



Assemblée générale

Distr. générale
16 août 2005
Français
Original: anglais

Soixantième session

Points 125 et 131 de l'ordre du jour provisoire*

Projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2006-2007

Corps commun d'inspection

Rapport du Corps commun d'inspection sur l'harmonisation des conditions de voyage à l'échelle du système des Nations Unies

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre pour examen aux membres de l'Assemblée générale ses observations, ainsi que celles du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination, concernant le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Harmonisation des conditions de voyage à l'échelle du système des Nations Unies » (A/60/78).

Résumé

Le Corps commun d'inspection (CCI) examine dans son rapport la réglementation des voyages dans les organisations du système des Nations Unies, donnant une analyse comparée des conditions dans lesquelles le personnel voyage et des frais de voyage remboursables en fonction du règlement du personnel de chacune de ces organisations, compte tenu des transformations rapides que connaît le secteur des transports aériens.

La conclusion du rapport est que, si de nombreuses modifications apportées ces dernières années ont eu pour effet d'améliorer les conditions de voyage, des disparités marquées subsistent dans la réglementation et les pratiques des organisations du système, notamment en ce qui concerne les critères ouvrant droit à la classe affaires, l'utilisation de l'option de somme forfaitaire pour les diverses catégories de voyages, les escales pour les voyages d'une certaine durée, l'utilisation des voitures de location et des voitures particulières, le versement des indemnités

* A/60/150.



journalières de subsistance, et les procédures de vérification (comptes à rendre, assurance) des voyages effectivement accomplis par les fonctionnaires ayant opté pour la somme forfaitaire. Le rapport comporte un certain nombre de recommandations et de méthodes suggérées pour harmoniser et rendre plus rentables la réglementation et les pratiques dans l'ensemble des organisations du système des Nations Unies.

Les membres du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination (CCS) apprécient hautement l'analyse comparée des pratiques concernant les voyages dans le système des Nations Unies présentée dans le rapport et conviennent qu'il importe de parvenir à une harmonisation plus poussée lorsqu'elle est possible, afin d'accroître le pouvoir de négociation et de protéger la santé et le bien-être du personnel dans l'ensemble du système.

I. Introduction

1. Le rapport du CCI intitulé « Harmonisation des conditions de voyage à l'échelle du système des Nations Unies » comporte une analyse comparée, ainsi qu'une étude historique détaillée, de la réglementation des voyages dans le système des Nations Unies, surtout face aux transformations rapides que connaît le secteur des transports aériens, notamment aux effets des mesures de sécurité sur la durée et les conditions des voyages. Il comporte un ensemble de recommandations importantes, qui, si elles sont suivies, devraient rendre plus claire la manière de déterminer les frais de voyage remboursables qui n'ont pas jusqu'à présent été traités globalement. Le CCI recommande notamment de réduire la durée de voyage minimale ouvrant droit à la classe affaires pour raisons de santé, d'étendre l'option de la somme forfaitaire à certaines catégories de voyages, et de donner droit à une escale pour les voyages d'une certaine durée. Le Corps commun examine aussi dans son rapport une simplification plus poussée de la réglementation des voyages, qui serait souhaitable.

2. Dans un système où la réglementation des voyages n'est pas uniforme, il y a déjà nombre d'organisations qui ont pris l'initiative de revoir cette réglementation et les frais remboursables. La Commission de la fonction publique internationale (CFPI) étudie également la question, sur la demande de l'Assemblée générale des Nations Unies, afin de faire appliquer les pratiques et les politiques de voyage optimales dans l'ensemble du système des Nations Unies.

II. Observations générales

3. Les membres du CCS sont satisfaits du rapport du CCI, qu'ils trouvent pertinent et opportun, surtout compte tenu du fait que les membres du personnel des organisations du système des Nations Unies sont appelés de plus en plus à voyager alors que les conditions dans le secteur mondial des transports aériens changent constamment et qu'on est encore plus sensible à la nécessité d'améliorer la sûreté et la sécurité du personnel.

4. Les membres du CCS notent que la réglementation des voyages est en cours d'examen aux Nations Unies, le dernier examen remontant à 2000. Le Secrétariat devrait présenter deux séries de recommandations, d'une part celles qui peuvent être appliquées sous l'autorité du Secrétaire général, et de l'autre celles qui nécessiteront l'approbation de l'Assemblée générale.

