d'offres qui serait lancé prochainement.

L'Office des Nations Unies à Vienne devrait se doter d'un mécanisme de suivi des prestations liées aux services de voyages décrit par écrit, comprenant notamment des contrôles portant sur la collecte des super commissions et des remises pour paiement anticipé, la vérification périodique des temps de présence des agents du prestataire de services de voyages et le suivi des enquêtes annuelles de satisfaction que le prestataire de services doit organiser.

L'Office a accepté la recommandation 11 et indiqué qu'il se doterait d'un mécanisme de suivi des résultats décrit par écrit, qui comprendrait des contrôles portant sur la collecte des remises et des commissions, le suivi des temps de présence des agents du prestataire de services de voyages et le suivi des enquêtes annuelles de satisfaction.

8. Renforcement de l'informatisation de la gestion des voyages au Siège

50. Le contrat avec le prestataire de services de voyages autorise la Section des voyages et des transports à se servir de l'outil de réservation en ligne de l'agence de voyages; or la Section ne s'en servait pas. Si cet outil était convenablement utilisé,

il : i) permettrait de réduire les frais de voyage puisque l'ONU pourrait bénéficier des tarifs plus avantageux proposés en ligne, de rationaliser la procédure d'approbation des réservations et d'émettre les billets plus rapidement; ii) laisserait aux voyageurs la possibilité de choisir des tarifs plus économiques ou d'opter pour une classe plus économique; et iii) entraînerait une réduction du nombre d'agents de voyages consacrant leurs services à l'Organisation.

51. La Section des voyages et des transports évalue actuellement l'outil de réservation en ligne et envisage de commencer à s'en servir dans les mois qui viennent. L'outil devra être adapté et testé en profondeur de sorte que le tarif le plus économique conforme à la politique de l'ONU en matière de voyages soit offert et choisi par l'utilisateur.

52. Dans le cadre de son examen du document définissant les procédures de traitement des voyages autorisés dans Umoja, le BSCI a estimé que les possibilités offertes par le progiciel étaient sous-exploitées. Certaines tâches pourraient être automatisées et l'on pouvait envisager de combiner des fonctionnalités d'Umoja et de l'outil de réservation en ligne pour approuver automatiquement les tarifs répondant à certains critères et émettre les billets sans intervention humaine. Les dossiers plus complexes continueraient d'être traités par les agents de voyages.

Recommandations 12 et 13

Le Bureau des services centraux d'appui devrait mettre en place à titre prioritaire un outil de réservation en ligne pour certaines catégories de vols, tels que les vols intérieurs et les vols internationaux simples.

Le Département de la gestion a accepté la recommandation 12 et indiqué que le Bureau des services centraux d'appui avait demandé à l'agence de voyages de mettre en service un outil de réservation en ligne plus robuste, adapté aux besoins du Secrétariat.

Le Bureau des services centraux d'appui devrait combiner l'automatisation du contrôle de la qualité et les fonctionnalités d'Umoja pour réduire les procédures manuelles d'approbation des voyages et traiter automatiquement d'autres tâches afin d'améliorer l'efficacité.

Le Département de la gestion a accepté la recommandation 13 et indiqué que le Bureau des services centraux d'appui avait entrepris de mettre en service un outil répondant à ces besoins.

Coordination de la gestion

9. Existence d'une bonne coordination entre les spécialistes des voyages des organismes des Nations Unies

53. Les spécialistes des voyages se réunissent au moins une fois par an dans le cadre du Groupe de travail du Siège sur les voyages et du Réseau interinstitutions Voyages afin d'examiner une vaste gamme de questions relatives aux voyages. Le PNUD apporte également un concours actif à la Section des voyages et des

transports puisqu'il l'aide à administrer le contrat avec les prestataires de services de voyages.

10. Il faut renforcer la coordination entre les spécialistes des voyages au Secrétariat

54. La Section des voyages et des transports donne aux missions qui les demandent des explications techniques, notamment pour l'examen des documents d'appel d'offres, et se rend régulièrement sur place. Les explications sont données en fonction des besoins parce que la Section des voyages et des transports n'est pas habilitée à superviser les sections des voyages des autres lieux d'affectation. Cela étant, une meilleure coordination des activités au sein du Secrétariat, grâce notamment à la tenue de réunions périodiques et la mise en commun des pratiques optimales, serait bénéfique à tous.

55. La Section des voyages et des transports a expliqué que, en coopération avec le Département de l'appui aux missions, elle était en train d'étudier la possibilité d'établir un modèle de contrat pour les marchés passés avec des prestataires de services de voyages pour les missions de maintien de la paix, mais qu'aucune ressource n'avait été allouée à cette initiative.

Recommandation 14

Le Bureau des services centraux d'appui devrait mettre en place des mécanismes permettant de renforcer la coordination entre les spécialistes des voyages au Secrétariat.

Le Département de la gestion a accepté la recommandation 14 et indiqué que le Bureau des services centraux d'appui était en train d'établir la liste des spécialistes des voyages au Secrétariat. Le Bureau leur enverra des communications ayant trait aux voyages, et les invitera notamment à participer à des forums tels que le Réseau interinstitutions Voyages.

D. Procédure de passation des marchés afférents aux services de voyages en avion

Dispositions réglementaires

1. Le contrôle de la conformité des soumissions doit se systématiser au Siège

56. Dans le cadre des passations de marché, la Division des achats effectue ponctuellement des contrôles de conformité des offres qui ont pour but d'évaluer la mesure dans laquelle les fournisseurs acceptent les conditions figurant dans les contrats de l'ONU et de favoriser ceux qui sont prêts à les accepter sans réserve. Il s'agit également de détecter à l'avance les éventuels points de désaccord pouvant faire courir des risques inacceptables à l'ONU et d'éviter que la négociation des contrats ne s'éternise. Cela étant, ce contrôle ne fait pas partie intégrante de la procédure et rien n'est dit sur le moment où il doit être effectué ni sur ce qu'il convient de faire au cas où les fournisseurs rejettent des clauses qui protègent les intérêts de l'ONU ou atténuent les risques auxquels elle est exposée.

57. Le prestataire de services de voyages auquel a été attribué le marché a rejeté plusieurs clauses du projet de contrat et des Conditions générales figurant dans les contrats de l'ONU qui accompagnaient l'appel d'offres; or, cela n'a pas été pris en compte dans l'évaluation de la soumission. La Division des achats n'a consulté le Bureau des affaires juridiques qu'après l'attribution du marché, et la négociation du contrat a pris plus d'un an.

58. Il faut que la Division des achats explique clairement quand il faut effectuer un contrôle de conformité et comment ses résultats seront utilisés lors de l'évaluation de la soumission, notamment si le rejet de certaines conditions contractuelles est considéré comme assez sérieux pour disqualifier un soumissionnaire. Il faut aussi associer le Bureau des affaires juridiques à ce contrôle de manière que les soumissions soient évaluées sous tous les angles et que le respect des conditions contractuelles soit dûment examiné avant l'attribution d'un marché.

Recommandation 15

Le Bureau des services centraux d'appui devrait donner des instructions dans le Manuel des achats sur la manière d'effectuer le contrôle de conformité dans le cadre du processus d'évaluation des soumissions.

Le Département de la gestion a accepté la recommandation 15 et indiqué qu'il en sera tenu compte lors de la prochaine révision du Manuel des achats.

