

Organisation des voyages au sein du système des Nations Unies

Document établi par

*Nikolay Chulkov
Yishan Zhang*

Corps commun d'inspection

Genève, 2010



Nations Unies

JIU/REP/2010/2

Français
Original: anglais

Organisation des voyages au sein du système des Nations Unies

Document établi par

*Nikolay Chulkov
Yishan Zhang*

Corps commun d'inspection



**Nations Unies
Genève, 2010**

Résumé

Organisation des voyages au sein du système des Nations Unies JIU/REP/2010/2

Après les dépenses de personnel, les voyages constituent l'un des plus gros postes budgétaires des organismes des Nations Unies. Selon une estimation prudente, le montant dépensé par les organisations internationales en 2008 au titre des billets d'avion s'est élevé à 1,1 milliard de dollars des États-Unis.

Bien que le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) ait créé un groupe de travail sur les conditions de voyage en avion dans le système des Nations Unies, le rôle du Réseau interinstitutions de négociation des conditions tarifaires pour les voyages (IATN), en tant qu'organe consultatif sur les questions de voyage, demande à être renforcé. L'adoption par ce dernier de ses propres statuts définissant ses buts, objectifs et procédures faciliterait un échange de bonnes pratiques, d'idées et d'informations qui permettrait d'améliorer l'organisation des voyages à l'échelle du système.

Les organisations internationales de Genève ont adopté en 2001 des mesures appropriées pour regrouper leurs volumes d'achat de billets et négocier avec les compagnies aériennes des tarifs préférentiels. Ces organisations ayant réalisé des économies de quelque 18 millions de dollars des États-Unis en 2008, elles sont encouragées à utiliser ces économies pour créer deux postes en vue d'améliorer la qualité et l'efficacité des services.

S'il existe de nombreux modèles/options pour l'achat de services de voyage, comme par exemple créer une agence de voyages interne, acheter directement aux compagnies aériennes, faire appel aux services d'un agent de voyage ou acheter les billets en ligne, la méthode choisie doit répondre aux besoins et aux exigences de chaque organisation.

Le rôle du groupe des voyages dans une organisation devrait consister principalement à faciliter les opérations et à assurer la prestation des services aux clients. Ces groupes ont toutefois également été associés à l'application des modules voyages des progiciels de gestion intégrés (PGI) ainsi qu'à la planification budgétaire.

L'application de systèmes PGI va transformer le déroulement des opérations en matière d'organisation des voyages et faire évoluer les politiques et les procédures. L'engagement pris par le CES en faveur de la neutralité climatique conduira à l'adoption de stratégies de voyages durables qui modifieront les pratiques existantes. Ces améliorations imposeront une mise à jour des manuels et des politiques concernant les voyages. Pour une gestion efficace des voyages, il est essentiel que tous les membres du personnel soient informés de leurs droits et de leurs responsabilités.

Avec la crise financière récente, certaines organisations ont réduit leur budget voyages. D'autres solutions pour limiter les coûts consistent à planifier les voyages à l'avance, à étendre l'option de la somme forfaitaire, à négocier collectivement avec les compagnies aériennes, à prévoir des mesures d'incitation pour le personnel et à rationaliser la procédure de remboursement des frais de voyage.

La recommandation suivante est présentée pour examen aux organes directeurs.

Recommandation 9

Les organes directeurs des organismes des Nations Unies devraient demander aux chefs de secrétariat de présenter des rapports sur les frais de voyage par exercice et sur les mesures prises pour rationaliser les frais de voyage.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Résumé.....		iii
Sigles et acronymes.....		v
I. Introduction.....	1–12	1
Méthodologie.....	6–12	2
II. Organisation des voyages – coordination à l’échelle du système.....	13–28	2
A. Réseau interinstitutions de négociation des conditions tarifaires pour les voyages (IATN).....	15–21	3
B. Groupes de travail des organisations internationales de Genève (OIG) pour les négociations avec les compagnies aériennes et les services d’agence de voyages/de traitement des visas.....	22–28	5
III. Coordination intra-organisations.....	29–64	7
A. Rôle des progiciels de gestion intégrés (PGI) et des technologies de l’information (TI) dans l’organisation des voyages.....	33–39	8
B. Communication des politiques en matière de voyages.....	40–41	10
C. Achat de services de voyage.....	42–64	11
– Le modèle du FMI.....	43–47	11
– Le modèle de l’OIM.....	48–50	11
– Le Service des voyages du PNUD (bureaux de pays).....	51–54	12
– Les sociétés de gestion de voyages (TMC).....	55–56	12
a. Management «à livres ouverts»/commission de gestion.....	57–59	13
b. Paiement à la transaction.....	60–61	13
c. Outils d’autoréservation (SBT).....	62–64	14
IV. Voyages des fonctionnaires.....	65–74	15
V. Mesures d’économie.....	75–85	17
– Planification des voyages efficace.....	75–77	17
– Négociations en commun avec les compagnies aériennes.....	78–79	18
– Incitations pour le personnel.....	80	18
– Option de la somme forfaitaire.....	81–84	18
– Mesures particulières prises pour réduire les frais de voyage.....	85	20
VI. Traitement des demandes de remboursement des frais de voyage.....	86–93	21
VII. Questions diverses.....	94–101	23
– Neutralité climatique – voyage durable.....	94–96	23
– Programmes de fidélisation.....	97–98	24
– Perspectives.....	99–101	24
Annexes		
I. Liste des membres de l’IATN en 2009.....		25
II. Aperçu des suites à donner aux recommandations du CCI, par organisme participant....		26
Tableaux		
1. Projets de buts et objectifs de l’IATN.....		3
2. Tâches proposées pour le coordonnateur des OIG.....		6
3. Mesures particulières prises pour réduire les frais de voyage.....		20

Sigles et acronymes

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
BID	Banque interaméricaine de développement
BIE	Bureau international de l'éducation
BPPBC	Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité
BSP	Plan de facturation et de règlement
CAC	Comité administratif de coordination (remplacé par le CCS)
CCI	Corps commun d'inspection
CCI CNUCED/OMC	Centre du commerce international CNUCED/OMC
CCQA	Comité consultatif pour les questions administratives
CCQAB	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination
CFPI	Commission de la fonction publique internationale
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CPAG	Groupe des opérations communes d'achat
CPC	Comité du programme et de la coordination
CWT	Carlson Wagon-Lit Travel
DTIE	Division de la technologie, de l'industrie et de l'économie
EMG	Groupe de la gestion de l'environnement
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
GES	Gaz à effet de serre
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IATA	Association du transport aérien international
IATN	Réseau interinstitutions de négociation des conditions tarifaires pour les voyages
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIG	Organisations internationales de Genève
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OIT	Organisation internationale du Travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMI	Organisation maritime internationale
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
OMT	Organisation mondiale du tourisme

ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONUG	Office des Nations Unies à Genève
ONUN	Office des Nations Unies à Nairobi
ONUSIDA	Programme commun coparrainé des Nations Unies sur le VIH et le sida
ONUW	Office des Nations Unies à Vienne
OTICE	Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SBT	Outil d'autoréservation (Self-booking tool)
SMD	Système global de distribution
SUN	ONU durable
TCP	Portail consacré aux demandes de remboursement des frais de voyage (Travel Claims Portal)
TI	Technologie de l'information
TMC	Société de gestion de voyages (Travel Management Company)
UIT	Union internationale des télécommunications
UNDSS	Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
UNPL	Laissez-passer des Nations Unies
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
UPU	Union postale universelle

I. Introduction

1. Dans le cadre de son programme de travail pour 2009 et sur une proposition de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), le Corps commun d'inspection (CCI) a réalisé entre février et novembre 2009 une étude intitulée «Organisation des voyages au sein du système des Nations Unies».

2. Il s'agissait d'examiner les conditions de voyage en vigueur et les bonnes pratiques existant parmi les organismes des Nations Unies en vue d'améliorer les services et de réduire les frais de voyage. Les remaniements dans l'industrie du voyage et les progrès de l'informatique et de la télématique offrent aux organisations de nouvelles possibilités de gérer les politiques et les procédures existant dans ce domaine.

3. Après les dépenses de personnel, les voyages constituent l'un des plus gros postes budgétaires des organismes des Nations Unies. En 2008, les organisations internationales ont dépensé environ 1,1 milliard de dollars des États-Unis pour l'achat de billets d'avion¹. Il s'agit d'une estimation prudente, car si elle inclut les voyages officiels et les voyages statutaires, elle ne tient pas compte des billets achetés au titre des opérations de maintien de la paix ou dans le cadre de l'option de paiement d'une somme forfaitaire aux fonctionnaires y ayant droit.

4. Le présent rapport est un nouveau rapport du Corps commun d'inspection (CCI) sur les voyages dans le système des Nations Unies². Alors que les précédents rapports traitaient des aspects budgétaires et de l'efficacité des voyages en général ou dans certains organismes, celui de 2004 était axé sur les prestations et les conditions de voyage. Il décrivait la politique et le régime en vigueur dans divers organismes et mettait en lumière les bonnes pratiques et les améliorations possibles, en vue de les étendre à tout le système, de parvenir à une certaine harmonisation et d'accroître l'efficacité dans ce secteur³. Ce dernier rapport étant encore à l'examen et n'ayant pas été officiellement soumis à l'Assemblée générale des Nations Unies, les inspecteurs ont décidé, pour l'étude en cours, de s'attacher principalement aux aspects des voyages relatifs à la procédure. Le Corps commun d'inspection a également publié en 2005 une note sur les laissez-passer des Nations Unies (UNLP)⁴.

5. L'introduction progressive de progiciels de gestion intégrés (PGI)⁵ dans les organisations internationales va entraîner des transformations au niveau de l'organisation des voyages. Si les changements sont généralement graduels et introduits progressivement, les organisations doivent souvent ajuster leurs pratiques pour tirer parti des gains d'efficacité obtenus dans le traitement des voyages.

¹ D'après les données communiquées par 41 membres de l'IATN. Il n'a pas été facile d'obtenir des données précises, certaines organisations n'ayant pas pu indiquer le volume des voyages à l'échelle du système mais seulement les voyages au départ de leur siège. Certaines organisations n'ont pas pu distinguer le montant correspondant à l'achat des billets de celui correspondant aux indemnités journalières de subsistance.

² A/8900 du 24 novembre 1972 (JIU/REP/72/4) «Rapport sur l'utilisation des fonds prévus pour les frais de voyage à l'Organisation des Nations Unies»; EB/5546/Add.1 (JIU/REP/74/3) «Rapport sur l'utilisation des fonds prévus pour les frais de voyage à l'Organisation mondiale de la santé»; CL.66/15, 9-20 juin 1975 (JIU/REP/75/1) «Rapport sur l'utilisation des fonds prévus pour les frais de voyage à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture»; 100 EX/7 du 20 août 1976 (JIU/REP/76/2) «Rapport sur l'utilisation des fonds prévus pour les frais de voyage à l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture»; A/32/272 (JIU/REP/77/3) «Rapport sur les voyages en première classe dans les organismes des Nations Unies»; A/37/57 de juillet 1982 (JIU/REP/82/7) «Rapport sur l'organisation et les méthodes pour les voyages officiels»; A/41/121 du 6 octobre 1986 (JIU/REP/85/13) «Rapport complémentaire sur l'organisation et les méthodes pour les voyages officiels»; A/50/692 du 31 octobre 1995 (JIU/REP/95/10) «Rapport sur les voyages à l'Organisation des Nations Unies: problèmes d'efficacité et de réduction des coûts»; et A/60/78 du 1^{er} juin 2005 (JIU/REP/04/10) «Harmonisation des conditions de voyage à l'échelle du système des Nations Unies».

³ JIU/REP/2004/10, p. 1.

⁴ (JIU/NOTE/2005/2) «Examen de la gestion du laissez-passer aux Nations Unies».