5. Le travail du Réseau interinstitutions de négociation des conditions tarifaires pour les voyages a considérablement fait avancer l'harmonisation dans ce domaine. Le Réseau permet aussi de faire circuler l'information sur les voyages et de définir des normes et des pratiques optimales dans l'ensemble du système.

6. Les membres du CCS estiment qu'à la suite du rapport consacré en 1995 par le CCI aux voyages dans le système des Nations Unies (JIU/REP/95/10), de nombreux changements apportés à la réglementation ont déjà permis d'améliorer les conditions de voyage, de réviser les politiques concernant les voyages pour rectifier l'impact qualitatif défavorable des transformations rapides survenant dans le secteur des transports aériens, et de rationaliser les procédures administratives. Il y a nombre de nouvelles pratiques concernant les voyages que les organisations du système des Nations Unies appliquent grâce aux consultations et à la coordination qu'elles ont

mises en place pour développer l'harmonisation des conditions de voyage dans l'ensemble du système. Pourtant, malgré ces efforts, des disparités entre organisations subsistent, surtout pour ce qui est du droit à voyager en classe affaires (la durée des voyages aériens y ouvrant droit est actuellement de cinq à neuf heures selon l'organisation), de l'usage de la somme forfaitaire, et des escales pour les vols d'une certaine durée.

7. Pour ce qui est de la durée minimum de vol ouvrant droit à la classe affaires, les membres du CCS unanimes sont favorables à l'harmonisation des règles applicables et des pratiques dans l'ensemble du système, surtout en vue de protéger la santé des fonctionnaires qui voyagent, préoccupation soulignée par l'Organisation mondiale de la santé.

8. Les membres du CCS sont d'accord aussi avec d'autres constatations et conclusions formulées dans le rapport, et notamment avec les suivantes :

- L'utilisation des modes de transport les plus économiques devrait toujours être envisagée, par exemple le voyage en train dans certains cas, même si l'avion est indiqué comme mode de transport préférable dans le règlement du personnel de nombreuses organisations;
- Il ne faut pas qu'en cherchant à réduire les frais administratifs occasionnés par la gestion des voyages, on restreigne la souplesse dont un voyageur a besoin pour respecter un emploi du temps chargé;
- La vérification des voyages réellement effectués (pour l'assurance et pour les comptes à rendre) ne devrait pas entraîner de travail supplémentaire de vérification interne et externe des comptes dans les organisations en cause.

III. Observations relatives à des recommandations précises

Recommandation 1

L'Assemblée générale devrait charger le Secrétaire général de revoir, dans le cadre du CCS, les critères utilisés pour déterminer la classe dans laquelle voyagent les fonctionnaires, en vue de l'adoption d'une politique commune à l'échelle du système, en particulier pour ce qui est de la durée de voyage minimale ouvrant droit à la classe affaires. Le CCS devrait prendre en considération la recommandation formulée par la Commission de la fonction publique internationale dans son rapport annuel de 1997¹. Il faut tenir compte, entre autres, des profondes transformations subies par le secteur des transports aériens ces dernières années, de la détérioration des conditions de voyage qu'elles ont entraînée, de l'allongement de la durée des voyages dû au renforcement des mesures de sécurité, ainsi que de l'avis du Service médical de l'ONU sur les risques que présentent les vols long-courriers pour la santé et sur les moyens d'atténuer ces risques (dont la possibilité d'autoriser les voyages en classe affaires à partir d'un certain âge). En règle générale, seuls les chefs de secrétariat des organismes devraient voyager en première classe et les fonctionnaires de haut rang devraient tous voyager en classe affaires par souci d'uniformité (par. 23 à 30).

9. Les membres du CCS appuient cette recommandation et notent que certains organismes des Nations Unies ont déjà pris des mesures visant à réduire la durée de

voyage minimale ouvrant droit à la classe affaires, l'un de neuf heures à six heures, et l'autre de neuf heures à sept heures. Dans l'ensemble, ils continuent de soutenir la recommandation de la CFPI visant à porter à sept heures la durée de voyage minimale ouvrant droit à la classe affaires, compte tenu de la détérioration des conditions de voyage et du fait établi que les vols long-courriers présentent des risques pour la santé.