2. La Division des achats n'a pas constitué d'équipe d'évaluation commerciale, ni établi de rapport d'évaluation commerciale en bonne et due forme

59. La Division des achats a procédé à une évaluation commerciale de deux marchés afférents aux voyages mais, contrairement à ce qui est prévu à la section 11.8 du Manuel des achats, elle n'a pas établi de rapport indiquant qui avait effectué et qui avait approuvé l'évaluation et quelles étaient les hypothèses qui avaient, le cas échéant, été formées durant l'évaluation. Pour le marché de services de voyages, le PNUD, qui représentait d'autres entités des Nations Unies et qui s'était beaucoup impliqué dans la procédure d'achat jusqu'au stade de l'évaluation technique, n'a pas été invité à participer à l'évaluation commerciale. Lorsqu'elle a présenté le dossier au Comité des marchés du Siège, la Division des achats a indiqué que ses consultants avaient signalé des erreurs de calcul. Pour réduire les risques d'erreur, l'évaluation commerciale des marchés complexes (en l'occurrence, deux offres de service et la prise en charge de plusieurs organismes) devrait être faite par une équipe et non par un seul fonctionnaire chargé des achats. Cela permettrait aux autres organismes participant à une procédure d'achat commune de connaître les résultats de l'évaluation et l'étendue de la responsabilité contractuelle qui en découle avant qu'une recommandation sur l'attribution du marché ne soit faite au Comité des marchés du Siège.

Recommandation 16

Le Bureau des services centraux d'appui devrait veiller à ce que des équipes d'évaluation commerciale soient mises en place pour évaluer les marchés complexes, comme le prévoit la section 11.8 du Manuel des achats, et à ce que des rapports d'évaluation commerciale solidement étayés soient établis en bonne et due forme.

Le Département de la gestion a accepté la recommandation 16 et indiqué que la Division des achats publierait un mémorandum pour rappeler au personnel des services d'achats les directives en vigueur en matière d'évaluation commerciale et faire en sorte que les règles de précaution soient dûment suivies, conformément aux dispositions du Manuel des achats.

3. La procédure de sélection des soumissionnaires potentiels pour le marché de services de voyages au Siège n'a pas été dûment consignée

60. Pour le marché de services de voyages, la Division des achats et le consultant qui a analysé le marché ont retenu huit soumissionnaires potentiels, soit moins que le nombre prescrit par le Manuel des achats, qui prévoit que l'administrateur chargé des achats doit s'efforcer d'inviter un minimum de 25 fournisseurs pour les acquisitions d'une valeur supérieure à 5 millions de dollars.

61. À part la demande de manifestation d'intérêt publiée et la liste des fournisseurs présentée par le consultant pour examen, on ne dispose d'aucun document permettant de vérifier comment l'analyse du marché a été effectuée. Le consultant n'a pas expliqué la méthode qu'il avait utilisée ni rendu compte des résultats de son analyse dans un rapport, et la Division des achats n'a pas été en mesure de démontrer qu'elle avait complété les recherches du consultant à l'aide d'autres sources comme le Portail mondial pour les fournisseurs des organismes des Nations Unies et son propre fichier de fournisseurs. La sélection des fournisseurs potentiels est à la base du processus d'appel d'offres, ce qui signifie que tout doit être fait pour trouver des soumissionnaires potentiels et qu'il convient de conserver une trace écrite de ces efforts par souci de transparence.

Recommandation 17

Le Bureau des services centraux d'appui devrait veiller, par souci de transparence, à ce que la procédure de sélection des fournisseurs potentiels invités à participer à l'appel d'offres soit dûment consignée par la Division des achats.

Le Département de la gestion a accepté la recommandation 17 et indiqué que la Division des achats publierait un mémorandum pour rappeler au personnel des services d'achats les directives en vigueur concernant la consignation de la procédure de sélection des fournisseurs potentiels et faire en sorte que les règles de précaution soient dûment suivies, conformément aux dispositions du Manuel des achats.

4. Les entités participantes autres que les services du Siège n'ont pas tiré avantage du système de règlement des billets

62. Le marché relatif à la mise en place d'un système de règlement des billets porte sur la fourniture de cartes commerciales et de cartes prépayées. Il couvre le Secrétariat et les missions, qui sont les principales entités participantes, et jusqu'à 28 organismes, fonds et programmes des Nations Unies, qui peuvent y participer après avoir signé un accord de participation. L'utilisation des cartes devrait rapporter 3,6 millions de dollars de recettes sur une période de cinq ans.

63. Le montant des recettes provenant de l'utilisation des cartes dépend de deux éléments : i) le volume total des transactions; et ii) la ponctualité des paiements. Le fait d'étendre le système aux transactions des autres entités admises à participer au contrat aurait pour effet d'augmenter les recettes pour toutes les entités participantes car les remises accordées seront plus importantes. Toutefois, seul le Siège utilise actuellement ce système et les autres entités ne tirent aucun bénéfice financier des billets qu'ils achètent.

64. Le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité a expliqué que l'adjudicataire du marché avait fait un exposé sur l'utilisation de son système à une réunion des trésoriers de l'ONU, en décembre 2011, et que ses explications avaient été diffusées sur le blogue des trésoriers de l'ONU, mais qu'aucune communication officielle n'avait été adressée aux organismes, fonds et programmes.

Recommandation 18

Le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité devrait fournir des informations sur le système de cartes commerciales et de cartes prépayées à tous les services du Secrétariat et à toutes les autres entités participantes afin qu'ils s'en servent pour générer des recettes.

Le Département de la gestion a accepté la recommandation 18 et indiqué que le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité adresserait à tous les services du Secrétariat et à toutes les autres entités participantes une nouvelle note d'information officielle sur le système de cartes commerciales prépayées d'ici le 30 juin 2013.

Gestion coordonnée

5. La coordination entre les entités participantes a été fructueuse

65. Il y a eu une bonne coordination entre les diverses parties dans la passation des marchés relatifs à la gestion des voyages et au règlement des billets. Les besoins des entités participantes ont été bien définis. Il faut saluer l'initiative prise par le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité et la Division des achats visant à faire en sorte que le marché relatif à la mise en place d'un système de règlement des billets puissent être étendu à plusieurs bureaux des Nations Unies.

E. Délégation, par le Secrétaire général, du pouvoir d'octroyer des dérogations aux règles régissant les conditions de voyage en avion

Dispositions réglementaires

66. Les règles régissant les conditions de voyage en avion à l'ONU sont énoncées dans un ensemble de résolutions de l'Assemblée générale et d'instructions administratives. Les dérogations à ces règles sont octroyées au cas par cas.

67. Le surcoût de ces dérogations (soit la différence entre les frais de voyage remboursables et le montant réellement payé en raison des dérogations octroyées) était de 372 000 dollars pour 2009, 408 000 dollars pour 2010 et 534 000 dollars pour 2011. La plupart des dérogations octroyées étaient relatives aux fonctionnaires chargés d'assurer la sécurité du Secrétaire général, du Vice-Secrétaire général ou du Président de l'Assemblée générale. Viennent ensuite les dérogations octroyées pour raisons médicales.

68. Les politiques et procédures relatives à l'octroi de dérogations aux règles régissant les conditions de voyage en avion sont satisfaisantes et ont été appliquées systématiquement. Aux termes de l'instruction administrative ST/AI/2006/4, le pouvoir d'octroyer des dérogations appartient au Secrétaire général adjoint à la gestion, qui a lui-même délégué ce pouvoir au Directeur de son bureau. L'Assemblée générale a été informée tous les deux ans des dérogations autorisées par le Secrétaire général.