⁵ Le PGI (progiciel de gestion intégré; en anglais ERP: Enterprise Resource Planning) est un terme technique qui recouvre l'ensemble des processus permettant à une entreprise de gérer les principaux secteurs de son activité. Les informations obtenues grâce à un PGI font apparaître les indicateurs de performances essentiels nécessaires à la réalisation des objectifs de l'entreprise. Les applications du PGI permettent de gérer la planification de la production, l'achat des pièces détachées, l'établissement des inventaires, les relations avec les fournisseurs, les services aux

Méthodologie

6. Conformément aux normes, directives et procédures internes du CCI, le présent rapport a été établi à partir d'une étude préliminaire détaillée, de questionnaires, d'entretiens et d'une analyse approfondie.
7. Les inspecteurs ont sollicité, dans le cadre d'entretiens tenus en face à face ou par télé/visioconférence, les vues de plus de 50 responsables de la gestion des voyages en poste dans des organismes des Nations Unies, dans différents lieux d'affectation, ainsi que dans les organisations membres du Réseau interinstitutions de négociation des conditions tarifaires pour les voyages (IATN). Un questionnaire détaillé a été adressé à tous les responsables de la gestion des voyages de toutes les organisations participant au CCI et des membres de l'IATN. En outre, les inspecteurs ont collaboré étroitement avec les responsables de l'IATN à différents stades du projet, en particulier lors de l'élaboration du questionnaire.
8. Les inspecteurs ont été invités à présenter leurs conclusions préliminaires, formulées à partir des réponses au questionnaire, à la réunion annuelle de l'IATN qui a eu lieu à Washington, D.C., au siège du Fonds monétaire international (FMI). Leur présentation a été suivie d'une brève séance de discussion qui s'est conclue par la distribution d'un questionnaire d'une page sur des questions relatives aux voyages établi par le CCI à l'intention des responsables de la gestion des voyages des organisations membres de l'IATN, qui y ont répondu anonymement et à titre personnel. Les inspecteurs ont été invités à présenter leur rapport à la réunion annuelle de l'IATN de 2010 qui aura lieu au Secrétariat du Commonwealth, à Londres.
9. Il a été demandé à tous les organismes des Nations Unies et à toutes les organisations membres de l'IATN qui avaient répondu au questionnaire de formuler des observations sur le projet de rapport et il en a été tenu compte pour mettre au point la version finale du rapport.
10. Conformément à l'article 11.2 des statuts du CCI, la version finale du rapport a été mise au point après consultation entre les inspecteurs pour que ses conclusions et recommandations soient validées collectivement.
11. Pour faciliter le traitement du rapport, l'application de ses recommandations et leur suivi, l'annexe II contient un tableau qui indique si le rapport est présenté aux organisations concernées pour suite à donner ou pour information. Le tableau précise si les recommandations appellent une décision de l'organe délibérant ou directeur de l'organisation ou si le chef du secrétariat de l'organisme peut leur donner suite.
12. Les inspecteurs souhaitent remercier tous ceux qui les ont aidés à établir le présent rapport, en particulier toutes les personnes qu'ils ont rencontrées ou qui ont répondu aux questionnaires, et qui les ont aimablement fait bénéficier de leurs connaissances et de leurs compétences techniques.

II. Organisation des voyages – Coordination à l'échelle du système

13. Le présent rapport s'attache aux travaux du Groupe de travail conjoint des réseaux Ressources humaines et Finances et budget chargé des conditions de voyage en avion dans le système des Nations Unies⁶, ainsi qu'aux activités de l'IATN et des groupes de travail des organisations internationales de Genève (OIG) chargés des négociations avec les compagnies aériennes et des services d'agence de voyages et de traitement des visas.

consommateurs et le suivi des commandes. Le PGI peut aussi comprendre des modules d'application pour la gestion financière et la gestion des ressources humaines. Le PGI fonctionne généralement avec un système de base de données relationnelles. La mise en place d'un PGI nécessite parfois un travail considérable d'analyse des opérations, le recyclage du personnel et de nouvelles modalités de travail. (http://searchsap.techtarget.com/sDefinition/0,,sid21_gci213946,00.html#).

⁶ Le Comité de haut niveau sur la gestion, à sa quinzième session en mars 2008, a décidé de constituer ce groupe de travail en vue d'élaborer une recommandation conjointe sur l'harmonisation des conditions de voyage en avion dans le système des Nations Unies.

14. Le Conseil des chefs de secrétariat (CES) a organisé et présidé en octobre 2008 la première réunion (tenue par vidéoconférence) du Groupe de travail conjoint susmentionné, qui visait à élaborer un projet de mandat, à décider d'un calendrier des travaux et à nommer un président du groupe. Le Groupe de travail s'appuierait sur les recommandations du rapport pertinent du CCI⁷ ainsi que sur les conclusions de la Commission de la fonction publique internationale (CFPI)⁸. Un projet de mandat a été préparé, mais comme le Groupe de travail n'avait pas de président, le calendrier fixé pour la présentation d'un rapport intérimaire au printemps 2009 et d'un rapport actualisé au Comité de haut niveau sur la gestion en septembre 2009 n'a pas pu être observé. Il a donc été décidé à la dix-huitième session du réseau Ressources humaines tenue en juin 2009 que le Secrétariat de l'ONU à New York présiderait le Groupe de travail à compter d'octobre 2009⁹, ce qui contribuerait, on l'espérait, à accélérer les travaux.

A. Réseau interinstitutions de négociation des conditions tarifaires pour les voyages (IATN)

15. Sur la suggestion du Réseau interorganisations des responsables de la gestion des installations (INFM) et en vue d'utiliser le levier que représente le volume des dépenses encourues par l'ensemble des organismes des Nations Unies et des organisations apparentées au titre des voyages aériens, un groupe de dix organisations ayant chacune des volumes importants de voyage s'est réuni à Genève en novembre 2003 pour discuter avec quatre grandes compagnies aériennes et leurs alliances de la possibilité de conclure des accords globaux.

16. Dans le prolongement de cette réunion, l'IATN a tenu en septembre 2004 sa première réunion à Beyrouth, avec 16 organisations participantes, et nommé un président et un vice-président pour deux ans. L'IATN s'est réuni depuis chaque année. Le projet de buts et objectifs de l'IATN est énoncé ci-dessous:

Tableau 1
Projet de buts et objectifs de l'IATN

<i>Buts</i>	<i>Objectifs</i>	<i>Priorités</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer et développer une approche de coordination et de collaboration interorganisations globale concernant les politiques et procédures se rapportant aux questions relatives aux voyages. • Servir de cadre aux organisations internationales pour l'échange d'idées, de ressources et de bonnes pratiques concernant l'organisation des voyages. 	<ul style="list-style-type: none"> • Définir des questions d'intérêt mutuel, établir des objectifs précis et fixer des responsabilités et un échéancier. • Déterminer des domaines d'interopérabilité, pouvant être valables pour un lieu d'affectation donné. • Favoriser l'échange d'informations en vue de la détermination des bonnes pratiques en matière d'organisation des voyages dans les organisations internationales. • S'entendre sur les moyens de poursuivre le dialogue entre les réunions annuelles afin d'utiliser concrètement le réseau, les ressources et les informations résultant de ce cadre d'échanges. 	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration de la planification stratégique et à long terme. • Mesures visant à améliorer l'évaluation des résultats, la qualité des services et la satisfaction des clients. • Promotion du concept de «services communs» dans un souci d'efficacité et d'amélioration des services.

⁷ JIU/REP/2004/10.

⁸ A/52/30.

⁹ CEB/2009HCLM/HR/46, p.16.

Les inspecteurs ont été informés que ce projet n'avait jamais été officialisé. À la réunion de 2009 de l'IATN, les participants ont cependant décidé d'adopter des statuts énonçant les buts, les objectifs et les procédures de l'IATN.

17. Les inspecteurs ont noté, d'après le mandat énoncé à l'issue de la réunion de Beyrouth, que l'IATN «examinerait les politiques, leur application et leurs effets sur les opérations de voyage et formulerait des recommandations à l'intention des dirigeants, y compris du Comité de haut niveau sur la gestion». À ce jour, l'IATN n'a formulé aucune recommandation de ce type alors même que ses membres avaient décidé, à la réunion de 2007, que le Réseau jouerait un rôle consultatif auprès de la haute administration sur les questions relatives aux voyages.

18. Un résultat positif à signaler a été l'établissement par le FIDA des pages wiki¹⁰ concernant l'IATN, qui permettent aux membres du Réseau de discuter de sujets de préoccupation communs, de télécharger des informations sur la politique des voyages et d'afficher les comptes rendus/communications des réunions annuelles de l'IATN. On trouve également dans ces pages la liste d'hôtels de l'UNICEF (la liste de 2008 a été établie en collaboration avec l'IATN). Cette liste est accessible en lecture seule sur l'Intranet respectif des organisations membres du Réseau.

19. Les inspecteurs ont noté que 52 organisations membres avaient été invitées à la réunion de 2009 de l'IATN¹¹, mais que 27 seulement y avaient assisté. Si plusieurs responsables de la gestion des voyages n'ont pu participer à cette réunion pour diverses raisons, beaucoup ont informé le président de l'IATN qu'ils n'avaient pas été autorisés à y participer soit pour des raisons budgétaires, soit à cause du faible soutien de leurs dirigeants.

20. L'IATN n'est pas forcément bien connu de la haute administration en raison de son manque de visibilité (il n'a pas de site Web) et de la méconnaissance/non reconnaissance de ses activités. À la réunion de 2009, la plupart des responsables de la gestion des voyages ont informé les inspecteurs que certaines décisions importantes adoptées lors de réunions précédentes n'avaient jamais été appliquées et plusieurs participants n'ont pas été en mesure de contribuer de façon constructive au débat général car ils n'avaient pas été associés aux aspects opérationnels de l'organisation des voyages dans les organismes qu'ils représentaient. Les inspecteurs ont reconnu qu'il était possible d'apporter des améliorations au niveau de la structure générale et du fonctionnement de l'IATN. L'IATN ne pouvait pas, par exemple, indiquer le montant total des frais de voyage de tous ses membres. Étant donné la complexité, le coût et le volume des voyages effectués, et eu égard aux économies/gains d'efficacité que l'échange des bonnes pratiques entre les organisations membres permettrait de réaliser, l'IATN doit être soutenu.

21. La recommandation suivante facilitera la diffusion des bonnes pratiques.

Recommandation 1

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient appuyer les activités du Réseau interinstitutions de négociation des conditions tarifaires pour les voyages (IATN) en veillant à ce que leurs responsables des voyages respectifs assistent et participent activement aux réunions annuelles de l'IATN et devraient encourager l'adoption des statuts de l'IATN énonçant les buts, les objectifs et les procédures du Réseau.

¹⁰ Site Web collaboratif dont le contenu peut être modifié ou complété par toute personne y ayant accès.

¹¹ Pour la liste des membres de l'IATN, voir l'annexe 1.

B. Groupes de travail des organisations internationales de Genève (OIG) pour les négociations avec les compagnies aériennes et les services d'agence de voyages/de traitement des visas

22. L'Équipe spéciale chargée des services communs à Genève a décidé en novembre 2001 de créer les groupes de travail susmentionnés, auxquels neuf organisations ayant leur siège à Genève¹² ont adhéré, parmi lesquelles seules l'OIT, l'UIT et l'OMC n'étaient pas parties au contrat initial de services des voyages et des visas en 2002. L'UIT a rejoint ce dernier groupe en 2009, lors de l'entrée en vigueur du nouveau contrat de services d'agence de voyages. Le volume global de billets d'avion achetés par les membres des groupes des OIG en 2008 s'est élevé à 120 millions de CHF (113,6 millions de dollars des États-Unis)¹³.

23. Toutes les organisations membres des groupes OIG ont bénéficié de tarifs aériens négociés. Le montant des économies globales réalisées, communément appelé montant estimatif des coûts évités¹⁴, s'est élevé en 2008 à 19,24 millions de CHF (18,23 millions de dollars)¹⁵. Les inspecteurs auraient souhaité connaître le montant estimatif des coûts évités depuis la création des groupes OIG (2002), montant qui ne leur a pas été communiqué en dépit du fait que les OIG disposaient alors des statistiques correspondantes.

