

**LES VOYAGES À L'ORGANISATION
DES NATIONS UNIES :
PROBLÈMES D'EFFICACITÉ
ET DE RÉDUCTION DES COÛTS**

Établi par

**Andrzej T. Abraszewski
Sumihiro Kuyama**

Corps commun d'Inspection



**Genève
1995**

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
Sigles et acronymes.....		6
RÉSUMÉ ANALYTIQUE ET RECOMMANDATIONS.....		7
INTRODUCTION.....	1 - 7	14
I. VUE D'ENSEMBLE DE LA QUESTION DES VOYAGES À L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES.....	8 - 35	16
A. Étude des dépenses au titre des voyages pour l'exercice biennal 1992-1993, crédits ouverts pour l'exercice 1994-1995 et prévisions de dépenses pour l'exercice 1996-1997	9 - 20	16
B. Voyages payés par l'Organisation.....	21 - 28	19
C. Voyages autorisés par l'Organisation et tendances du marché.....	29 - 35	21
II. GESTION DES VOYAGES : POSSIBILITÉS DE CHANGEMENT ET D'AMÉLIORATION.....	36 - 111	23
A. Politique des voyages : son établissement et son exécution.....	36 - 49	23
B. Ensemble transparent, complet et actualisé de règles et de procédures.....	50 - 59	26
C. Maîtrise du coût des voyages au moyen des budgets-programmes et des contrôles	60 - 73	28
D. Réduction des frais généraux de voyage : modification des procédures et adoption de nouvelles techniques.....	74 - 92	32
1. Modification et innovations dans l'établissement des documents et des procédures concernant les voyages.....	75 - 80	32
2. Traitement informatisé des documents de voyage..	81 - 83	33
3. Versement d'une somme forfaitaire.....	84 - 92	34

TABLES DES MATIÈRES (suite)

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
E. Rapports avec les prestataires de services de voyages.....	93 - 106	36
1. Rapports contractuels avec les agences de voyages.....	94 - 101	37
2. Rapports avec les transporteurs aériens.....	102 - 106	39
F. Télécommunication et téléconférence comme solutions de remplacement à certains voyages.....	107 - 111	40
III. OPTIONS QUI S'OFFRENT POUR RATIONALISER ET AMÉLIORER DIVERS ÉLÉMENTS DU RÉGIME ACTUEL DES VOYAGES.....	112 - 170	41
A. Transports.....	112 - 148	41
1. Tarifs aériens.....	113 - 126	41
2. Classes du voyage par avion.....	127 - 135	44
3. Procédure de dérogation autorisant le voyage par avion dans une classe supérieure.....	136 - 139	47
4. Escales.....	140 - 145	48
5. Voyage par d'autres moyens de transport.....	146 - 148	49
B. Frais de voyage non liés au transport.....	149 - 170	50
1. Le régime actuel d'allocation journalière de subsistance doit-il être maintenu?	149 - 152	50
2. Majoration de l'indemnité journalière de subsistance.....	153 - 155	51
3. Séjour hôtelier.....	156 - 159	52
4. Faux frais au départ et à l'arrivée.....	160	53
5. Services gratuits et avantages offerts aux voyageurs.....	161 - 170	53
a) Services gratuits et avantages offerts aux voyageurs par les pays ou organisations hôtes.....	161 - 163	53
b) Avantages offerts par les programmes de fidélisation.....	164 - 170	54

TABLES DES MATIÈRES (suite)

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
IV. COORDINATION DES VOYAGES À L'ÉCHELLE DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES.....	171 - 176	56
A. Coordination au niveau des gouvernements.....	171 - 176	56
B. Coordination entre les services des voyages au niveau du secrétariat.....	177 - 178	58

ANNEXES

I. Frais de voyage imputés sur le budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies : dépenses effectives pour l'exercice biennal 1992-1993, crédits ouverts pour l'exercice biennal 1994-1995 et prévisions de dépenses pour l'exercice biennal 1996-1997 (tableaux 1 à 4).....		63
II. Situation concernant l'application des recommandations du CCI.....		66

Sigles et acronymes

CCQAB	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
CAC	Comité administratif de coordination
APEX	Advance Purchase Excursion Fare
DAB	Distributeur automatique de billets
CPC	Comité du programme et de la coordination
CCQA/FB	Comité consultatif pour les questions administratives/Finances et budget
ECOSOC	Conseil économique et social
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
IATA	Association du transport aérien international
IBM	International Business Machines
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
CFPI	Commission de la fonction publique internationale
OIT	Organisation internationale du Travail
SIG	Système intégré de gestion
CCI	Corps commun d'inspection
PMA	Pays les moins avancés
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
OMS	Organisation mondiale de la santé

RÉSUMÉ ANALYTIQUE ET RECOMMANDATIONS

Par l'examen et l'évaluation qu'ils font des problèmes clefs que pose l'actuel système des voyages à l'ONU, les Inspecteurs entendent aider l'Assemblée générale à réaliser l'étude/évaluation qu'elle projette d'en faire. Ils souhaitent aussi, dans le présent rapport, répondre à un certain nombre de résolutions de l'Assemblée qui demandaient, en particulier, au Corps commun d'inspection de privilégier les activités d'inspection et d'évaluation en vue d'assurer l'utilisation optimale des fonds et de renforcer ainsi l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation.