F. Analyse coûts-avantages de la formule du versement forfaitaire pour frais de voyage et de réinstallation

69. Le versement forfaitaire pour frais de voyage a été introduit en 1990 pour réaliser des économies et simplifier l'organisation des voyages. Pour les voyages effectués à l'occasion du congé dans les foyers, d'une visite familiale, au titre des études, lors du rapatriement ou de la cessation de service, les fonctionnaires peuvent opter pour le versement d'une somme forfaitaire couvrant les frais du voyage en question. La somme forfaitaire correspond à 75 % d'un billet plein tarif en classe économique sur le transporteur aérien le moins cher entre le lieu d'affectation du fonctionnaire et l'aéroport le plus proche de la destination approuvée.

70. La prime de réinstallation a été introduite en 2006. Le fonctionnaire recruté sur le plan international ayant droit à un envoi de bagages non accompagnés peut opter, lors d'une nomination, d'une affectation d'une durée d'un an au moins, d'une mutation ou de sa cessation de service, pour le versement d'une somme forfaitaire en lieu et place de cet envoi. Les taux applicables sont les suivants : i) 10 000 dollars pour un fonctionnaire sans charges de famille; ii) 15 000 dollars pour un fonctionnaire avec charges de famille; et iii) 1 200 dollars pour le personnel temporaire.

71. Dans leur grande majorité, les fonctionnaires choisissent le remboursement forfaitaire des frais de voyage. Durant l'exercice biennal 2010-2011, les fonctionnaires du Siège, des bureaux hors Siège et des commissions régionales ont choisi cette option pour 4 755 voyages. Le détail de ces voyages est donné au tableau 5.

Tableau 5
Voyages effectués durant l'exercice biennal 2010-2011

(En dollars des États-Unis)

	<i>Total</i>		<i>Voyage organisé par l'ONU</i>			<i>Remboursement forfaitaire</i>		
	<i>Nombre</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Nombre</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Pourcentage de voyageurs</i>	<i>Nombre</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Pourcentage de voyageurs</i>
Congé dans les foyers	3 594	23 511 790	220	758 622	6	3 374	22 753 168	94
Visite de famille	84	235 037	3	5 621	4	81	229 416	96
Congé d'études	649	1 701 096	88	157 810	14	561	1 543 286	86
Séparation	428	3 481 388	136	436 217	32	292	3 405 171	68
Total	4 755	28 929 311	447	1 358 270	9	4 308	27 931 041	91

Source : Données fournies par le Service de l'informatique financière du Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité.

72. Pour les missions de maintien de la paix, les dépenses associées à ces catégories de voyage s'élevaient à 21 millions de dollars pour 2009-2010 et à 24 millions de dollars pour 2010-2011. Le BSCI n'a pas pu isoler les dépenses relatives aux missions politiques spéciales car elles étaient comptabilisées avec d'autres dépenses de personnel. Les données dont il disposait ne lui ont pas permis de déterminer le nombre exact de voyageurs et s'ils avaient ou non choisi le remboursement forfaitaire.

73. Le BSCI a fondé son analyse coûts-avantages de la prime de réinstallation sur les envois effectués en 2011 dans cinq bureaux de l'ONU. Le détail des sommes versées en 2011 au titre du remboursement des frais de réinstallation (11,9 millions de dollars au total) est donné au tableau 6.

Tableau 6
Frais de réinstallation en 2011

(En dollars des États-Unis)

<i>Bureau des Nations Unies</i>	<i>Total</i>		<i>Envoi organisé par l'ONU</i>			<i>Somme forfaitaire</i>		
	<i>Nombre</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Nombre</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Pourcentage de voyageurs</i>	<i>Nombre</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Pourcentage de voyageurs</i>
Siège	410	3 481 774	94	656 974	23	316	2 824 800	77
ONUG	602	4 736 691	46	270 491	8	556	4 466 200	92
ONUN	214	2 237 299	3	19 899	1	211	2 217 400	99
CESAP	91	1 008 443	6	18 643	7	85	989 800	93
CEPALC	45	407 244	2	15 444	4	43	391 800	96
Total	1 362	11 871 451	151	981 451	11	1 211	10 890 000	89

Source : Établi par le BSCI à partir des informations communiquées par les différentes entités.

1. Analyse des avantages de la formule du versement forfaitaire

a) Absence d'évaluation périodique des avantages de la formule du versement forfaitaire

74. Le Département de la gestion n'a plus analysé la formule du versement forfaitaire pour frais de voyage depuis 1995 (voir A/C.5/50/50), ce qui veut dire qu'on ne dispose pas de données actualisées sur le nombre de fonctionnaires ayant opté pour cette formule ou sur la nature des voyages pour lesquels ils ont fait ce choix afin de déterminer si les hypothèses sur lesquelles repose la formule sont encore valables et si celle-ci continue de présenter un intérêt pour l'Organisation. Dans son rapport de 2008 sur la gestion des voyages au Secrétariat (AH2008/513/04), le BSCI avait recommandé au Département d'examiner les avantages de la formule afin de déterminer si elle restait la manière la plus rentable d'optimiser les ressources consacrées aux voyages.

Recommandation 19

Le Département de la gestion devrait régulièrement procéder à une analyse coûts-avantages de la formule du versement forfaitaire pour s'assurer que les hypothèses sur lesquelles elle repose sont encore valables et que son maintien se justifie au regard des critères établis.

Le Département de la gestion a accepté la recommandation 19, mais précisé que plusieurs activités étaient déjà menées en la matière et qu'elles devaient être coordonnées, ce qui fait qu'il s'était donné jusqu'au 31 mars 2015 pour mettre en œuvre la recommandation afin de pouvoir prendre en compte le résultat de ces différentes activités.

2. Méthode utilisée

75. Le BSCI a comparé le montant des sommes forfaitaires payables avec celui des frais de voyage et de réinstallation lorsque ceux-ci sont organisés par l'ONU. Cette étude a été menée pour six bureaux [le Siège, l'ONUG, l'ONUN, la CESAP, la CEPALC et la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL)], qui ont été choisis de manière à assurer une représentation géographique équilibrée des lieux où l'Organisation est présente. Toutefois, les données relatives aux frais de réinstallation dont on dispose pour la MINUL n'ont pas été utilisées car elles n'étaient pas comparables avec celles des autres lieux d'affectation.

76. Pour son analyse, le BSCI a comparé les frais de voyage entre chaque lieu d'affectation et les cinq destinations les plus fréquemment choisies par les fonctionnaires, d'après l'historique des vols, et couvrant les différents continents. Il a pris comme référence le prix moyen des billets réservés au mois d'août 2012 pour des voyages de deux semaines durant trois périodes de vacances.

3. Analyse des coûts de la formule du versement forfaitaire pour frais de voyage

a) Composantes de la comparaison des coûts

Somme forfaitaire payable

77. D'après l'instruction administrative ST/AI/2006/4, c'est le « montant total d'un billet en classe économique » qui sert de base de calcul de la somme forfaitaire. Or, ce terme n'a plus cours chez les transporteurs aériens. Les sections des voyages utilisent désormais comme référence le tarif public sans restriction le plus bas ou, lorsqu'il n'existe pas de tarif répondant aux règles de l'ONU, les tarifs « Flex Fare » publiés par l'Association du transport aérien international (ATAI).