24. Si les deux groupes de travail ont fonctionné dès le début de façon informelle, ils sont à présent régis par les statuts du Groupe des opérations communes d'achat (CPAG) de l'Office des Nations Unies à Genève et des organisations membres¹⁶. Aux termes des dispositions du Chapitre II (Membres) des Statuts du CPAG, peuvent soumettre leur candidature à l'approbation du Conseil de direction les entités suivantes qui souhaitent devenir membres du Groupe des activités communes d'achat: «les institutions spécialisées actuelles ou futures apparentées à l'Organisation des Nations Unies, quel que soit le lieu de leur siège»; ou «des organisations internationales, intergouvernementales ou non gouvernementales ou des activités financées par des fonds d'affectation spéciale ou des comptes spéciaux, ou toute autre entité dont la participation est dans l'intérêt du Groupe des activités communes d'achat, avec l'approbation du Conseil de direction, ces entités étant ci-après dénommées les "membres associés"». Sauf disposition contraire des protocoles distincts visés à l'article 5 des Statuts, l'expression générale "organisations membres" englobe les membres associés¹⁷. Le Groupe se compose actuellement de dix organisations membres et d'un membre associé¹⁸. Les inspecteurs sont d'avis que le nombre des membres du Groupe va augmenter, pour le profit de tous, et que dans la mesure où l'adhésion de membres implique un partage des frais annuels de fonctionnement, les activités du Groupe peuvent et vont se développer¹⁹.

¹² L'Organisation des Nations Unies à Genève (ONUG), l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), l'Organisation météorologique mondiale (OMM), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation internationale du Travail (OIT), le Centre du commerce international (CCI), l'Union internationale des télécommunications (UIT), le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

¹³ Réponses des OIG au questionnaire des inspecteurs.

¹⁴ Ce montant est calculé ainsi: tarif public le moins onéreux au moment de la réservation *moins* tarif négocié par le CPAG. *Source*: compte rendu de la session ordinaire de 2008 du Conseil de direction du CPAG (avril 2009).

¹⁵ *Ibid.*, non compris le montant estimatif des coûts évités pour l'OIT, l'UIT et l'OMC, qui utilisaient d'autres méthodes de calcul.

¹⁶ Lettre adressée au Président du CCI par le Directeur de l'Administration de l'ONUG en réponse à une note à la direction datée du 19 octobre 2009. La dernière révision des Statuts du CPAG remonte à avril 2005.

¹⁷ Article 4 des Statuts du Groupe des activités communes d'achat (22 avril 2005).

¹⁸ Les organisations membres sont le BIE, le CCI, le HCR, l'OIT, l'OMM, l'OMPI, l'OMS, l'OMC, l'ONUG et l'UIT, l'OIM étant membre associé, comme indiqué à l'annexe I des Statuts du Groupe des activités communes d'achat.

¹⁹ Tous les ans, chaque organisation membre verse à la Section de la gestion des ressources financières de l'Office des Nations Unies à Genève sa quote-part des frais annuels de fonctionnement du Groupe des activités communes d'achat, calculée selon la répartition arrêtée par le Conseil de direction. Ces frais comprennent normalement les traitements du personnel et les dépenses d'administration (art. 17 des Statuts du Groupe des activités communes d'achat).

25. L'actuel coordonnateur des groupes de travail des OIG est le responsable des voyages à l'OMS et est secondé par le chef du sous-groupe des voyages de l'ONUG²⁰. Les inspecteurs constatent que ces fonctions de coordination, qui sont assumées à titre volontaire, prennent beaucoup de temps et viennent s'ajouter aux tâches et responsabilités courantes des intéressés. Avec les ressources correspondant au montant estimatif des coûts évités, les organisations membres des groupes de travail des OIG pourraient financer deux postes, à savoir un poste de coordonnateur pour les négociations en commun avec les compagnies aériennes et pour les services d'agence de voyages/traitement des visas et un poste pour l'appui administratif, ce qui serait un garant de neutralité/d'impartialité et permettrait, en libérant des ressources internes consacrées actuellement à des tâches d'organisation des voyages longues et complexes, d'améliorer les services.

26. Le coordonnateur à plein temps des groupes de travail des OIG pourrait se voir confier les tâches ci-après en matière de gestion des voyages aériens:

Tableau 2

Tâches proposées pour le coordonnateur des OIG

Élaboration de la stratégie en matière de voyages aériens et gestion du choix des prestataires	Définition de la stratégie en matière de voyages aériens	Élaborer la stratégie et la communiquer aux OIG
	Négociations avec les transporteurs aériens	Choisir les prestataires et attribuer les contrats
	Communication concernant les contrats conclus avec les transporteurs aériens	Communiquer les dispositions des nouveaux contrats aux organisations membres des groupes de travail OIG
	Gestion des contrats conclus avec les transporteurs aériens	Gestion permanente des contrats et gestion trimestrielle des prestataires
	Optimisation du programme de voyages aériens	Examiner les contrats, la conformité avec les règles, les résultats au regard des objectifs, les économies, les risques, le comportement des voyageurs et l'activité pour certaines catégories, identifier les pertes et prendre des mesures pour réaliser le maximum d'économies
Examen des services d'agence de voyages et de visas	Surveillance et contrôle	Contrôler régulièrement les activités de l'agence de voyages désignée par les OIG et veiller au respect des règles pour le compte du CPAG

27. La recommandation suivante permettra d'améliorer l'efficacité et l'efficacités des groupes de travail des OIG.

²⁰ La responsable des voyages à l'UIT, qui possède une expérience professionnelle en matière de gestion d'agence de voyages, ne se joint à eux que pour les négociations en commun avec les compagnies aériennes.

Recommandation 2

Les chefs de secrétariat des organisations membres des groupes de travail des OIG devraient envisager de créer et de financer, avec les économies réalisées grâce aux coûts évités, deux postes pour les groupes de travail sur les négociations en commun avec les compagnies aériennes et les services d'agence de voyages/de traitement des visas afin d'améliorer la qualité et l'efficacité des services.

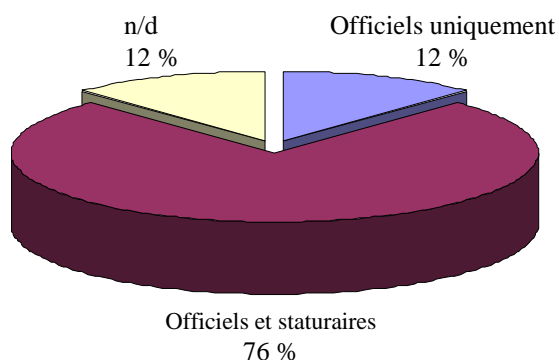
28. Les inspecteurs n'ignorent pas que d'autres lieux d'affectation des Nations Unies ont adopté ou sont en train d'adopter des arrangements similaires pour les voyages, même si ce n'est pas à la même échelle qu'à l'ONUG. C'est le cas par exemple de l'Office des Nations Unies à Bonn, qui a fait part de son expérience et déclaré que les services administratifs (y compris les coûts) pour l'organisation des voyages de ses 17 membres²¹ étaient régis par un mémorandum d'accord interorganisations. Les questions relatives aux voyages étaient examinées régulièrement par le Comité de gestion des opérations communes, qui rendait compte aux chefs de secrétariat des organisations.

III. Coordination intra-organisation

29. L'organisation des voyages au sein des organisations est généralement coordonnée par un groupe spécialement établi à cet effet. Certaines organisations n'ont pas de groupe de voyage en tant que tel et font appel aux services d'une TMC (société de gestion de voyages). Cette manière de procéder est acceptable pour des organisations dont le budget voyages est limité ou lorsque les voyages se résument à quelques itinéraires simples, ne justifiant pas le financement d'un poste de coordonnateur des voyages. Il convient en outre de distinguer les voyages autorisés des voyages statutaires. Dans certaines organisations, comme le montre la figure 1 ci-dessous, les voyages statutaires sont coordonnés par le département des ressources humaines, puisqu'ils font partie des droits et avantages des fonctionnaires, lesquels relèvent de ce département. Les inspecteurs ont néanmoins été informés que les différents départements des ressources humaines collaboraient étroitement avec les groupes des voyages, en particulier pour l'option du paiement forfaitaire.

Figure 1

Catégories de voyage traitées par les groupes des voyages (voyages officiels et statutaires)



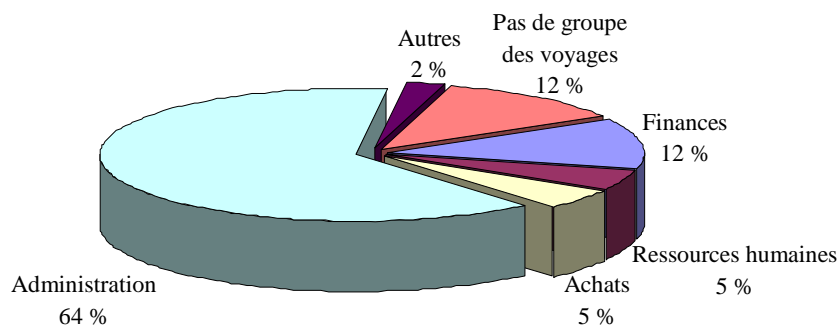
Note: Pourcentage calculé pour 41 organisations.

²¹ Volume total des billets d'avion achetés en 2008: 7,28 millions d'euros (10,3 millions de dollars). *Source:* réponse au questionnaire des inspecteurs.

30. Il ressort des réponses au questionnaire (voir la figure 2 ci-dessous) que les voyages relèvent de différents départements. Cela tient au caractère interdisciplinaire de l'organisation des voyages. Si les voyages dépendent généralement de l'administration (même lorsqu'il n'existe pas de groupe des voyages distinct), il y a de bonnes raisons de les situer dans d'autres départements: les finances (puisque'ils occasionnent des dépenses et exigent un contrôle), les ressources humaines (droits des fonctionnaires) et les achats (acquisition de services de voyage). Les inspecteurs estiment que le groupe des voyages a principalement pour mission de faciliter l'organisation des voyages et d'assurer des services au consommateur, mais les organisations apprécient également le rôle qu'il joue au niveau du budget et de la planification.

Figure 2

Situation du groupe des voyages dans la structure des organisations



Note: Pourcentage calculé pour 41 organisations.

31. Les inspecteurs ont étudié la structure des groupes des voyages respectifs des organisations. Le volume des dépenses encourues au titre des voyages influant directement sur le nombre de fonctionnaires affectés au service des voyages, les comparaisons à l'échelle du système ne sont pas pertinentes. Les inspecteurs notent cependant que, dans la majorité des groupes considérés, les fonctionnaires responsables des aspects opérationnels des voyages et/ou tenus pour responsables de la gestion des services de voyage sont des cadres moyens ou des cadres de maîtrise. **Il convient d'accorder à ces personnes la reconnaissance et le respect qui leur sont dus, de les motiver et de leur octroyer des incitations (non financières), ce qui, appliqué avec discernement, se traduira par une amélioration des services de gestion des voyages et de la productivité du personnel.**

32. Si la plupart des organisations considérées ne prévoient pas de mesures particulières pour inciter le personnel des groupes des voyages à réaliser des économies et des gains d'efficacité sur le plan administratif, l'AIEA, l'UIT et l'OACI ont accordé à leurs groupes des voyages une reconnaissance officielle²² et l'ONUDI a déclaré que la plupart de ses employés affectés aux voyages avaient reçu une distinction ou bénéficié d'une promotion ou d'un reclassement de poste.

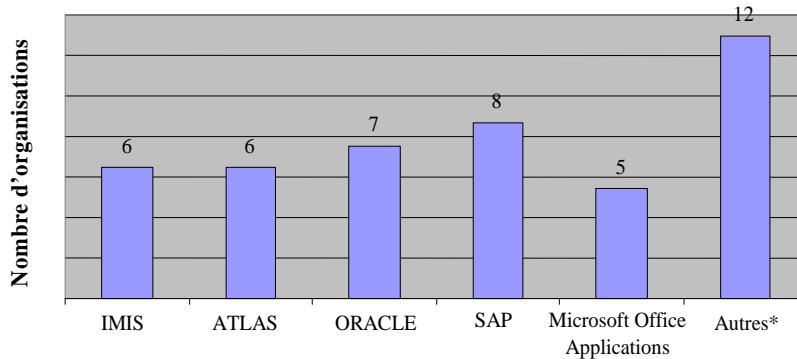
A. Rôle des progiciels de gestion intégrés (PGI) et des technologies de l'information (TI) dans l'organisation des voyages

33. La plupart des organisations utilisent des systèmes PGI complexes pour gérer l'organisation des voyages, mais certaines continuent de recourir aux applications informatiques de base. La figure 3 ci-dessous montre les types de systèmes PGI/applications informatiques utilisés pour l'organisation des voyages²³.