10. En ce qui concerne la possibilité d'ajouter un critère d'âge pour la définition des durées de voyage minimales ouvrant droit à la classe affaires, les membres du CCS émettent des réserves au sujet de cette formule qu'ils n'estiment pas pratique, et qui risque d'entraîner des complications administratives inutiles, ce qui irait à l'encontre des efforts déployés actuellement pour rationaliser et simplifier les procédures administratives relatives aux voyages. À ce propos, les membres du CCS sont d'avis qu'il serait plus indiqué de prendre en compte les aspects sanitaires plutôt que le critère de l'âge, pour définir la durée de voyage minimale ouvrant droit à la classe affaires.

11. Les membres conviennent que le CCS et la CFPI devraient coordonner leurs activités pour éviter les doubles emplois.

Recommandation 2

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies qui ne l'ont pas encore fait, à savoir l'OMS, l'UIT, l'OMPI et le FNUAP, devraient décider d'étendre l'option de la somme forfaitaire aux voyages de visite familiale et aux voyages au titre des études. Le Secrétaire général, dans le cadre des mécanismes actuels de coordination interorganisations, devrait étudier l'intérêt que présente l'application de cette formule à d'autres catégories de voyages (à l'occasion du recrutement, du changement de lieu d'affectation ou de la cessation de service et d'entrevues), en tenant compte de l'expérience des organismes qui l'ont déjà adoptée. À cet égard, l'Inspecteur appuie la recommandation du Groupe de travail de haut niveau à composition non limitée sur le renforcement du système des Nations Unies [décision 25 a)] visant à offrir une somme forfaitaire pour le voyage de rapatriement (par. 52, 53 et 61).

12. De manière générale, les membres du CCS sont favorables à cette recommandation, qui va dans le sens de la pratique que suivent déjà les fonds et programmes des Nations Unies, y compris le FNUAP. Ils approuvent la formule de la somme forfaitaire et sont disposés à envisager de l'étendre aux autres catégories de voyage, comme le changement de lieu d'affectation ou la cessation de service et le rapatriement, ainsi, à quelques exceptions près, qu'aux voyages effectués à l'occasion du recrutement ou d'entrevues. Pour ces deux dernières catégories de voyage, certains organismes préfèrent laisser les intéressés acheter eux-mêmes leurs billets, et les rembourser ensuite à hauteur d'un montant fixe ou convenu à l'avance.

13. Cependant, les petits organismes ont indiqué que l'utilisation de la formule de la somme forfaitaire pouvait entraîner des difficultés liées à l'un ou plusieurs des facteurs suivants :

- La formule de la somme forfaitaire coûte plus cher en pratique;

- Il est plus économique de payer des billets à des prix négociés qu'une somme forfaitaire;
- Les organismes qui ont un faible volume de visites familiales trouvent la formule de la somme forfaitaire plus coûteuse;
- Pour ce qui est du voyage au titre des études, plusieurs organismes ont constaté que le fait de surveiller en permanence les variations de prix des billets d'avion permettait souvent de réaliser de plus fortes économies que la formule de la somme forfaitaire.

Recommandation 3

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies qui versent une somme forfaitaire pour les voyages à l'occasion du congé dans les foyers, les voyages de visite familiale et les voyages au titre des études devraient prendre comme base de calcul les 75 % du plein tarif du billet d'avion en classe économique (tarif publié par l'IATA pour le voyage, selon l'itinéraire le plus direct) (par. 55 à 60).

14. Bien que la pratique observée varie, l'avis général est qu'il est préférable d'utiliser des taux pour calculer le montant des sommes forfaitaires. De nombreux organismes utilisent comme base de calcul le taux de 75 %, méthode qu'ils considèrent comme la « pratique optimale » que l'ensemble du système pourrait adopter. Cela dit, certains membres du CCS sont d'avis que, étant donné les changements survenus récemment dans le secteur des transports et la difficulté à définir des prix standard, il faut réévaluer ce taux de base périodiquement, et il serait bon que les organismes conservent une certaine souplesse, au vu de leur situation géographique et des circonstances, tout en utilisant comme norme de base le taux de 75 %.