Montant estimatif total des frais de voyage

78. Le montant estimatif total des frais de voyage comprend le prix des billets (au tarif dont l'ONU bénéficie grâce aux accords passés avec les transporteurs aériens), les faux frais au départ et à l'arrivée, les frais d'expédition de bagages personnels non accompagnés et les excédents de bagages, ainsi que les frais prélevés par l'agence de voyages pour délivrer le billet et ceux encourus par l'administration pour organiser les envois et traiter les demandes. Certains frais de voyage n'ont pas été pris en compte dans l'analyse en raison de la difficulté à établir des estimations fiables. Le BSCI a, avec l'aide du Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité, estimé à 164 dollars par voyage les frais liés à la délivrance des billets et à l'organisation administrative des voyages.

79. La disposition 7.15 g) du Règlement du personnel dispose que les frais d'expédition de bagages personnels non accompagnés, à l'occasion du congé dans les foyers, des voyages de visite familiale ou des voyages au titre des études, peuvent être remboursés jusqu'à concurrence d'un montant maximum fixé par le Secrétaire général. Étant donné que le montant maximum visé dans cette disposition n'a pas encore été déterminé, le BSCI s'est fondé sur la disposition 107.21 g) i) telle que modifiée par la circulaire ST/SGB/2007/1, qui, bien qu'elle ait été annulée, continue d'être utilisée par le Secrétariat. Il appartient au Bureau de la gestion des ressources humaines de fixer le montant maximum des frais remboursés qui est visé à la disposition 7.15 g).

Recommandation 20

Le Bureau de la gestion des ressources humaines devrait fixer le montant maximum à concurrence duquel les frais d'expédition de bagages personnels non accompagnés, à l'occasion du congé dans les foyers, des voyages de visite familiale ou des voyages au titre des études, pourront être remboursés au titre de la disposition 7.15 g) du Règlement du personnel.

Le Département de la gestion a accepté la recommandation 20 et indiqué que le Bureau de la gestion des ressources humaines remplacerait la circulaire ST/AI/2006/5 par une nouvelle instruction administrative qui préciserait les règles qui s'appliquent en matière d'excédent de bagages et d'envois non accompagnés, questions qui étaient auparavant traitées dans l'ancienne disposition 107.21 du Règlement du personnel. Les consultations sont en cours.

80. La disposition 107.21 g) i) du Règlement du personnel prévoit le remboursement des frais d'expédition de bagages non accompagnés jusqu'à concurrence de 50 kilogrammes ou 0,31 mètre cube par personne et par voyage. Ces frais ont été estimés à partir de l'historique des dépenses et des devis établis par des entreprises dans les différents lieux d'affectation.

b) Comparaison des coûts

81. Au vu des calculs effectués, le montant des sommes forfaitaires payables aux fonctionnaires représentaient en moyenne 77 % du montant estimatif total des voyages organisés par l'ONU. Pour chacun des trajets, ces sommes oscillaient entre 43 % et 123 % du montant estimatif total des frais de voyage. Le détail des calculs est donné à l'annexe III.

c) Observations sur la comparaison des coûts

Tarif de référence

82. L'utilisation du tarif public sans restriction le plus bas comme tarif de référence a, d'une manière générale, eu pour effet de faire augmenter le montant des sommes forfaitaires. L'utilisation d'autres tarifs de référence permettrait à la formule de la somme forfaitaire de rester attractive, tout en facilitant le calcul. On pourrait ainsi :

- a) Calculer le coût moyen par mille nautique et multiplier ce chiffre par la distance à parcourir;
- b) Calculer un pourcentage à verser au fonctionnaire sur la base du tarif « Flex Fare » de l'ATAI, sachant que ce tarif est généralement plus élevé;
- c) Instaurer un tarif de zone pour chaque continent ou partie de continent;
- d) Accepter un certain nombre de restrictions dans la mesure où la plupart des voyageurs n'ont pas besoin de toute la souplesse offerte par les tarifs les moins restrictifs;
- e) Modifier le taux de 75 % appliqué actuellement pour calculer la somme forfaitaire.

83. Aux fins de la présente analyse, il a été demandé à la Section des voyages et des transports et aux sections des voyages des différents bureaux de calculer le montant de la somme forfaitaire à partir de leur tarif de référence. On a abouti à des écarts de plus ou moins 1 200 dollars. Ces différences s'expliquent par le fait que les tarifs évoluent sans cesse : ils sont fonction du nombre de places disponibles et sont gérés en temps réel (les transporteurs aériens les ajustant constamment en fonction des demandes qui leur sont adressées et des ventes qu'ils réalisent). Ces différences s'expliquent aussi par la nature des critères retenus pour déterminer « le tarif public sans restriction le plus bas », ce qui est un choix subjectif. Il n'existe pas non plus de directives actualisées pour calculer la somme forfaitaire, d'où des incohérences dans l'application de la politique.

Recommandation 21

Le Bureau des services centraux d'appui devrait, par souci d'uniformisation et d'objectivité, actualiser les directives relatives à la fixation des tarifs de référence sur la base desquels est calculé le montant de la somme forfaitaire pour frais de voyage.

Le Département de la gestion a accepté la recommandation 21 et indiqué que le Bureau des services centraux d'appui retravaillerait les directives qu'il avait élaborées pour les bureaux hors Siège, afin de prendre en compte l'évolution récente de la situation dans ce domaine, et les diffuserait officiellement à tous les bureaux concernés, y compris les missions de maintien de la paix et les bureaux hors Siège.

Remboursement des frais afférents à l'expédition de bagages non accompagnés et à l'excédent de bagages

84. L'expédition de bagages non accompagnés représente une part importante du montant estimatif total des frais de voyage (parfois plus de 50 %). En réalité, cela ne concerne qu'un petit nombre de fonctionnaires : durant l'exercice biennal 2010-2011, seuls 10 fonctionnaires du Siège sur 28 (soit 36 %) ayant demandé à l'Organisation d'organiser leur voyage à l'occasion du congé dans les foyers ont eu recours à cette formule (contre 1 sur 4 à l'ONUG et 4 sur 19 à l'ONUN).

85. Le nombre de fonctionnaires optant pour la somme forfaitaire qui choisissent d'expédier des bagages non accompagnés est impossible à estimer. Toutefois, l'expédition de bagages non accompagnés étant particulièrement onéreuse, on peut supposer que les fonctionnaires choisiraient d'avoir leur voyage organisé par l'ONU si le montant de cet envoi équivalait au montant maximum de la prestation. Les sommes forfaitaires payables représentent environ 183 % du montant estimatif des frais de voyage (hors frais d'expédition).

Analyse des frais pour les voyages organisés par l'ONU

86. On estime que, pour l'exercice biennal 2010-2011, la formule de la somme forfaitaire a permis d'économiser des frais administratifs (liés au traitement des demandes de remboursement des frais de voyage et d'expédition de bagages non accompagnés) estimés à 706 000 dollars, soit 1 885 jours-homme, montant qui a été calculé sur la base du nombre de voyages recensés au tableau 5 (4 308 voyages avec un surcoût de 164 dollars par voyage). Cette somme correspond environ à la rémunération de neuf agents des services généraux en poste à New York. Toutefois, si l'ONU devait organiser elle-même tous les voyages, cette somme serait bien plus élevée car l'Organisation nécessiterait des ressources supplémentaires dans les principaux lieux d'affectation afin de faire face à l'augmentation du volume de travail que cela entraînerait.

4. Analyse-coût de la prime de réinstallation

a) Analyse des envois organisés par l'ONU

87. Comme il apparaît au tableau 7, en 2011, le coût moyen (par fonctionnaire) d'un envoi organisé par l'ONU allait de 3 107 dollars (CESAP) à 7 722 dollars

(CEPALC), ce qui est nettement inférieur au montant de la prime de réaffectation pour un fonctionnaire sans charges de famille, à savoir 10 000 dollars. Si l'on tient compte des frais administratifs encourus par l'ONU, le coût moyen passe de 3 271 dollars (CESAP) à 7 888 dollars (CEPALC), ce qui reste nettement inférieur au montant de la somme forfaitaire.