²² Le Groupe des voyages de l'AIEA s'est vu décerner une distinction collective pour travail d'équipe exceptionnel en 2008, celui de l'OACI a reçu une prime collective, tandis que la Section des voyages de l'UIT a obtenu en 2004 un certificat de reconnaissance collective.

²³ D'après les réponses au questionnaire des inspecteurs.

Figure 3

Systèmes PGI/applications informatiques utilisés pour gérer l'organisation des voyages dans 37 organisations

* «Autres» inclut Infopath, les outils institutionnels Intranet, Metastorm Business Process Management e-work (gestion automatisée des documents), Amadeus and Lotus Notes workflow.

34. Parmi les organisations qui utilisent un système PGI, 18 appliquent des modules voyages personnalisés et deux emploient les applications génériques pour des raisons de coût. Les inspecteurs observent en outre avec préoccupation que, pour 10 organisations, le dernier examen en date du système PGI est antérieur à 2000. Les inspecteurs sont d'avis que les organisations devraient, pour réduire la fragmentation, éviter les erreurs et les doubles emplois et gagner en efficacité, étudier tous les moyens possibles de revoir et d'améliorer leurs systèmes.

35. Si certaines organisations ont mis au point des modules permettant une exécution des tâches sans support papier et une signature électronique, beaucoup ont encore besoin de copies papier. Les systèmes PGI et les outils informatiques permettent la mise en évidence/présentation d'indicateurs statistiques pertinents en ce qui concerne les voyages. Ce sont notamment, pour un exercice donné: a) le nombre total de billets émis; b) le coût des billets émis; c) le montant des indemnités journalières de subsistance et des faux frais au départ et à l'arrivée; d) le type de voyage (voyage officiel/statutaire et voyage du personnel/de consultants/de participants, etc.); e) la répartition des voyages par division dans l'organisation; et f) le nombre de voyages par fonctionnaire. Les inspecteurs pensent que, avec le temps, les organisations abandonneront le papier et feront un meilleur usage des indicateurs statistiques dont elles disposent pour mesurer la performance et l'évaluation de l'emploi des ressources.

36. La plupart des organisations ont confirmé que leurs groupes des voyages respectifs participaient à la conception, l'élaboration, l'application et l'adaptation des modules voyages des systèmes PGI et jouaient un rôle déterminant dans la définition des processus, des besoins et des fonctionnalités ainsi que dans les évaluations techniques et les procédures d'approbation et de mise à l'essai. Certains groupes, toutefois, ne participaient guère ou pas du tout à ces opérations. Pour que le système/l'application mis en œuvre réponde à tous les besoins et à toutes les exigences en matière de services de voyage, les inspecteurs souhaiteraient que **les groupes des voyages soient pleinement associés** à l'ensemble du processus et participent à l'amélioration et à la personnalisation des systèmes.

37. La plupart des organisations ont accordé l'attention voulue à la formation en matière d'utilisation des modules voyages des systèmes PGI. Cette formation est dispensée dans le cadre de stages périodiques, en ligne, ou individuellement sur demande. Les inspecteurs encouragent les organisations à diversifier leurs méthodes de formation et à les rendre accessibles sur leurs réseaux Intranet respectifs.

38. Les inspecteurs se sont également enquis auprès des organisations pour savoir s'il était demandé aux fonctionnaires, dans le cadre des autorisations de voyage, d'indiquer si le voyage prévu pourrait être remplacé par d'autres moyens de communication, comme la télé- ou vidéoconférence ou une réunion en

ligne. Seules 8 organisations sur 36 ont dit procéder ainsi. **Les inspecteurs sont d'avis que les moyens de télé/vidéoconférence devraient être plus largement utilisés.**

39. La recommandation suivante permettra aux organisations de réaliser des gains d'efficacité.

Recommandation 3

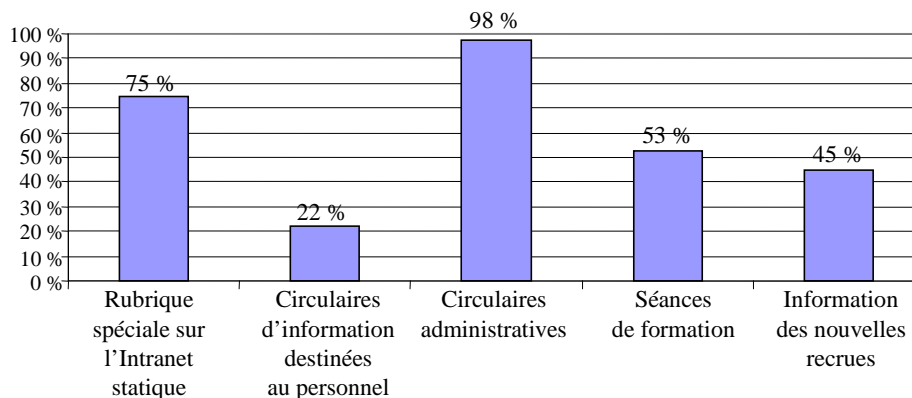
Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies qui ne l'ont pas encore fait devraient veiller à ce que tous les moyens soient mis en œuvre pour revoir et améliorer les modules voyages de leur système PGI.

B. Communication des politiques en matière de voyages

40. Il a été demandé aux organisations d'indiquer la manière dont les politiques et procédures relatives aux voyages étaient communiquées au personnel (voir la figure 4 ci-dessous):

Figure 4

Modes de communication des informations/politiques/procédures au personnel/directeurs de programme dans 40 organisations



Les organisations ont également cité d'autres moyens de communication, comme les mémorandums interservices et les mémorandums aux bureaux extérieurs, les instructions concernant l'administration du personnel, les brochures sur les nominations et les changements d'affectation (HCR) et les notes d'information (UPU). Les inspecteurs savent bien que, dans une organisation, les fonctionnaires ne partent pas tous en mission; les organisations devraient néanmoins adopter plusieurs, sinon la totalité, des modes de communication énumérés ci-dessus pour diffuser l'information sur leur politique en matière de voyages. Pour une bonne gestion des voyages, il est essentiel que tous les fonctionnaires soient dûment informés de leurs droits et de leurs responsabilités.

41. La recommandation suivante devrait permettre de renforcer l'efficacité au sein des organisations.

Recommandation 4

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient veiller à ce que l'information concernant la politique en matière de voyages (y compris les droits et procédures) soit mise à jour et facilement accessible au personnel.

C. Achat de services de voyage²⁴

42. Les frais de voyage augmentent chaque année. Plusieurs organisations dépensent à ce titre des sommes considérables, évoquant l'idée de créer une agence de voyages interne. En dépit des arguments qui s'opposent à une telle solution («ce n'est pas notre activité de base»), certaines organisations ont pris des mesures en ce sens. Les inspecteurs présenteront ici deux exemples, celui du Fonds monétaire international (FMI) et celui de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).

Le modèle du FMI

43. Le FMI, après avoir levé quelques obstacles administratifs, a sollicité et conclu un accord avec l'Airline Reporting Corporation (ARC)²⁵, ce qui lui permet d'acheter directement des billets en son nom. Le FMI (qui a enregistré sa propre agence de voyages) reçoit donc les commissions et redevances directement des compagnies aériennes. Il négocie aussi directement des tarifs préférentiels avec les transporteurs aériens grâce au poids que représente son pouvoir d'achat et en choisit quelques-uns qui répondent le mieux à ses besoins.

44. Le FMI a externalisé son activité voyage, qu'il a confiée à une agence suite à une procédure d'appel d'offres, ne voulant pas employer et payer directement du personnel pour gérer cette activité.

45. La stricte observation des règles et des procédures en vigueur est une condition *sine qua non* du succès de ce modèle. Les inspecteurs ont en effet été informés que, dans le cas des voyages personnels (autorisés uniquement en association avec un déplacement officiel), lorsque le passager paie la différence de prix, les remises obtenues sur le trajet personnel servent à couvrir les frais d'agence et ne sont pas déduites du prix du billet facturé au fonctionnaire.

46. Ce modèle a permis à l'organisation de dégager d'importantes recettes. Le groupe des voyages du FMI est en outre autofinancé.

47. Le FMI ayant conclu un tel accord avec l'ARC, les inspecteurs sont d'avis que d'autres organisations internationales ayant leur siège aux États-Unis et gérant un volume de voyages similaire, individuellement ou collectivement, devraient envisager d'adopter ce modèle.

Le modèle de l'OIM

48. Avec le Plan de facturation et de règlement (BSP)²⁶, les organisations n'ont pas besoin d'avoir leur propre agence de voyages et d'adopter le modèle du FMI. Elles peuvent néanmoins éviter de recourir à un intermédiaire, comme par exemple une agence de voyages, en achetant directement auprès des compagnies

²⁴ Il existe dans le régime commun des Nations Unies différents modèles pour l'achat de services de voyage. Étant donné la complexité de l'organisation des voyages, aucun modèle n'est intégralement applicable à l'ensemble des organismes des Nations Unies. Les modèles considérés sont propres à telle ou telle organisation, ce qui veut dire qu'ils ont été dans une certaine mesure personnalisés compte tenu des pratiques et de la politique des voyages de l'organisation. Il convient en outre de noter qu'avec l'évolution des techniques de gestion des voyages, par exemple avec le développement des progiciels de gestion intégrés (PGI) et des outils de réservation en ligne, la concurrence entre vendeurs dans l'industrie du voyage va continuer de multiplier les possibilités de réaliser des gains d'efficacité. Le succès de l'utilisation des modèles varie du fait de la complexité des voyages à l'échelle du système.

²⁵ L'ARC, société entièrement détenue par les compagnies aériennes qui en sont membres, a été créée dans le seul but de contrôler, réglementer et administrer la vente de ses produits par les agences de voyages, garantissant ainsi que toutes les ventes de billets sont dûment déclarées et réglées par ces agences aux États-Unis.

²⁶ Le BSP (Billing and Settlement Plan) est un système destiné à faciliter et simplifier les procédures de vente, de déclaration et de règlement pour les agents accrédités IATA, ainsi qu'à améliorer les flux financiers et de liquidité des compagnies aériennes. Fin 2008, il y avait 88 BSP couvrant 160 pays et territoires et concernant 400 compagnies aériennes avec un chiffre d'affaires brut de 239 milliards de dollars. Ce système est réservé aux compagnies aériennes, aux agents accrédités IATA, aux agents généraux de vente et aux agents de service d'escale (www.iata.org/ps/financial_services/bsp/index.htm).

aériennes. Bien que rarement utilisé à grande échelle, ce mode d'opération a été mis en place par une organisation, à savoir l'OIM.

49. La circulation des personnes est une des fonctions essentielles de l'OIM, qui dispose donc d'une division spécialement chargée des négociations avec les compagnies aériennes, de l'élaboration des politiques et des procédures, et du contrôle qualité. L'administration des voyages est décentralisée, quelque 200 fonctionnaires étant affectés à travers le monde aux déplacements. Les procédures et les outils opérationnels sont disponibles en ligne et accessibles à l'ensemble du personnel d'exécution; ils concernent les opérations (manuel pour la gestion des déplacements), les accords avec les compagnies aériennes (guide des tarifs internationaux) et la comptabilité (système global intégré d'enregistrement des commandes de billets d'avion).

50. Équipés de terminaux AMADEUS²⁷, les bureaux de l'OIM accèdent directement aux itinéraires et aux tarifs. Les demandes de billets sont centralisées. Une fois reçues, toutes les informations concernant les billets (prix, taxes, itinéraire, ordre de mission, etc.) sont introduites dans le système global intégré d'enregistrement des commandes de billets d'avion en ligne de l'OIM, qui est relié au système de comptabilité, ce qui permet un paiement instantané par le groupe de règlement des factures basé à Manille.

Le Service des voyages du PNUD (bureaux de pays)

51. Les organismes des Nations Unies peuvent utiliser le vaste réseau des bureaux de pays du PNUD pour l'achat de services de voyage: demandes de billets (réservation et achat), traitement des demandes de visa, réservations d'hôtel, etc.