Recommandation 4

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies qui ne l'ont pas encore fait, à savoir l'ONU, l'UPU, l'OACI, l'OMPI, l'OIT, l'OMI, l'OMS, l'UIT et l'OMM, devraient décider de ne plus demander de preuve du voyage aux fonctionnaires qui optent pour la somme forfaitaire, conformément à la recommandation du Groupe de travail de haut niveau à composition non limitée sur le renforcement du système des Nations Unies [décision 25 a)]. Ces organismes devraient se contenter d'une déclaration du voyageur, mais prévoir des vérifications (contrôle par sondage des pièces justificatives que doivent conserver les fonctionnaires) (par. 62 et 63).

15. Tout en étant sensibles à l'esprit et à l'objet de cette recommandation et en convenant qu'elle pourrait permettre de rationaliser considérablement les procédures administratives relatives aux voyages, les membres du CCS, dans leur ensemble, pensent que chaque organisme devrait se demander si l'introduction de la procédure de déclaration du voyageur concernant la somme forfaitaire lui permettrait de conserver un niveau de contrôle de l'utilisation des fonds aux fins du voyage qui, pour être réduit à son minimum, n'en soit pas moins suffisant.

Recommandation 5

L'Assemblée générale devrait dispenser le Secrétaire général de faire rapport sur les dérogations concernant la classe. Les mécanismes actuels de contrôle interne devraient être maintenus en place. Des critères précis devraient être établis pour les dérogations, en particulier en cas de voyage en première classe pour des raisons de prestige (« hautes personnalités ») ou des raisons médicales. L'Assemblée générale devrait prendre une décision concernant la classe dans laquelle doivent voyager la Vice-Secrétaire générale, le Président de l'Assemblée générale, ainsi que les gardes du corps et les agents de sécurité accompagnant le Secrétaire général, de façon à ne plus avoir à traiter ces cas comme des dérogations (par. 33 à 36).

16. Le Secrétaire général est favorable à la deuxième partie de cette recommandation, visant une décision de l'Assemblée générale concernant la classe dans laquelle doivent voyager la Vice-Secrétaire générale, le Président de l'Assemblée générale et les gardes du corps et agents de sécurité accompagnant le Secrétaire général. Pour ce qui est de la première partie, il peut être bon dans un souci d'efficacité de cesser de signaler les dérogations à l'Assemblée générale, mais le simple fait d'avoir à les signaler a un effet dissuasif, les bureaux hésitant à les accorder, et renforce leur obligation redditionnelle. Il est indispensable pour la transparence que les dérogations soient régulièrement signalées et facilement accessibles à ceux qu'elles intéressent. Le Secrétariat envisage donc de fixer des critères plus étendus pour l'octroi des dérogations, quels que soient les motifs invoqués.

Recommandation 6

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient imposer l'utilisation de modes de transport autres que l'avion quand ceux-ci sont plus économiques, dans l'intérêt de leur organisation. Les règles et dispositions applicables en l'espèce devraient être modifiées selon que de besoin (par. 37 à 43).

17. Cette recommandation est acceptable.

Recommandation 7

L'utilisation de voitures de location devrait être réglementée (par. 44).

18. Cette recommandation est acceptable, les membres du CCS notant toutefois qu'elle est à envisager compte tenu des nécessités spécifiques de chaque organisation et des frais d'exploitation, qui varient selon le lieu.

Recommandation 8

Pour simplifier les procédures de remboursement des frais de voyage en automobile particulière, le Secrétaire général devrait revoir le système actuel fondé sur le kilométrage et adopter un taux standard qui serait appliqué dans le monde entier par les organismes des Nations Unies (par. 45 à 48).