88. Le poids net des chargements expédiés oscillait, quant à lui, entre 241 kilogrammes (CESAP) et 2 615 kilogrammes (Siège) par fonctionnaire. On est donc bien en dessous du maximum autorisé par la disposition 107.27 du Règlement du personnel (telle que modifiée par la circulaire ST/SGB/2002/1, qui, bien qu'elle ait été abolie, continue d'être utilisée par le Secrétariat), qui est de 4 890 kilogrammes pour un fonctionnaire sans charges de famille et de 8 150 pour un fonctionnaire avec charges de famille. Par contre, si les fonctionnaires avaient effectivement utilisé le poids maximum auquel ils ont droit, le Secrétariat aurait déboursé des sommes bien plus importantes que le versement forfaitaire, comme le montre le tableau 7.

Tableau 7

Détail des expéditions par bureau des Nations Unies pour 2011

(En dollars des États-Unis)

Bureau des Nations Unies	Nombre d'expéditions	Chiffres effectifs				Prestations maximum		
		Frais du chargement	Poids net du chargement (kg)	Frais d'expédition par fonctionnaire	Poids net du chargement par fonctionnaire (kg)	Coût moyen par kilogramme	Fonctionnaire sans charges de famille (4 890 kg)	Fonctionnaire avec charges de famille (8 150 kg)
Siège	94	656 974	245 792	6 989	2 615	2.67	13 070	21 784
ONUG	46	270 491	39 919	5 880	868	6.78	33 135	55 224
ONUN	3	19 899	3 456	6 633	1 152	5.76	28 156	46 926
CESAP	6	18 643	1 443	3 107	241	12.92	63 177	105 295
CEPALC	2	15 444	3 500	7 722	1 750	4.41	21 577	35 962

Source : Établi par le BSCI à partir des informations communiquées par les différents bureaux.

89. Bien qu'en 2011 le montant effectif (par fonctionnaire) du coût des expéditions organisées par l'ONU ait été inférieur au montant des primes de réinstallation, d'autres facteurs doivent être pris en considération si l'on veut analyser les avantages de la prime de réinstallation, au nombre desquels : la possibilité d'avoir recours à des services de fret, le type de chargement, les obstacles logistiques, les prestations auxquelles les fonctionnaires ont effectivement recours et le coût de remplacement des effets personnels achetés localement, conformément à l'instruction administrative ST/AI/2006/5.

90. À l'heure actuelle, les considérations géographiques n'entrent pas en ligne de compte dans la détermination du montant de la prime de réinstallation. Or, remplacer le taux global par un taux qui varie en fonction des zones géographiques et de la distance, ainsi que d'autres facteurs, permettrait de maximiser les avantages de la formule du versement forfaitaire.

Recommandation 22

Le Département de la gestion devrait revoir la méthode de calcul de la prime de réinstallation et envisager l'introduction de taux variables qui soient fonction des zones ou sous-zones géographiques considérées.

Le Département de la gestion a accepté la recommandation 22 et indiqué que cette question serait inscrite à l'ordre du jour de la réunion du Réseau Ressources humaines de juin 2013, à l'occasion de laquelle l'opportunité d'introduire une prime à taux variable serait examinée.

La Secrétaire général adjointe
aux services de contrôle interne
(Signé) Carman L. Lapointe

Annexe I

Observations du Secrétariat sur le projet de rapport du Bureau des services de contrôle interne sur l'audit complet des activités touchant les voyages en avion et des pratiques y afférentes

1. Le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) reproduit *in extenso* ci-dessous les observations qui ont été formulées par les entités contrôlées (le Bureau des services centraux d'appui, le Bureau de la gestion des ressources humaines, le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité, l'Office des Nations Unies à Genève, l'Office des Nations Unies à Nairobi et l'Office des Nations Unies à Vienne) à propos du projet de rapport du BSCI sur l'audit complet des activités touchant les voyages en avion et des pratiques y afférentes. La présentation de ces informations fait suite à la décision prise par l'Assemblée générale dans sa résolution 64/263, sur recommandation du Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit. Dans l'ensemble, les entités contrôlées ont accepté les recommandations du BSCI. Les observations qu'elles ont formulées sur le projet de rapport figurent, selon qu'il convient, dans le rapport final.

Bureau des services centraux d'appui

Recommandation 2

2. Des directives seront publiées dès que le Bureau de la gestion des ressources humaines aura promulgué l'instruction administrative révisée sur les voyages autorisés, ce qui devrait être fait d'ici à juin 2013. Le Bureau des services centraux d'appui (BSCA) publiera des directives officielles dans un délai de trois mois à compter de la date de promulgation de l'instruction administrative.

Recommandation 3

3. Le BSCA demandera à tous les départements de rendre compte à son sous-secrétaire général de la suite donnée à la directive.

Recommandation 4

4. Umoja devra faciliter le regroupement de données qui sont pour le moment morcelées et le Bureau des services centraux d'appui examinera de nouveau la possibilité de mettre sur pied une stratégie mondiale d'administration des voyages.

Recommandation 5

5. Le Bureau des services centraux d'appui s'attache à mettre au point un tableau de bord qui présentera les données en cumul annuel pour différents objets de dépense clefs afférents aux voyages. Le tableau de bord sera mis à jour périodiquement pour faciliter la gestion des voyages.

Recommandation 6

6. Le Bureau des services centraux d'appui établira un seuil de tolérance d'ici à juin 2013. L'articulation des tâches prévue dans le SIG impose à l'Équipe de

l'analyse des tarifs et de la coordination des itinéraires d'engager les fonds, ce qui signifie que chaque transaction doit être examinée et approuvée. Cette articulation des tâches liées à la procédure d'autorisation des voyages ne pourra être modifiée qu'avec l'entrée en service d'Umoja.

Recommandation 7

7. Le Bureau des services centraux d'appui établira un mécanisme de suivi des remboursements. Les départements ne signalent pas au Bureau les cas où les fonctionnaires ne peuvent pas entreprendre le voyage prévu. Le Bureau chargera un fonctionnaire d'assurer le suivi des billets remboursables auprès de l'agence de voyages. Il s'agira d'une activité stratégique et le fonctionnaire devra au moins y consacrer 50 % de son temps de travail quotidien.

Recommandation 9

8. Le Bureau des services centraux d'appui négociera la question avec l'agence de voyages, avec le concours de la Division des achats.

Recommandation 12

9. Le Bureau des services centraux d'appui a demandé à l'agence de voyages de mettre en service un outil de réservation en ligne plus robuste, adapté aux besoins du Secrétariat.

Recommandation 13

10. Le Bureau des services centraux d'appui a entrepris de mettre en place un outil de contrôle préalable aux voyages, qui entrera en service dès modification du contrat.

Recommandation 14

11. Le Bureau des services centraux d'appui est en train d'établir la liste des spécialistes des voyages au Secrétariat. Il leur enverra des communications ayant trait aux voyages, et les invitera notamment à participer à des forums tels que le Réseau interinstitutions Voyages.

Recommandation 15

12. La recommandation sera mise en œuvre lors de la prochaine révision du Manuel des achats.

Recommandation 16

13. L'Administration prend note de l'exception et accepte la recommandation. Afin qu'il en soit tenu compte dorénavant, le Bureau du Directeur de la Division des achats publiera un mémorandum pour rappeler au personnel des services d'achats les directives en vigueur en matière d'évaluation commerciale et faire en sorte que les règles de précaution soient dûment suivies, conformément aux dispositions du Manuel des achats.