52. Les inspecteurs ont été informés que le PNUD s'efforçait en permanence d'améliorer ses services, y compris en matière de voyage. En juillet 2007, le PNUD a pris progressivement des mesures pour accélérer le processus d'apurement du compte de compensation relatif aux services (SCA). Cette initiative a permis de régler 84 % des litiges soumis au PNUD. Le PNUD fournit actuellement des services à plus de 60 organisations via le SCA, avec un solde annuel excédentaire de plus d'un milliard de dollars (exercice 2007), à travers plus de 140 bureaux de pays²⁸.

53. Le PNUD étudie par ailleurs les tendances et les pratiques du marché en matière de voyages commerciaux et espère améliorer encore en 2010 ses politiques et pratiques relatives à l'administration des services de voyage. Conscient des problèmes posés par l'administration du SCA et le recouvrement des coûts, le PNUD va en outre entreprendre en 2010 un examen du barème UPL (Universal Price List) pour trouver d'autres moyens de renforcer l'efficacité des opérations.

54. Au vu de ce qui précède, **les inspecteurs estiment que les améliorations envisageables au niveau des services de voyage du PNUD et du barème UPL** pourront notamment bénéficier aux organisations recourant à ces services.

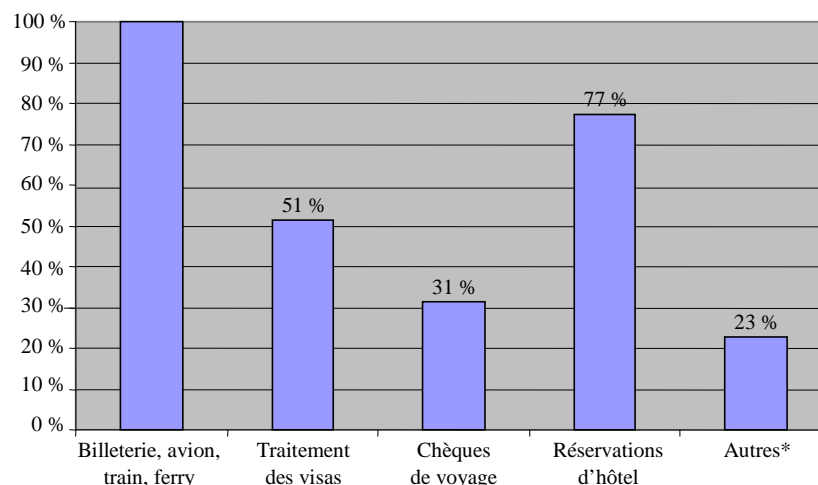
Les sociétés de gestion de voyages (TMC)

55. La plupart des organisations considérées font appel à des TMC pour l'achat de services de voyage. Les organisations qui n'ont pas de groupe des voyages proprement dit utilisent toute la gamme des services des TMC, tandis que certaines organisations recourent à leurs services dans le cadre d'une méthode de management à livres ouverts ou moyennant une commission de gestion. Avec l'évolution des technologies de l'information, certaines organisations utilisent les outils d'autoréservation des TMC pour la billetterie (SBT). La gamme des services fournis et le lieu d'implantation de la TMC influent directement sur le coût des services. La figure 5 ci-dessous montre l'usage que font les organisations des services des TMC.

²⁷ AMADEUS est un système global de distribution (GDS) qui permet la réservation et l'achat de services de voyage (billets d'avion et de train, location de voiture, réservations d'hôtel, croisière, etc.)

²⁸ PNUD – Agency Service Clearing Account (SCA) Handbook, 1^{er} octobre 2009, p. 2.

Figure 5
Services de voyage assurés dans 35 organisations



* «Autres» inclut les voyages privés, les services de réunion et de conférence, la location de voitures, l'assurance voyage et les services de messagerie.

56. Les inspecteurs tiennent à souligner que les organisations recourent aussi aux TMC à d'autres fins, notamment pour rendre compte à la direction des frais de voyage et des mesures d'économie, pour l'analyse des achats effectués à l'avance et l'indication des émissions de carbone (CO₂) et pour les avances de billets d'avion. L'utilisation de ces services et d'autres prestations entraîne généralement des coûts directs ou indirects pour les organisations.

a. Management «à livres ouverts»/commission de gestion

57. L'organisation cliente et la TMC travaillent en partenariat pour réduire les coûts de transaction et les frais de voyage. La TMC fournit à son client un état détaillé des recettes et des dépenses afférentes au traitement de l'ensemble des demandes de voyage. Le client rembourse la totalité des coûts occasionnés à la TMC, qui applique une marge bénéficiaire sur le chiffre d'affaires total.

58. Une simulation budgétaire est réalisée chaque année, puis examinée et approuvée par les deux parties. Le client peut demander des examens budgétaires trimestriels ou semestriels. Les sommes dues à la TMC sont réglées tous les mois ou pour chaque transaction.

59. Pour les inspecteurs, il s'agit d'une situation où les deux parties sont gagnantes, mais les organisations clientes doivent pouvoir disposer de ressources suffisantes pour gérer leur contrat avec la TMC. Dans la plupart des cas, la TMC est implantée dans l'organisation cliente, qui prend en charge tous les coûts administratifs. Les salaires (y compris les commissions et autres avantages) des employés de la TMC sont généralement inférieurs à ceux du personnel de l'organisation cliente de rang comparable.

b. Paiement à la transaction

60. Avec la quasi-disparition des commissions que les compagnies aériennes versaient aux agences de voyages pour les billets émis, ces dernières se sont mises à imposer des frais de transaction ou de prestation pour couvrir le coût de leurs services. Cette pratique courante est peut-être celle qui est la plus facile à gérer et permet la transparence au niveau de la répartition des coûts entre les départements de l'organisation cliente, ou entre les organisations clientes lorsque plusieurs organisations ont conclu un accord collectif avec une TMC.

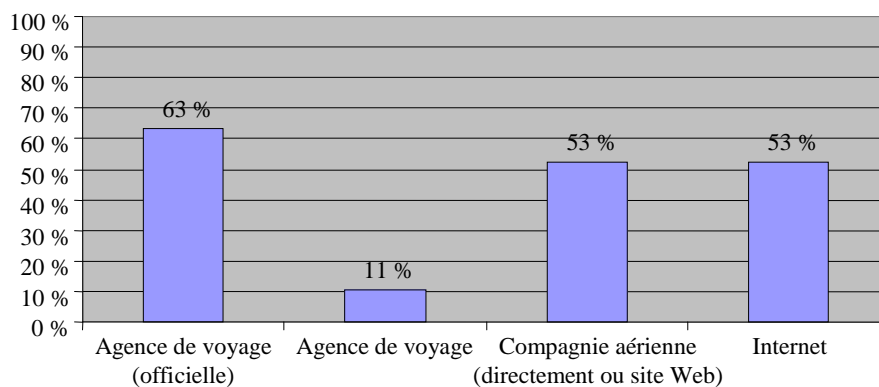
61. Les inspecteurs notent que la rémunération demandée par les TMC à leurs clients varie selon le lieu, et, dans certains cas, dans une même ville. La rémunération globale dépend du coût des services de voyage particuliers/cumulés assurés, ce qui rend difficile toute analyse comparée. Il est évident que plus un itinéraire exige de transactions, à savoir réservation, nouvelle réservation (émission de nouveaux billets) et possibilité de remboursement, plus les coûts de transaction seront «exagérés» et les coûts pour le client élevés. Par conséquent, **les inspecteurs préconisent la méthode de management «à livres ouverts» selon laquelle les coûts sont liés au chiffre d'affaires et donc contrôlables (dans les limites d'un budget donné).**

c. Outils d'autoréservation (SBT)

62. La pléthore de moteurs de réservation sur l'Internet a facilité la pratique de l'achat en ligne de services de voyage. De tels services peuvent généralement être obtenus moins cher et moyennant un coût de transaction nul ou minime. Les voyageurs, qui se sont familiarisés avec l'utilisation de ces outils, s'en servent pour leurs voyages officiels en faisant ultérieurement une demande de remboursement ou utilisent des outils d'autoréservation (SBT) agréés par l'organisation cliente.

Figure 6

Types de SBT autorisés/préconisés par 19 organisations



63. Bien que 19 seulement des 41 organisations considérées autorisent l'utilisation d'outils d'autoréservation, les inspecteurs notent que la tendance va dans le sens d'une telle utilisation et ils ont été informés que certaines organisations allaient recourir en 2010 à de tels outils, qui permettent des coûts de transaction minimum et sont particulièrement intéressants pour les trajets simples. En revanche, il est parfois difficile avec ces outils de réserver des voyages multidesinations. Les outils d'autoréservation n'indiquent pas toujours les meilleurs tarifs disponibles et le client/voyageur ne connaît pas forcément toutes les options existantes. En outre, il vaut mieux que les fonctionnaires se consacrent à l'exécution de leurs tâches plutôt qu'à la planification de leurs déplacements, activité qui devrait être laissée aux spécialistes.

64. Certaines organisations ont recruté des spécialistes confirmés du voyage et peuvent, avec un accès à des systèmes globaux de distribution (GDS) comme AMADEUS ou SABRE, effectuer des réservations pour leur personnel. Lorsqu'elles ne possèdent pas la licence requise, elles peuvent recourir à une TMC pour l'émission des billets moyennant une rémunération fixée au préalable. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) fait par exemple appel à son groupe des voyages pour la réservation de services de voyage destinés à de hautes personnalités²⁹, dont les itinéraires sont généralement complexes et susceptibles de changer souvent. **Les inspecteurs sont favorables à cette approche pratique, qui permet d'assurer un service personnalisé aux voyageurs moyennant des coûts de transaction moindres.**

²⁹ Notamment pour le Secrétaire général, les secrétaires généraux adjoints et les directeurs et pour des missions complexes.

IV. Voyages des fonctionnaires

65. On se limitera dans la présente section aux voyages officiels des fonctionnaires, par opposition aux voyages statutaires ou aux voyages des consultants, conseillers temporaires et participants à des réunions, etc., qui sont régis par les règles et procédures respectives des organisations.

66. Dans la plupart des cas, un fonctionnaire qui voyage pour des raisons officielles doit présenter au préalable une autorisation de voyage approuvée, signée par lui et par son supérieur hiérarchique et parfois validée par un agent certificateur. Il a en outre l'obligation et la responsabilité d'assurer qu'il est en possession d'un laissez-passer valide des Nations Unies (UNLP)³⁰ et qu'il a demandé les visas requis et un certificat médical d'aptitude physique (le cas échéant) et demandé et obtenu une habilitation de sécurité.

67. Dans la plupart des organisations, l'obtention des visas pour les voyages officiels est facilitée par le groupe des voyages ou par une TMC; le voyageur est toutefois tenu de présenter dans les délais les formulaires (dûment) remplis nécessaires pour se conformer aux formalités et procédures du pays hôte en matière de visa. Si les billets d'avion ou de train sont émis et que le visa n'a pas été obtenu, la procédure prévue pour faire face aux frais de pénalité/d'annulation ou au surcoût varie selon les organisations. Certaines organisations, pour éviter le problème, n'émettent tout simplement pas de billets avant d'avoir les visas. D'autres prennent en charge le surcoût de dépenses occasionné, tandis que les autres l'imputent au voyageur. Dans la pratique, chaque cas est considéré séparément.

68. Le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies exige un certificat médical d'aptitude aux fins des voyages en mission³¹ dans les cas suivants:

i) Le fonctionnaire doit, à l'occasion d'un déplacement officiel ou d'un changement d'affectation, se rendre dans un lieu d'affectation classé par la Commission de la fonction publique internationale dans les catégories A, B, C, D et E. Le classement de ces lieux d'affectation est indiqué dans une circulaire annuelle intitulée «Droits spéciaux des fonctionnaires en poste dans certains lieux d'affectation»;

ii) La durée de validité du certificat médical d'aptitude aux fins des voyages en mission est normalement de deux ans. Le fonctionnaire doit, quel que soit son âge, se soumettre tous les deux ans à un examen médical afin de continuer à être reconnu apte aux fins d'une nouvelle affectation ou d'un voyage en mission.