19. Les membres du CCS sont favorables à cette recommandation et conviennent que le système actuel d'établissement des taux de remboursement des frais de voyage en automobile particulière pourrait être simplifié, les procédures actuelles ne

semblant pas économiques. Mais l'adoption d'un taux standard appliqué dans le monde entier risquerait d'entraîner des remboursements beaucoup trop élevés pour les fonctionnaires utilisant leur automobile dans les pays où le coût est le plus faible (actuellement 16 cents le mille, ou 10 cents le kilomètre), et trop faibles pour ceux qui s'en servent dans les pays où les coûts sont le plus élevés (actuellement 28 cents le mille, ou 17,5 cents le kilomètre). Il reste que fixer des directives et un système de prise en compte de la distance parcourue relève bel et bien de la compétence de la CFPI, et le Secrétariat entend donc évoquer la question avec la Commission lors du prochain examen de la réglementation des frais de voyage et de son application.

Recommandation 9

Les chefs de secrétariat des organismes qui ne le font pas encore (OIT, OMS, UNESCO, OACI, UPU et OMI) devraient décider de payer d'avance le montant intégral de l'indemnité de subsistance et des faux frais au départ et à l'arrivée, afin de simplifier le traitement des demandes de remboursement des frais de voyage, qui devrait être automatisé (traitement en ligne) (par. 68 à 71).

20. Cette recommandation recueille l'adhésion la plus complète, car c'est une « pratique optimale », et les organisations sont nombreuses à en avoir entamé la mise en œuvre. Il ne faut toutefois pas négliger le fait que le paiement intégral de l'indemnité de subsistance entraînera des conséquences pour les contrôles financiers associés aux voyages en mission, des coûts et d'autres incidences de l'aménagement des systèmes informatiques en place, qui seront à prendre pleinement en compte.

Recommandation 10

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies dont les fonctionnaires voyagent en classe affaires devraient faire passer de 10 à 16 heures la durée de voyage minimale pour pouvoir bénéficier d'un arrêt aux fins de repos. Les fonctionnaires qui ne voyagent pas en classe affaires devraient avoir droit à une escale au bout de 10 heures de voyage (par. 64 à 67).

21. À l'heure actuelle, la pratique générale dans les organisations du système est d'accorder un arrêt de repos si le voyage dure plus de 16 heures. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, concernant le droit à une escale après 10 heures de voyage pour les fonctionnaires qui ne voyagent pas en classe affaires, la plupart des organisations du système aimeraient revoir la question compte tenu des préoccupations de santé évoquées par l'OMS.

Recommandation 11

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies qui ne l'ont pas encore fait devraient prendre des dispositions fondées sur les meilleures pratiques en ce qui concerne le voyage des parents rendant visite à leurs enfants là où ils font leurs études, le voyage des mères allaitantes, le voyage des pères ou des mères célibataires, la possibilité de choisir un autre lieu de congé dans les foyers compte tenu de la nationalité du conjoint, ainsi que le nombre minimum de jours à passer dans le pays du congé dans les foyers (par. 11 à 14).

22. Cette recommandation est déjà appliquée ou activement envisagée par la plupart des organisations du système, y compris pour ce qui est du voyage d'un parent rendant visite à un enfant au lieu de ce soit l'enfant qui voyage, du voyage

des mères allaitantes et de leurs nourrissons, de la réduction du nombre minimum de jours à passer dans le pays du congé dans les foyers, et de la possibilité de choisir un autre lieu de congé dans les foyers compte tenu de la nationalité du conjoint.

Recommandation 12

L'Assemblée générale pourrait prier le Secrétaire général d'examiner, dans le cadre du CCS, les conditions de voyage et les prestations prévues pour les membres de divers organes et organes subsidiaires de l'ONU et des organismes des Nations Unies, en vue de faire des propositions pour harmoniser ces conditions à l'échelle du système (par. 72 à 75).

23. Cette recommandation est acceptable. Le Comité de haut niveau sur les questions de gestion réexamine périodiquement, par l'intermédiaire de son réseau ressources humaines et de son réseau finances et budget, les conditions de voyage et les prestations prévues dans les différentes organisations du système, et avance des propositions précises en vue de mieux harmoniser la réglementation des voyages lorsque cela est possible, de mettre en commun les pratiques optimales et de rationaliser les procédures administratives concernant les voyages. Le Comité, par l'intermédiaire de ces réseaux, prend également en considération les travaux consacrés par la CFPI à la définition de normes applicables aux voyages et aux prestations correspondantes dans le système des Nations Unies.

Notes

¹ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-deuxième session, Supplément n° 30 (A/52/30), par. 275.*