Recommandation 17

14. L'Administration prend note de l'exception et accepte la recommandation. Afin qu'il en soit tenu compte dorénavant, le Bureau du Directeur de la Division des achats publiera un mémorandum pour rappeler au personnel des services d'achats les directives en vigueur concernant la consignation de la procédure de sélection des fournisseurs potentiels et faire en sorte que les règles de précaution soient dûment suivies, conformément aux dispositions du Manuel des achats.

Recommandation 19

15. Le Bureau des services centraux d'appui accepte de procéder à une analyse régulière de la formule du versement forfaitaire. Toutefois, comme il l'a déjà expliqué au BSCI, plusieurs activités sont déjà menées en la matière et devaient être coordonnées, ce qui fait que la date de mise en œuvre de la recommandation a été fixée à une échéance lointaine afin de pouvoir prendre en compte le résultat de ces différentes activités.

Recommandation 21

16. Le Bureau des services centraux d'appui retravaillera les directives qu'il avait élaborées pour les bureaux hors Siège, afin de prendre en compte l'évolution récente de la situation dans ce domaine, et les diffusera officiellement à tous les bureaux concernés, y compris les missions de maintien de la paix et les bureaux hors Siège.

Bureau de la gestion des ressources humaines**Recommandation 20**

17. Le Bureau de la gestion des ressources humaines remplacera la circulaire ST/AI/2006/5 par une nouvelle instruction administrative qui précisera les règles qui s'appliquent en matière d'excédent de bagages et d'envois non accompagnés, questions qui étaient auparavant traitées dans l'ancienne disposition 107.21 du Règlement du personnel. Les consultations sont en cours.

Recommandation 22

18. Cette question sera inscrite à l'ordre du jour de la réunion du Réseau Ressources humaines de juin 2013, à l'occasion de laquelle l'opportunité d'introduire une prime à taux variable sera examinée.

Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité**Recommandation 1**

19. La conception du module voyages d'Umoja obéit à ce besoin. La mise en service de ce module permettra de produire de tels états financiers.

Recommandation 18

20. Le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité fera parvenir, d'ici au 30 juin 2013, des informations sur le système de cartes commerciales et de cartes prépayées à tous les services du Secrétariat et à toutes les autres entités participantes. Bien que ces informations aient déjà été données durant une réunion des trésoriers organisée à l'échelle du système, une communication officielle sera envoyée à chaque entité et bureau.

Office des Nations Unies à Genève**Recommandation 8**

21. Les Services centraux d'appui de l'ONUG avaient déjà appliqué la résolution au 31 octobre 2012.

22. Le cahier des charges du prochain accord de prestation de services de voyages et de traitement des visas se limite à 11 indicateurs de résultats et aux mesures de résultats correspondantes.

Office des Nations Unies à Nairobi**Recommandation 10**

23. Les indicateurs de résultats feront partie du cahier des charges de l'appel d'offres qui sera lancé prochainement.

24. En ce qui concerne l'annexe III, l'ONUN précise que le tableau est censé offrir une comparaison entre le montant des sommes forfaitaires et le montant estimatif des voyages organisés par l'ONU, mais que si on l'examine de façon isolée, comme certains risquent de le faire, le message transmis est exactement l'opposé de celui qu'on souhaite faire passer. Le contrôle effectué à Nairobi a montré qu'à chaque fois la formule de la somme forfaitaire faisait économiser de l'argent à l'Organisation. Or, la présentation actuelle du tableau pourrait être interprétée dans le sens exactement inverse. Elle doit donc être plus claire et on pourrait, par exemple, faire apparaître les dépenses totales pour chacune des deux hypothèses (avec et sans frais d'excédent de bagages et d'expédition de bagages non accompagnés)¹.

Office des Nations Unies à Vienne**Recommandation 11**

25. La Section de l'appui général se dotera d'un mécanisme de suivi des résultats décrit par écrit, qui comprendrait des contrôles portant sur la collecte des remises et des commissions, le suivi des temps de présence des agents du prestataire de services de voyages et le suivi des enquêtes annuelles de satisfaction.

¹ Commentaire du BSCI : l'annexe III a été révisée en conséquence.

Annexe II

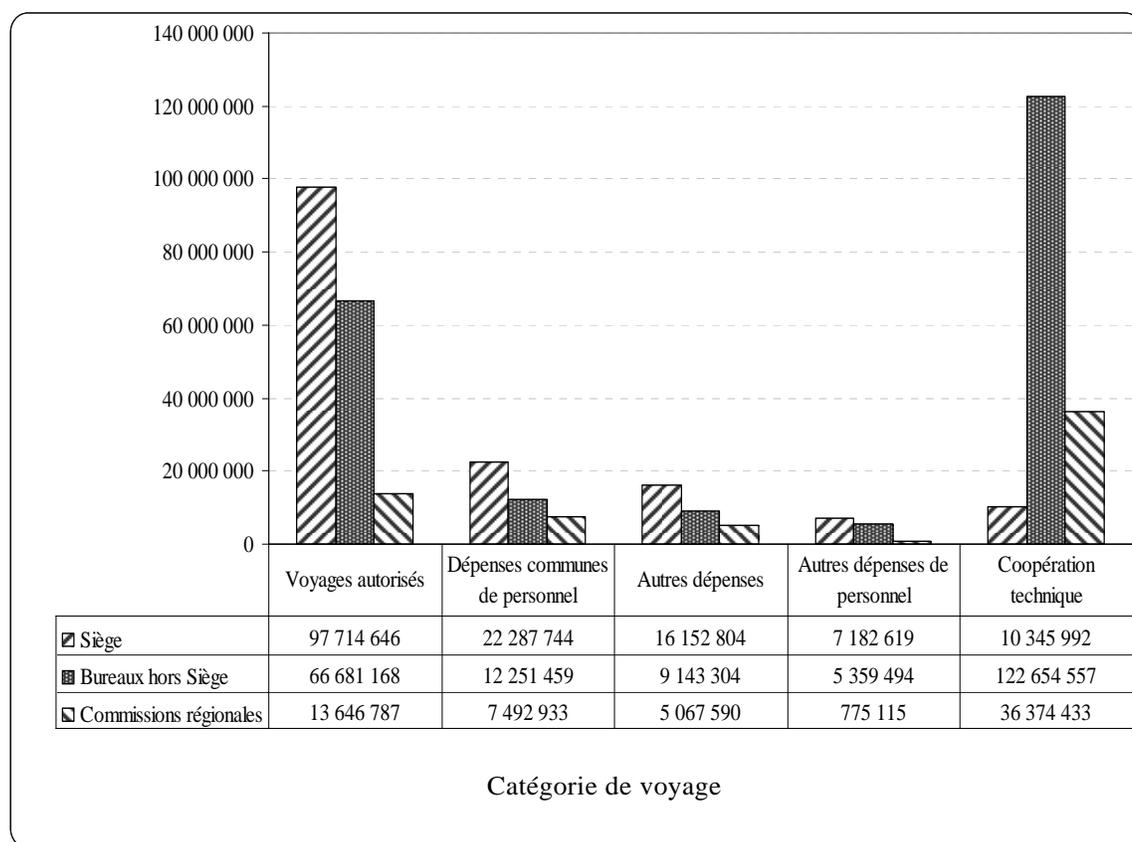
Figures I à IV : ventilation plus poussée des frais de voyage

i) Siège, bureaux hors Siège et commissions régionales

1. Comme l'illustre la figure I, les plus grosses catégories de dépenses sont les voyages autorisés, pour ce qui est du Siège, et les déplacements liés à la coopération technique, pour les bureaux régionaux et les commissions régionales.