69. Les inspecteurs constatent que certaines organisations n'exigent pas officiellement de certificat médical d'aptitude à voyager, et que, dans plusieurs autres, un tel certificat n'est pas nécessaire. À l'OMPI, en revanche, la présentation de ce certificat est prévue dans la procédure électronique d'autorisation de voyage. Si le fonctionnaire ne possède pas de certificat médical, il ne peut pas partir. Le certificat médical d'aptitude vient juste après l'approbation du directeur de programme. Si le fonctionnaire ne l'obtient pas, la procédure électronique s'interrompt et le groupe des voyages et le directeur de programme sont automatiquement informés par courrier électronique. Ainsi, à l'OMPI et dans d'autres organisations exigeant un certificat médical d'aptitude à voyager, c'est au fonctionnaire qu'il incombe d'obtenir ce certificat, de s'informer auprès du service médical des mesures de protection sanitaires recommandées et de prendre les dispositions nécessaires à cet égard.

³⁰ L'UNLP est le titre de voyage officiel des organismes des Nations Unies et de quelques autres organisations, et est délivré à tous les fonctionnaires et officiels qui voyagent pour le compte de l'Organisation des Nations Unies (JIU/NOTE/2005/2).

³¹ ST/AI/2005/12 du 8 novembre 2005, par. 4.1, al. *c* et *d*.

70. La politique de l'ONU en matière de sécurité exige que tous les fonctionnaires appelés à se rendre dans un pays où une phase du plan de sécurité a été déclenchée obtiennent une habilitation de sécurité. Ils doivent notamment être autorisés à se rendre dans le pays (lieux faisant l'objet d'une phase de sécurité) et s'engager à ne pas partir tant que l'autorisation ne leur a pas été accordée. Tous les fonctionnaires sont en outre tenus d'informer les responsables désignés de leur heure d'arrivée et de départ, même lorsqu'ils se rendent dans des pays où aucune phase de sécurité n'est en vigueur. Les fonctionnaires doivent obtenir l'habilitation de sécurité avant d'entreprendre leur voyage officiel et soumettre leur demande d'habilitation au moins sept jours avant leur départ. Ces procédures s'appliquent non seulement à l'ensemble du personnel de l'ONU et des institutions, programmes et fonds des Nations Unies visés par les dispositions du Manuel de sécurité des Nations Unies³², mais aussi au personnel pour qui les organisations sont tenues d'assurer des déplacements³³.

71. Pour pouvoir obtenir une habilitation de sécurité, il faut avoir suivi le cours d'apprentissage autonome prévu pour l'ensemble du système et intitulé «Notions de base relatives à la sécurité sur le terrain: protection, santé et bien-être des fonctionnaires»³⁴. Le certificat délivré aux fonctionnaires qui ont passé avec succès la dernière épreuve de ce cours est valable trois ans; l'examen doit ensuite être passé de nouveau³⁵. Les fonctionnaires qui sont affectés, qui doivent se rendre ou qui sont réaffectés dans un lieu d'affectation faisant l'objet de la phase 1 ou d'une phase supérieure doivent en outre suivre tous les trois ans le «Cours de sécurité avancé sur le terrain» (mis en place en 2006 et approuvé par le CES).

72. Certaines organisations considérées n'émettent pas de billets tant que l'habilitation de sécurité n'a pas été obtenue, d'autres achètent les billets mais ne les donnent aux fonctionnaires qu'une fois l'habilitation reçue, tandis que d'autres encore, lorsque qu'une phase de sécurité est susceptible d'être soudainement déclenchée dans le lieu de destination, achètent des billets flexibles avec des frais d'annulation nuls ou peu élevés. D'après le Département de la sûreté et de la sécurité de l'ONU, le risque d'un refus d'habilitation est statistiquement faible. En 2008, 286 056 habilitations de sécurité ont été accordées et 15 542 (environ 5 %) refusées. L'étude d'un nombre représentatif de cas refusés montre que le refus était dû dans la grande majorité des cas (99,6 %) au fait que les renseignements demandés concernant le voyage et d'autres questions connexes étaient incomplets, et dans seulement 0,39 % des cas à la situation en matière de sécurité sur le terrain³⁶.

73. Si l'avion est l'un des moyens de transport les plus sûrs, il présente néanmoins des risques non négligeables étant donné le nombre des vols effectués par le personnel³⁷. Les inspecteurs ont été informés de l'existence de principes directeurs concernant les voyages aériens commerciaux dont peuvent s'inspirer tant les responsables des organismes des Nations Unies chargés d'approuver les voyages que les fonctionnaires afin de limiter le plus possible l'exposition du personnel à des risques inutiles³⁸. Ces principes prévoient notamment la mise en place et la gestion de procédures incontestables pour le classement des compagnies aériennes commerciales, ainsi que l'établissement de restrictions concernant le nombre de fonctionnaires prenant un même vol et de procédures permettant de signaler les problèmes en matière de gestion des risques aériens.

74. La recommandation suivante permettra d'assurer le contrôle et le respect des règles et des procédures en matière de voyages.

³² Le non-respect des dispositions et procédures du Manuel de sécurité risque de mettre sérieusement en danger la vie des fonctionnaires et met en jeu la responsabilité des organisations concernées.

³³ Manuel de sécurité des Nations Unies, 2006, annexe H, H.1.1.

³⁴ ST/SGB/2003/19 du 9 décembre 2003.

³⁵ Manuel de sécurité des Nations Unies, 2006, annexe H, H.1.2.

³⁶ Réponses au questionnaire des inspecteurs.

³⁷ Réseau interorganisations pour la gestion des mesures de sécurité (IASMN) – Commercial Passenger Air Travel Guidelines (mai 2006).

³⁸ *Ibid.*, par. 6.

Recommandation 5

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies qui ne l'ont pas encore fait devraient veiller à prévoir dans le processus d'organisation des voyages des dispositions permettant aux fonctionnaires d'indiquer, assumant ainsi leurs responsabilités, qu'ils ont suivi la formation requise en matière de sécurité et demandé une habilitation de sécurité, qu'ils ont obtenu le cas échéant un certificat médical d'aptitude au voyage, qu'ils ont demandé les visas nécessaires et qu'ils possèdent un UNLP valide.

V. Mesures d'économie

Planification des voyages efficace

75. Il est amplement démontré qu'effectuer les réservations à l'avance permet d'obtenir des tarifs beaucoup plus intéressants. L'analyse de 33 000 transactions effectuées par 46 compagnies sur 13 routes en 2007 montre que le prix moyen du billet augmente chaque jour d'environ 2 % à mesure que l'on se rapproche de la date du départ. Selon la classe et la route (les réductions obtenues en réservant à l'avance sont plus importantes pour la classe économique que pour la classe affaires), le prix moyen du billet peut revenir plus de 50 % moins cher lorsqu'on réserve quatorze jours à l'avance³⁹. Les organisations devraient donc demander à leur TMC de leur communiquer régulièrement ce type d'informations.

76. La plupart des TMC disposent des outils nécessaires pour faire apparaître le montant des économies qui auraient pu être réalisées si les billets avaient été achetés à l'avance. Aux fins du présent rapport, les inspecteurs souhaitent présenter le cas d'une organisation internationale basée à Genève⁴⁰:

Selon la politique des voyages de l'Organisation, les demandes de voyage doivent être approuvées et les billets émis huit jours ouvrables avant le départ. Or les statistiques indiquent que 80 % des voyages du personnel en mission sont actuellement approuvés moins de huit jours avant le départ. On estime pourtant que l'Organisation pourrait **économiser jusqu'à 4,5 millions de francs suisses par an au Siège** si les demandes étaient approuvées et les billets émis au moins dix jours ouvrables avant le départ.

À compter du 1^{er} février 2009, les demandes de voyage doivent être approuvées et les billets émis au moins dix jours ouvrables avant le départ. La différence entre le prix payé et le meilleur tarif disponible pour la route sera indiquée sur l'itinéraire des voyageurs, faisant apparaître le surcoût occasionné par une planification tardive. Les conditions de réservation seront prises en compte par l'agent de voyage au moment de l'émission du billet afin de réduire autant que possible les frais d'annulation éventuels. Les demandes de voyage approuvées moins de dix jours avant le départ, avec indication du prix effectivement payé, seront recensées à des fins de contrôle et de rapport.

Des rapports trimestriels seront établis par groupe. Outre des statistiques sur les pratiques et les tendances générales en matière de voyage, ces rapports indiqueront le nombre de demandes de voyage approuvées et de billets émis moins de dix jours avant le départ et la différence entre le prix payé et le meilleur tarif disponible sur la route considérée.

77. Les inspecteurs font observer qu'en planifiant les voyages à l'avance, il est possible de regrouper les missions, c'est-à-dire de couvrir plusieurs réunions ou destinations en un seul voyage et de limiter le nombre des fonctionnaires partant pour une même mission ou une même réunion. Il va sans dire qu'une telle

³⁹ Carlson Wagon-Lit Travel (CWT) Travel Management Institute, 2007, in «Playing by the Rules: Optimizing Travel Policy and Compliance», CWT, 2008.

⁴⁰ Note d'information 2/2009 sur les gains d'efficacité en matière de voyage.

planification facilite en outre la tâche de tous ceux qui s'occupent des voyages. Le personnel est soumis à moins de pressions et a le loisir de rechercher les solutions les plus commodes et les moins onéreuses.

Négociations en commun avec les compagnies aériennes

78. Des organismes des Nations Unies établis dans d'autres lieux d'affectation ont également pris des mesures pour négocier des tarifs préférentiels dans l'intérêt de tous. C'est le cas notamment d'organisations basées à New York, à Rome et à Montréal, ainsi que d'organisations établies dans le cadre des bureaux de pays du PNUD. Une telle pratique permet non seulement d'éviter des coûts mais aussi de réduire ou de supprimer les frais qui sont ou seront facturés par les compagnies aériennes pour la prestation de services auxiliaires⁴¹.

79. La recommandation suivante permettra de renforcer la coordination et la coopération et de réaliser des économies financières substantielles.

Recommandation 6

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies et d'autres organisations internationales qui utilisent une même ville comme point d'accès devraient, s'ils ne l'ont pas encore fait, s'entendre pour négocier en commun en vue d'obtenir des tarifs aériens préférentiels.

Incitations pour le personnel

80. Sur les 41 organisations ayant répondu au questionnaire, quatre ont déclaré prévoir des mesures pour inciter leur personnel à réduire les frais de voyage. Elles octroient notamment des indemnités journalières de subsistance supplémentaires aux fonctionnaires qui voyagent en classe économique alors qu'ils ont droit à la classe affaires⁴² et un congé de compensation aux fonctionnaires qui voyagent le week-end. Une organisation a déclaré qu'elle n'offrait pas d'incitations parce qu'elle n'était pas une «entité commerciale». Selon un avis exprimé, au lieu d'offrir directement de telles incitations au personnel, on pourrait envisager que les fonctionnaires affectent les économies accumulées à un programme donné de l'organisation ou les consacrent à des programmes de perfectionnement du personnel. Les inspecteurs sont d'avis que les organismes des Nations Unies qui ne l'ont pas encore fait devraient adopter une politique d'incitation pour encourager leur personnel à réduire les frais de voyage.

Option de la somme forfaitaire

81. Les fonctionnaires peuvent opter pour le versement d'une somme forfaitaire en espèces et organiser eux-mêmes leur voyage. Cette formule a été adoptée par la plupart des organismes du système pour certaines catégories de voyage à la fin des années 80 et au début des années 90, ce qui n'a pas été sans susciter une controverse au départ. Mais comme il s'agit d'une méthode souple qui présente l'incontestable avantage de réduire les formalités administratives, elle est aujourd'hui largement admise et a été étendue récemment par certains organismes à presque toutes les catégories de voyage⁴³. La figure 7 ci-dessous montre pour quelles catégories de voyage le versement d'une somme forfaitaire est prévu. Il convient toutefois de noter que depuis l'adoption du système de la somme forfaitaire,

⁴¹ Cela consiste à faire payer un bagage supplémentaire, le choix du siège, l'embarquement prioritaire, ainsi que les repas à bord et d'autres prestations.

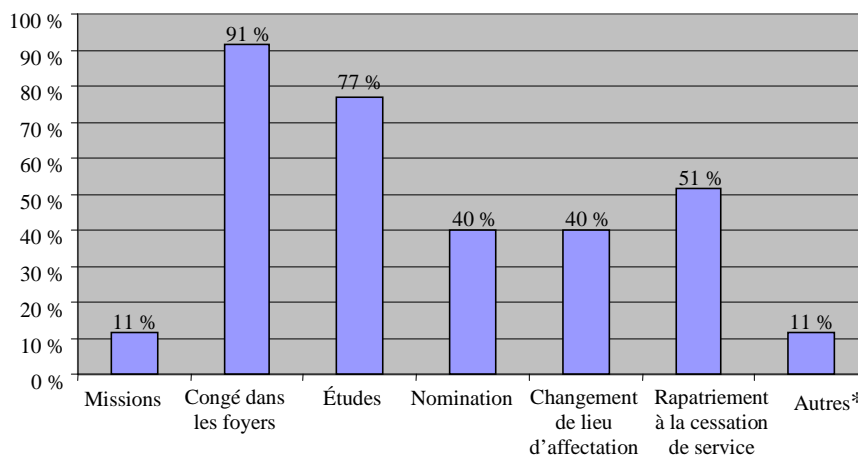
⁴² Cependant, la politique des voyages de la plupart des organisations ne permet pas de faire bénéficier le voyageur optant pour une classe inférieure (donc renonçant à ses droits) des économies réalisées.

⁴³ JIU/REP/2004/10, par. 49.

le modèle économique n'a pas été révisé, alors même que de nombreux changements sont intervenus dans l'industrie du voyage et dans l'ensemble des organismes du système⁴⁴.

Figure 7

Catégories de voyage pour lesquelles une somme forfaitaire est prévue, dans 35 organisations (transport uniquement)



* «Autres» inclut les voyages de consultants (OIT), les voyages des mères allaitantes ou des mères célibataires avec un nourrisson (PNUD) et les voyages familiaux, les missions de reconnaissance et les voyages à des fins de repos et de récupération (ONUDI).

82. Le montant de la somme forfaitaire équivaut à un pourcentage (entre 50 et 80 %) du coût d'un billet d'avion en classe économique à plein tarif IATA (Association du transport aérien international)⁴⁵. Faute de méthode de calcul uniforme, des fonctionnaires employés par différentes organisations dans un même lieu d'affectation qui se rendent au même endroit pour le congé dans les foyers selon un itinéraire identique reçoivent des sommes forfaitaires différentes.

83. En outre, les derniers taux IATA sont considérablement inférieurs aux précédents et les sommes forfaitaires ont souvent fortement diminué. L'IATA a modifié son logiciel de calcul des tarifs. Elle utilise à présent le système multilatéral interligne qui donne les tarifs interlignes mondiaux et repose sur la moyenne des tarifs des différents transporteurs sur le marché. Avec cette nouvelle méthode de calcul, si certains transporteurs baissent leurs prix pour un marché donné, les tarifs IATA qui en découlent diminueront. Ces tarifs plus bas sont moins souvent disponibles et le montant correspondant à la moyenne des prix qui en résulte ne suffira plus pour la destination considérée.

84. Les inspecteurs notent également qu'aucune analyse coûts-bénéfices de l'application de l'option de la somme forfaitaire n'a été réalisée. Cette question mérite en fait de donner lieu à l'établissement d'un rapport

⁴⁴ Déclaration de M. Tom Hanley, Chef du Service des voyages et des transports de l'ONU (New York), à la sixième réunion annuelle de l'IATN tenue à Washington (États-Unis) le 28 septembre 2009.

⁴⁵ L'Association internationale du transport aérien (IATA) est une organisation commerciale internationale de sociétés de transport aérien. Sa mission consiste à représenter, encadrer et servir l'industrie aérienne. L'une de ses principales fonctions est d'agir en tant qu'organisme de fixation des prix pour les tarifs aériens internationaux. L'IATA joue un rôle essentiel dans l'accréditation des agents de voyage. L'autorisation de vendre des billets d'avion des transporteurs participants passe par les organisations membres nationales. Plus de 80 % des ventes des compagnies aériennes sont le fait d'agents accrédités IATA. L'IATA publie également des normes pour l'industrie aérienne. (http://en.wikipedia.org/wiki/International_Air_Transport_Association).

particulier et elle sera examinée par le CCI en 2010⁴⁶ puisque tout changement dans ce domaine entraînera une modification des règles et des procédures actuelles qui devra être approuvée par les États membres.

Mesures particulières prises pour réduire les frais de voyage

85. Compte tenu de la récente crise financière, les inspecteurs ont demandé à chaque organisation si elles avaient pris des mesures particulières pour réduire les frais de voyage. Moins de la moitié des organisations ont déclaré l'avoir fait. Quelques exemples sont énumérés dans le tableau ci-dessous à titre indicatif. Les inspecteurs se félicitent de ces mesures et espèrent que d'autres organisations adopteront des dispositions similaires.

Tableau 3
Mesures particulières prises pour réduire les frais de voyage

<i>Mesures</i>	<i>Organisation</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Réduction du budget voyage 	10 % de réduction (OMI, PNUD, FNUAP, UNESCO)
	11 % de réduction (UNICEF)
	25 % de réduction (ONUSIDA)
	30 % de réduction pour les directeurs principaux et les directeurs (ONUDI)
<ul style="list-style-type: none"> • Recours accru à la vidéoconférence et aux outils de prévision 	HCDH ⁴⁷ , ONUSIDA, CCI
<ul style="list-style-type: none"> • Réduction de la durée des conférences; substitution de la classe économique à la classe affaires 	UIT, ONUSIDA (pas plus de cinq jours dans un même lieu), CCI (dans certains cas)
<ul style="list-style-type: none"> • Limitation à deux du nombre de fonctionnaires se rendant à une réunion; classe affaires uniquement pour les vols de plus de cinq heures 	OMPI
<ul style="list-style-type: none"> • Classe affaires à partir de dix heures de vol 	OTICE
<ul style="list-style-type: none"> • Suppression du choix du transporteur; approbation de la demande de voyage à l'avance et pas d'arrangements privés dans le cadre des demandes de voyage 	OMS, ONUSIDA
<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle renforcé des pratiques de voyage et des dérogations 	FAO
<ul style="list-style-type: none"> • Limitation des escales de repos à un jour après seize heures de voyage 	OACI
<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration de l'accès aux moyens de communication électroniques pour réduire les déplacements 	PNUE, OMT, ONUV, ONUG, UPU, CNUCED, FNUAP, ONUN, CCNUCC, OTICE, OIT, FAO

⁴⁶ Cette question est inscrite dans le programme de travail du CCI pour 2010.

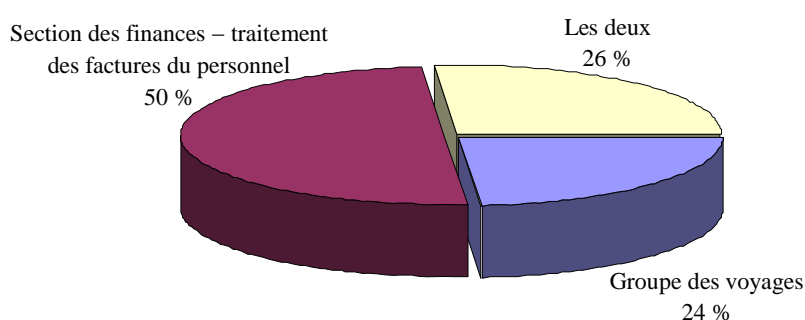
⁴⁷ Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) a adopté un dispositif selon lequel les fonctionnaires doivent indiquer le caractère de nécessité d'une mission (souhaitable, impérative ou essentielle). La direction peut utiliser ces données pour décider de refuser ou d'approuver un voyage. Cet outil permet aussi de contrôler les voyages effectués par les fonctionnaires et de veiller ainsi, par exemple, à ce qu'il n'y ait pas de fonctionnaires du HCDH en surnombre aux réunions.

VI. Traitement des demandes de remboursement des frais de voyage

86. Les réponses des organisations à la question de savoir quel département est chargé des demandes de remboursement des frais de voyage sont présentées dans la figure 8 ci-dessous. Cette figure montre que les responsabilités en la matière sont équitablement réparties. Les inspecteurs ont en outre été informés qu'au moins quatre organisations avaient délocalisé⁴⁸ le traitement des demandes de remboursement: il s'agit de la FAO et du HCR (Budapest), du PAM (New Delhi) et de l'OMS (Kuala Lumpur). Le responsable des voyages du PAM a indiqué qu'une étude de faisabilité avait été effectuée avant de choisir le lieu et que le processus de décision, de planification et d'exécution n'avait duré que six mois. Les économies réalisées étaient considérables, de l'ordre de 1,2 million de dollars⁴⁹.

Figure 8

Groupe/Section responsable du traitement des demandes de remboursement des frais de voyage



Note: Pourcentage calculé pour 38 organisations.

87. Les inspecteurs renvoient aux recommandations 4 et 7 du rapport du CCI de 2004 concernant la preuve du voyage et le traitement en ligne des demandes de remboursement. Les inspecteurs constatent avec satisfaction que la tendance va dans le sens de ces recommandations, les exemples particulièrement significatifs étant ceux du PAM et de l'AIEA et, dernièrement, du Siège de l'ONU.

88. Le Secrétariat, après une période expérimentale, a officiellement adopté en mars 2009 le portail consacré aux demandes de remboursement de frais de voyage (TCP) pour les fonctionnaires en poste à New York qui se rendent en mission. Ce portail contribuera à améliorer l'ensemble du processus de soumission des demandes et permettra d'accélérer la procédure de remboursement et de suivre le cheminement des demandes qui, si tout va bien, pourraient être approuvées en moins de vingt-quatre heures. Le portail étant fondé sur le principe de la déclaration, c'est aux voyageurs qu'incombe la responsabilité de saisir des informations exactes et véridiques.

89. Les fonctionnaires ont deux possibilités pour présenter leurs demandes de remboursement: 1) demande expresse: pour les fonctionnaires qui effectuent un voyage autorisé et qui demandent uniquement le versement des indemnités journalières de subsistance et le remboursement des faux frais au départ et à l'arrivée; ou 2) demande détaillée: pour les fonctionnaires qui demandent un taux spécial d'indemnité journalière de subsistance pour un hôtel donné; qui demandent le remboursement de frais divers pour un segment du voyage qu'ils ont payé personnellement (par exemple, un trajet ferroviaire en Europe); dont l'itinéraire et/ou les dates du voyage diffèrent de ceux qui ont été autorisés; qui ont exercé leur droit

⁴⁸ La délocalisation s'entend du transfert de tâches d'un pays à un autre. Pour une analyse détaillée des expériences réalisées et des enseignements tirés de ces expériences, voir «La délocalisation au sein des organismes des Nations Unies: les centres de services délocalisés» (JIU/REP/2009/6).

⁴⁹ Compte rendu de la quatrième réunion de l'IATN, Rome (Italie), 24 et 25 septembre 2007.

d'escale de repos pour un segment ou les deux segments du voyage; et qui ont combiné congé annuel et voyage officiel.

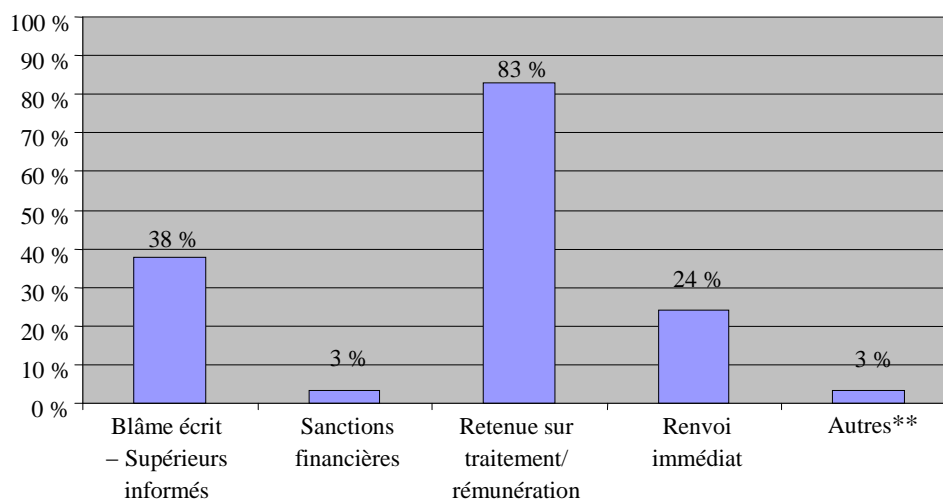
90. La formule de la demande détaillée permet aux utilisateurs de joindre des pièces justificatives scannées, comme par exemple les notes d'hôtel détaillées accompagnées de l'attestation d'un supérieur lorsque le fonctionnaire a bénéficié d'un taux spécial d'indemnités journalières pour un hôtel donné, ainsi que les justificatifs de tous les frais divers dont le fonctionnaire demande le remboursement. Les cartes d'embarquement et les billets d'avion n'ont pas besoin d'être remis, mais les fonctionnaires peuvent en joindre des exemplaires scannés. Dans les deux cas, les fonctionnaires sont tenus de conserver l'original des documents pendant trois ans et de les présenter en cas de contrôle.