Figure I
Cinq principales catégories de frais de voyage

(En dollars des États-Unis)



2. Comme il ressort des figures II, III et IV, relatives aux Siège, bureaux hors Siège et commissions régionales, aux missions de maintien de la paix et aux missions politiques spéciales, la rubrique « Autres voyages autorisés du personnel » est le principal objet de dépense en matière de voyages.

Figure II
Dix principaux objets afférents aux voyages
 (En dollars des États-Unis)

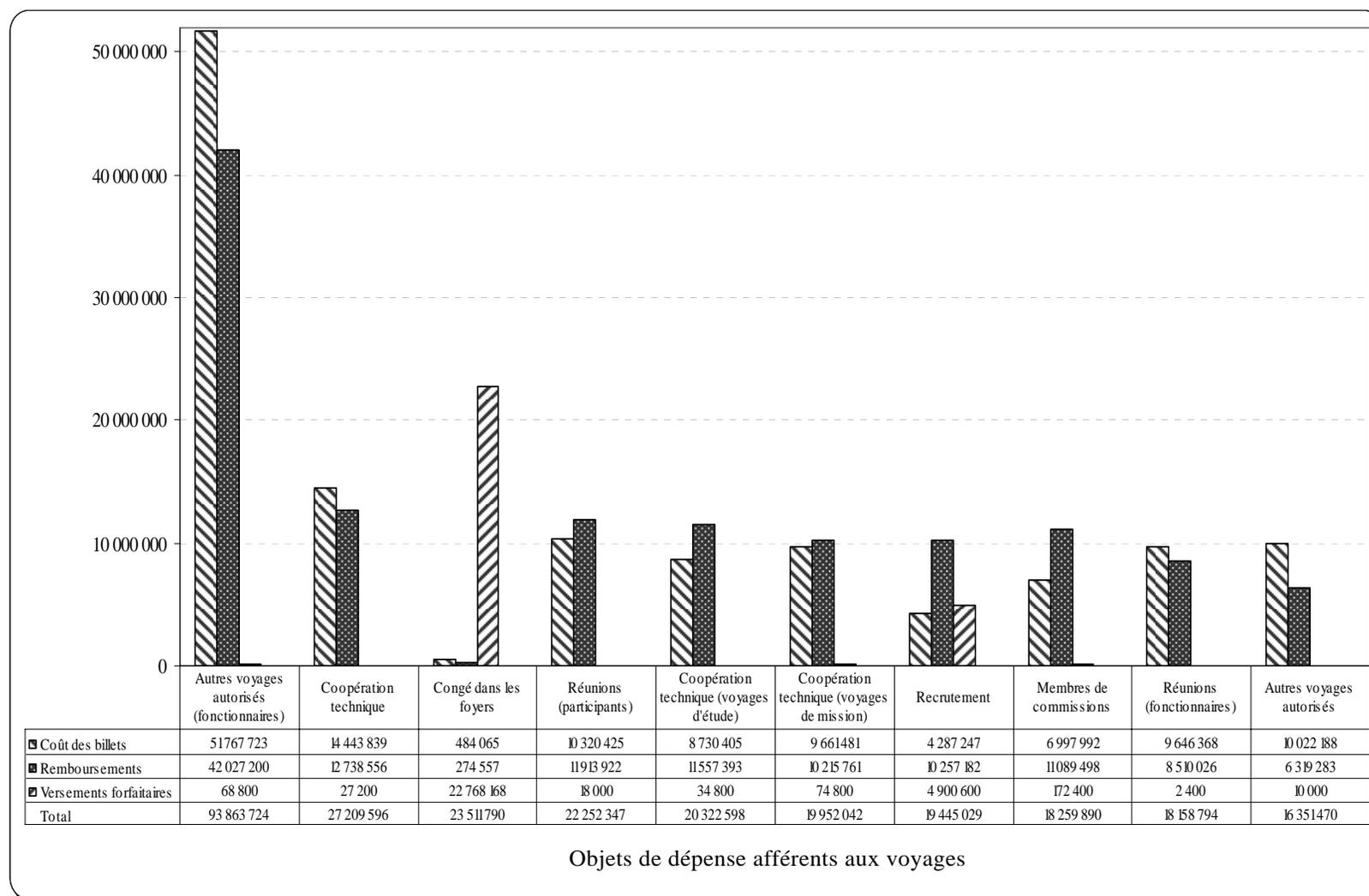
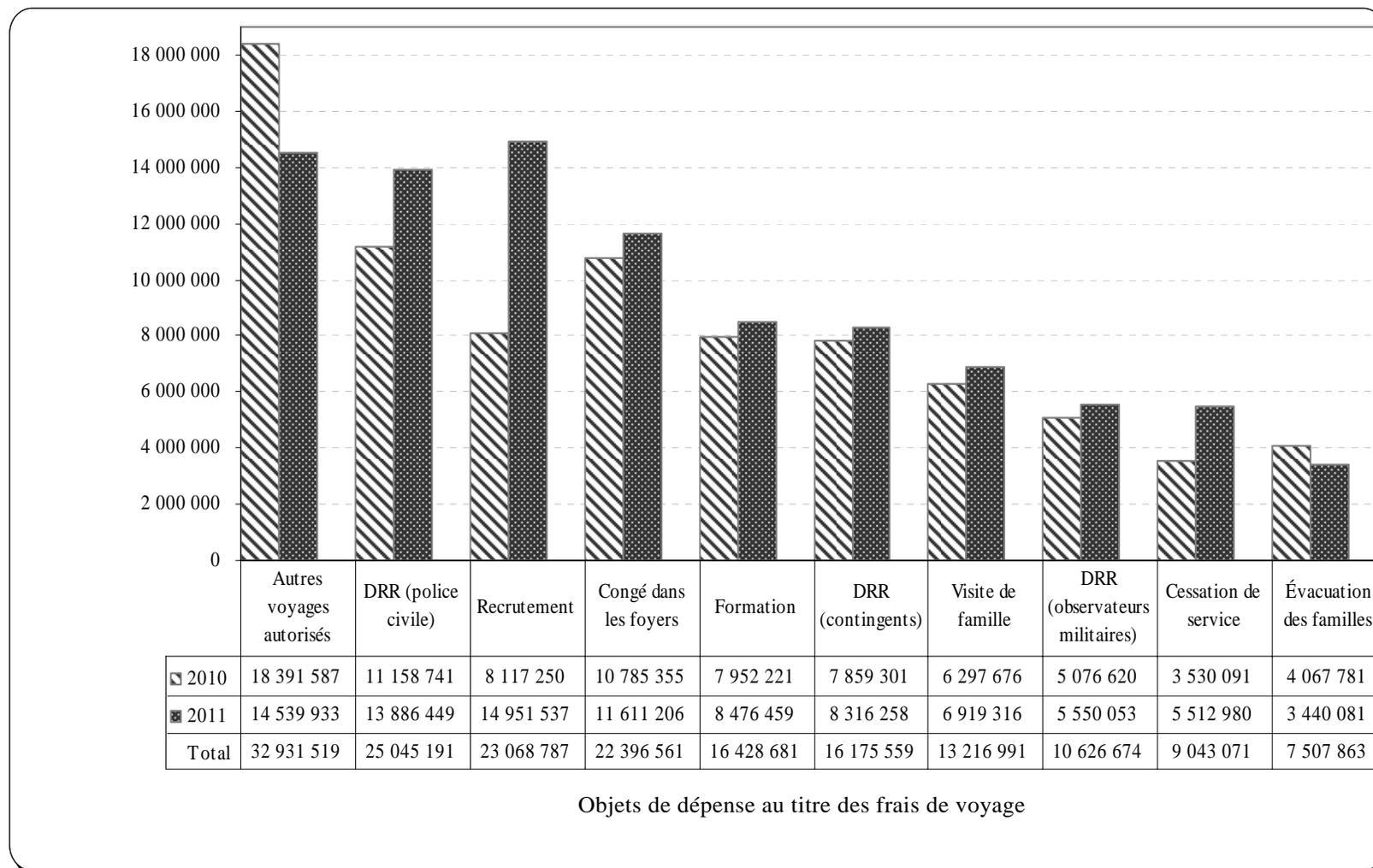


Figure III
Dix principaux objets de dépense afférents aux voyages

(En dollars des États-Unis)



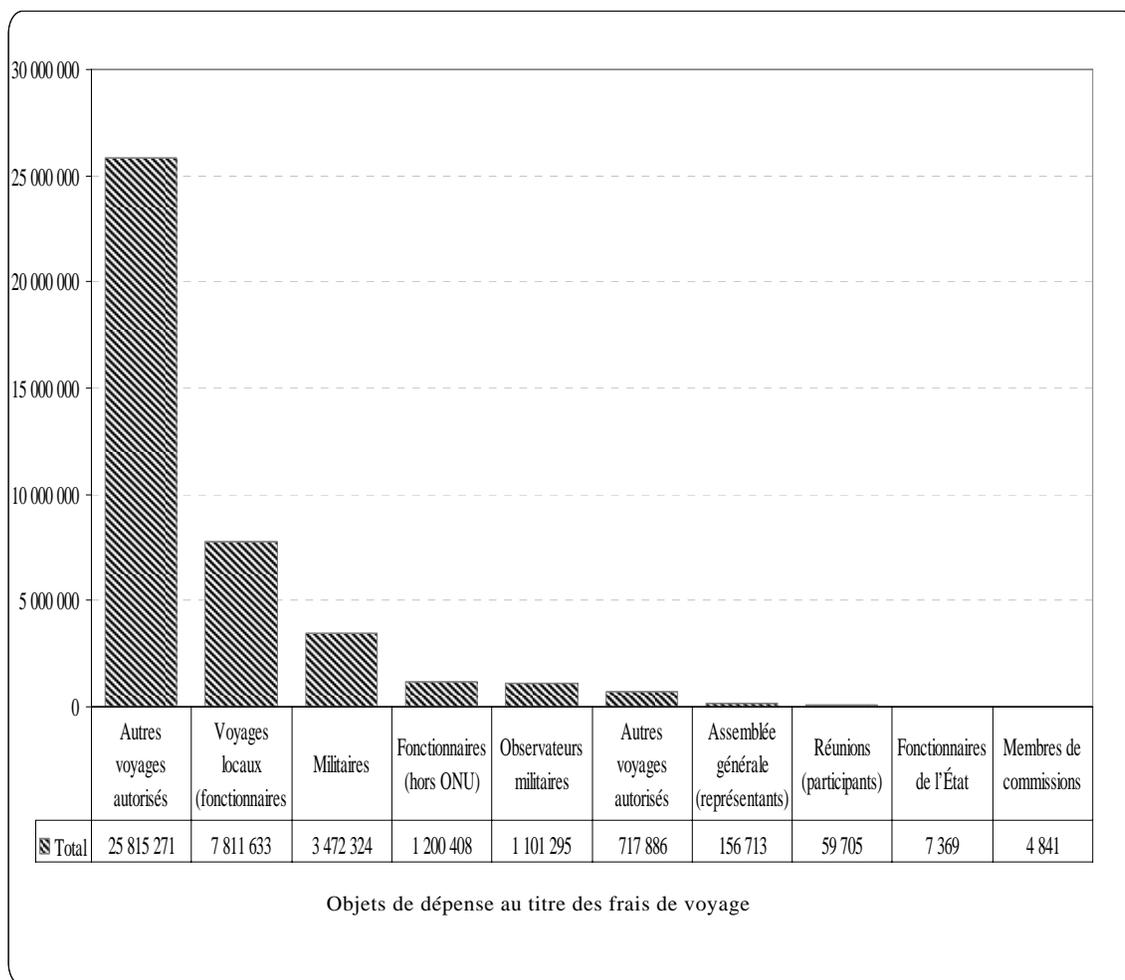
Abréviations : DRR (déploiement, relève et rapatriement).

iii) Missions politiques spéciales

Figure IV

Dix principaux objets de dépense afférents aux voyages

(En dollars des États-Unis)



Annexe III

Comparaison du montant des sommes forfaitaires payables et du montant estimatif du coût des voyages organisés par l'ONU (avec et sans frais d'expédition de bagages non accompagnés)

(En dollars des États-Unis)

<i>Lieu d'affectation</i>	<i>Destination</i>	<i>Nombre de voyageurs (exercice 2010-2011)</i>	<i>Montant de la somme forfaitaire payable (A)</i>	<i>Montant estimatif des frais de voyage (frais d'expédition exclus) (B)</i>	<i>« A » exprimé en pourcentage de « B » (C = A/B x 100)</i>	<i>Montant estimatif des frais de voyage (frais d'expédition inclus) (D)</i>	<i>« A » exprimé en pourcentage de « D » (E = A/D x 100)</i>
New York	Beijing	83	4 091	1 879	218	3 329	123
	Buenos Aires	23	2 654	1 893	140	3 535	75
	Le Caire	31	2 918	1 625	180	3 857	76
	Moscou	118	2 835	1 088	261	4 948	57
	Tokyo	26	4 382	2 082	210	3 624	121
Genève	Addis-Abeba	3	1 894	1 504	126	4 407	43
	Bangkok	4	3 418	1 456	235	4 349	79
	Beijing	14	2 488	1 302	191	4 077	61
	Buenos Aires	7	4 604	1 994	231	5 163	89
	Moscou	49	1 454	990	147	2 979	49
Nairobi	Dakar	10	2 294	1 754	131	2 725	84
	New Delhi	2	1 130	1 216	93	2 228	51
	Londres	16	1 513	1 939	78	2 658	57
	Moscou	4	1 610	1 547	104	2 795	58
	New York	13	2 936	2 154	136	3 263	90
Bangkok	Beijing	9	1 126	823	137	1 953	58
	New York	6	2 462	1 804	136	3 357	73
	Paris	5	3 109	1 396	223	4 339	72
	Séoul	6	1 361	1 022	133	2 461	55
	Sydney	1	2 327	1 430	163	3 374	69
Santiago	Amsterdam	4	4 391	2 274	193	5 365	82
	Bogota	4	2 330	939	248	3 719	63
	Los Angeles	3	5 078	1 841	276	4 532	112
	Mexico	2	4 373	1 564	280	4 324	101
	Rome	3	4 391	2 148	204	5 328	82
Monrovia	Dar es-Salaam	9	2 856	1 827	156	3 069	93
	Kingston	5	4 169	3 378	123	4 769	87
	Londres	10	2 603	1 904	137	2 897	90
	New York	28	3 333	2 883	116	4 554	73
Total pour les fonctionnaires ayant voyagé durant l'exercice biennal 2010-2011			1 472 075	802 422	183	1 912 973	77