91. Sur les quelque 6 000 demandes de remboursement soumises au titre de voyages officiels entre janvier et novembre 2009, 2 400 ont été transmises via le portail TCP. Ce pourcentage devrait s'accroître avec le temps⁵⁰.

92. Les inspecteurs, tout en se félicitant de la mise en fonctionnement du portail TCP, présumant qu'un système adéquat de contrôle et d'audit a déjà été mis en place pour effectuer des contrôles aléatoires. Il est par ailleurs impératif de prendre des mesures appropriées en cas de soumission tardive ou de présentation de demandes frauduleuses. Si ce dernier cas est rare, les sanctions prises doivent néanmoins être annoncées à tous les fonctionnaires à des fins dissuasives. Les inspecteurs constatent que la FAO et le Secrétariat de l'ONU évoquent ces cas dans des circulaires administratives, mais que la plupart des autres organisations traitent directement et confidentiellement avec les fonctionnaires. La figure 9 ci-dessous indique les mesures prises par les organisations.

Figure 9

Mesures prises par 29 organisations en cas de soumission tardive ou de demande de remboursement frauduleuse*



* Certaines organisations ont adopté plusieurs mesures.

** «Autres» inclut les demandes de remboursement considérées comme prescrites lorsqu'elles ont été soumises tardivement.

93. Les recommandations suivantes permettront de réaliser d'importantes économies et d'assurer le contrôle et le respect des procédures réglementaires.

⁵⁰ Statistiques communiquées par la Division de la comptabilité du Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité (BPPBC), ONU (New York).

Recommandation 7

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient prévoir des procédures acceptant la présentation d'une déclaration attestant le voyage tel qu'il a été autorisé pour les demandes de remboursement au titre desquelles le voyageur n'a pas demandé de fonds supplémentaires.

Recommandation 8

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies qui ne l'ont pas encore fait devraient renforcer les procédures imposant des sanctions sévères en cas de demande de remboursement frauduleuse.

Recommandation 9

Les organes directeurs des organismes des Nations Unies devraient demander aux chefs de secrétariat de présenter des rapports sur les frais de voyage par exercice et sur les mesures prises pour rationaliser les frais de voyage.

VII. Questions diverses

Neutralité climatique – voyage durable

94. À la session d'octobre 2007 du CCS, les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies ont «pris l'engagement» de faire progresser leurs organisations respectives vers la neutralité climatique⁵¹, à l'échelon des sièges et des centres des Nations Unies, en ce qui concerne le fonctionnement de leurs installations et les voyages⁵². Les voyages constituent la principale source d'émissions de gaz à effet de serre (GES) dans la plupart des organisations du système, représentant généralement entre 50 et 60 % et parfois jusqu'à 90 % des émissions totales⁵³. Il s'agit donc d'un domaine important à considérer lorsqu'on veut réduire au minimum les émissions de GES.

95. En février 2008, la Division de la technologie, de l'industrie et de l'économie (DTIE) du PNUE, en liaison avec le secrétariat du Groupe de la gestion de l'environnement, a créé l'Unité SUN (ONU durable) en vue d'aider l'ONU et d'autres organisations à parvenir à la neutralité climatique et à la viabilité écologique en général. Pour aider l'ONU à minimiser l'empreinte climatique des voyages, SUN a fait paraître en septembre 2009 un projet de guide sur les voyages durables à l'ONU⁵⁴, et une permanence a été établie afin

⁵¹ L'ONU définit la neutralité climatique comme étant l'ensemble des politiques mises en œuvre par une institution lorsqu'elle évalue ses émissions avérées de gaz à effet de serre, prend des mesures pour les réduire et achète des crédits carbone pour «neutraliser» les émissions restantes, en recherchant le plus haut niveau de qualité possible. (Stratégie pour une Organisation des Nations Unies climatiquement neutre, EMG/AM.07/05/Rev.2, par. 10).

⁵² Annexe II – Déclaration du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination «Vers une Organisation des Nations Unies climatiquement neutre», CEB/2007/2.

⁵³ «Vers une Organisation des Nations Unies climatiquement neutre: l'empreinte du système des Nations Unies et l'action menée pour la réduire» (PNUE, 2009), p. 15. Il a été déclaré que la collecte de données sur les émissions de GES résultant des voyages aériens avait été compliquée. Il est envisagé que les organisations se montrent plus déterminées à cet égard et communiquent de telles données en temps utile, de préférence le premier trimestre de l'année suivante au plus tard.

⁵⁴ Selon SUN, les voyages durables sont les voyages qui minimisent l'impact environnemental, social et économique cumulé sans compromettre la capacité de l'organisation à s'acquitter de son mandat.

de conseiller les organisations sur la mise en œuvre de stratégies viables en matière de voyage. Les inspecteurs ont été informés que certains membres de l'IATN avaient collaboré avec SUN à la préparation de ce guide et ils espèrent qu'une telle collaboration se poursuivra sur une base régulière.

96. Les inspecteurs se félicitent de l'initiative SUN visant à aider les organisations à parvenir à la neutralité climatique et prennent note du projet de guide, qui contient un certain nombre de références et de méthodes pour assurer des voyages durables et montre qu'il est possible de réduire l'empreinte des voyages sur le climat non seulement en diminuant le volume des voyages mais aussi en optant pour des modes de transport différents (le train au lieu de l'avion, par exemple), en planifiant les voyages et en choisissant un système d'organisation adéquat.

Programmes de fidélisation

97. La majorité des organisations n'ont pas de programme de fidélisation permettant d'accumuler des crédits de kilométrage et considèrent que la gestion de tels programmes est onéreuse et administrativement lourde. Certaines compagnies aériennes ont des programmes qui permettent à la fois à l'organisation et aux passagers individuellement d'accumuler de tels crédits⁵⁵, mais les crédits des passagers ne peuvent pas servir à l'achat de billets d'entreprise (à tarifs négociés). Si certaines organisations incitent leurs fonctionnaires à utiliser, à titre volontaire, les kilomètres qu'ils ont accumulés pour leurs futurs voyages officiels, peu de fonctionnaires le font.

98. Les inspecteurs conviennent que la gestion d'un programme de fidélisation est contraignante et, qui plus est, inéquitable (sur quelle base redistribuer les avantages obtenus?) et qu'elle nécessiterait l'adoption de politiques/procédures de réglementation. Ils évoquent toutefois la méthode novatrice adoptée récemment par l'UNOPS: un fonctionnaire peut proposer d'utiliser ses «crédits individuels» accumulés dans le cadre d'un programme de fidélisation pour acheter un billet d'avion destiné à un déplacement officiel et, si le montant effectif des économies qui en résultent pour l'UNOPS est égal ou supérieur à 350 dollars, il sera remboursé de la moitié de ce montant.

Perspectives

99. Les innovations qui caractérisent l'industrie du voyage devront être prises en considération. Le billet électronique, introduit seulement récemment, outre de réduire les coûts et le papier, a rendu les voyages plus faciles. L'émission de cartes d'embarquement électroniques, qui fait l'objet de projets pilotes, va très probablement se généraliser, ce qui ne manquera pas de faciliter la présentation des pièces justificatives des voyages, réduisant ainsi les coûts de traitement.

100. La pratique récemment adoptée par les compagnies aériennes, qui font désormais payer des services auxiliaires auparavant gratuits, obligera aussi les organisations à modifier les droits, les politiques et les procédures en matière de voyage et à informer les voyageurs des éléments de dépense remboursables. Les compagnies aériennes exigent par exemple un supplément pour chaque bagage supplémentaire, pour le choix du siège, pour l'obtention d'une carte d'embarquement prioritaire, ainsi que pour les repas et divers autres services à bord.

101. L'application ou l'amélioration des progiciels de gestion intégrés permettra d'améliorer/de rationaliser les opérations d'organisation des voyages. L'accent mis sur l'empreinte climatique des voyages et l'adoption de stratégies durables impliqueront en outre une modification des droits, des politiques et des procédures existant en matière de voyage. Les organisations, en concertation avec les sections/départements compétents, ont donc mis régulièrement à jour leurs manuels des voyages. Les inspecteurs se félicitent de la réactivité à cet égard de certaines organisations comme l'AIEA, le FIDA, l'UNOPS, l'UPU et le PAM.

⁵⁵ Lufthansa, Swiss et Qatar Airways, par exemple.

Annexes

Annexe I

Liste des membres de l'IATN en 2009

- | | | | |
|-----|---|-----|-----------------------------|
| 1. | AIEA | 26. | OIT |
| 2. | BAfD | 27. | OMI |
| 3. | Banque mondiale | 28. | OMM |
| 4. | BERD | 29. | OMPI |
| 5. | BID | 30. | OMS |
| 6. | CCI | 31. | OMT |
| 7. | CCNUCC | 32. | ONU DC/ONU V |
| 8. | CESAO | 33. | ONUDI |
| 9. | CIC | 34. | ONUG |
| 10. | CIPT | 35. | ONUSIDA |
| 11. | Conseil de l'Europe | 36. | OSCE |
| 12. | FAO | 37. | OTICE |
| 13. | FIDA | 38. | PAM |
| 14. | FMI | 39. | PNUD |
| 15. | Fonds mondial de lutte contre
le sida, la tuberculose et le
paludisme | 40. | PNUE/DTIE |
| 16. | FNUAP | 41. | Secrétariat du Commonwealth |
| 17. | GAVI Alliance | 42. | Siège de l'ONU |
| 18. | HCDH | 43. | TPIR |
| 19. | HCR | 44. | TPIY |
| 20. | INTERPOL | 45. | UIP |
| 21. | OACI | 46. | UIT |
| 22. | OCDE | 47. | UNBONN |
| 23. | ONUN | 48. | UNCCD |
| 24. | OIAC | 49. | UNESCO |
| 25. | OIM | 50. | UNIIC |
| | | 51. | UPU |
| | | 52. | VNU |

Annexe II

Aperçu des suites à donner aux recommandations du CCI, par organisme participant JIU/REP/2010/2

Rapport	Effet recherché	ONU et fonds et programmes des Nations Unies											Institutions spécialisées et AIEA													
		ONU*	CNUCED	ONU/DC/UNOV	PNUE	ONU-HABITAT	HCR	UNRWA	PNUD	FNUAP	UNICEF	PAM	(AUTRES)	OIT	FAO	UNESCO	OACI	OMS	UPU	UIT	OMM	OMI	OMPI	ONUDI	OMT	AIEA
Pour suite à donner		☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
Pour information		☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Recommandation 1	b	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 2	g	E					E							E				E		E	E		E			
Recommandation 3	f	E		E	E	E		E	E		E	E	E	E		E		E	E	E		E		E	E	E
Recommandation 4	g	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 5	d	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 6	c				E	E		E		E			E			E	E		E			E			E	E
Recommandation 7	f	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 8	d	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 9	d	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L

Légende: L: Recommandation appelant une décision de l'organe délibérant
E: Recommandation appelant une suite de la part du chef de secrétariat
☐: Recommandation n'appelant pas de suite de la part de cet organisme

Effet recherché: a: renforcement de l'obligation de rendre des comptes b: diffusion des meilleures pratiques c: renforcement de la coordination et de la coopération
d: renforcement des contrôles et de la conformité aux règles e: renforcement de l'efficacité f: substantielles économies financières g: renforcement de l'efficacité o: autres

* Recouvre toutes les entités énumérées dans le document ST/SGB/2002/11 autres que la CNUCED, l'ONU/DC, le PNUE, ONU-HABITAT, le HCR et l'UNRWA.