Pour accentuer l'orientation pratique et opérationnelle du rapport, les Inspecteurs ont analysé les problèmes de gestion des voyages par le Secrétariat de l'ONU ainsi que les éléments des dispositions relatives aux voyages pour lesquels il est possible de formuler des améliorations ou des mesures de rationalisation. L'objet de ce rapport était de faire des recommandations précises et pragmatiques, à l'intention, soit de l'Assemblée générale, soit du Secrétariat de l'Organisation. On les énonce ci-dessous.

GESTION DES VOYAGES – POSSIBILITÉS DE CHANGEMENT ET D'AMÉLIORATION

RECOMMANDATION 1 : Politique des voyages – son établissement et son exécution
(par. 36 à 49)

Que le Secrétaire général :

- 1) Précise clairement les fonctions, pouvoirs et responsabilités des divers services du Secrétariat des Nations Unies qui s'occupent des voyages, les principales responsabilités étant confiées à l'un d'entre eux qui serait désigné comme chef de file (et qui devrait être de préférence le Bureau des services de conférence et services d'appui), lequel assurerait aussi, à l'échelle de l'ensemble du Secrétariat, la coordination de toutes les activités qui touchent aux voyages;
- 2) Analyse, au Siège et dans tous les principaux lieux d'affectation, les fonctions des groupes des voyages en vue de mettre fin à leur rôle actuel, qui consiste à appliquer les dispositions réglementaires relatives aux voyages, pour les réorienter vers des fonctions à dominante commerciale devant les conduire à observer et analyser l'évolution du marché du voyage et à tirer parti des nouvelles opportunités qui peuvent s'y offrir;
- 3) Revoie le système actuel de prévérification obligatoire de toutes les autorisations de voyage par les groupes des voyages. La recherche des tarifs les plus bas devrait devenir une tâche relevant de la responsabilité commune des agences de voyages et des directeurs de programmes, soumise à vérification et à des contrôles ponctuels par les groupes des voyages;

/...

- 4) Établisse, au Siège et dans les principaux lieux d'affectation, avec la participation de tous les bureaux directement concernés, un comité consultatif chargé de faire appliquer la politique des voyages de l'Organisation ainsi que de conseiller et d'aider les groupes des voyages.

RECOMMANDATION 2 : Ensemble transparent, complet et actualisé de règles et de procédures relatives aux voyages (par. 50 à 59)

Que le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies mette au point un manuel des voyages et qu'il le fasse paraître sous forme de feuillets libres pour la commodité de l'actualisation, compte tenu des dispositions relatives au voyage, et suffisamment détaillés pour répondre à des questions d'ordre pratique sur les droits en matière de voyage.

RECOMMANDATION 3 : Maîtrise du coût des voyages au moyen des budgets-programmes et des contrôles (par. 60 à 73)

Qu'avec l'approbation de l'Assemblée générale, le Secrétaire général, lorsque le besoin s'en fait sentir :

- 1) Rende les directeurs de programmes directement responsables et comptables de l'application des dispositions réglementaires relatives aux voyages, en particulier du contrôle des modalités réglementaires du voyage et de sa justification quant au fond; ceci sans préjudice du pouvoir de supervision et de contrôle dévolu à l'administration centrale (Département de l'administration et de la gestion, Bureau des services de contrôle interne) de vérifier la manière dont ces dispositions sont appliquées;
- 2) Établisse, à titre expérimental et sous réserve d'un examen approfondi, la fongibilité des dépenses de voyage et des dépenses apparentées (aide temporaire, consultants/experts, communications) du budget ordinaire, de façon à ce que les directeurs de programmes disposent de la latitude nécessaire dans l'utilisation des ressources et puissent procéder à des transferts d'un objet de dépenses à l'autre dans les limites des dépenses prévues;
- 3) Introduise et mette à l'essai un système de pratiques motivantes en vue d'inciter les directeurs de programmes et leur personnel à prendre pour règle d'action la recherche de l'efficacité et la sensibilisation aux coûts dans le domaine des voyages, prévoyant notamment la possibilité de conserver un certain pourcentage des ressources économisées et la prise en compte en tant qu'élément important de la notation du fonctionnaire des économies et du gain d'efficacité qu'il aura permis de réaliser, ceux-ci pouvant même lui valoir, le cas échéant, une promotion accélérée.

RECOMMANDATION 4 : Réduction des frais généraux de voyage : Modification des procédures et adoption de nouvelles techniques

- 1) Modifications et innovations dans l'établissement des documents et des procédures concernant les voyages [par. 75 à 80]

Que le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies entreprenne une étude de faisabilité sur l'utilisation des cartes de crédit pour les voyages de son personnel, en attendant la liquidation des problèmes de droit demeurés en suspens, suivie par une reprise des négociations avec la société émettrice de cartes de crédit qui répond le mieux aux besoins de l'Organisation.

- 2) Traitement informatisé des documents de voyage [par. 81 à 83]

Que le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies introduise le traitement informatisé des documents de voyage (autorisations de voyage et demandes de remboursement des frais de voyage), d'abord au Siège, puis dans les autres lieux d'affectation. Ce serait l'une des applications pratiques du Système intégré de gestion (SIG), dont le deuxième module sera devenu opérationnel d'ici la fin de 1995.

- 3) Versement d'une somme forfaitaire [par. 84 à 92]

- a) Que le Secrétaire général maintienne, dans tous les lieux d'affectation, la pratique de l'option du paiement forfaitaire pour le congé dans les foyers, les voyages au titre des études et les voyages de visite familiale;

- b) Que l'Assemblée générale demande à la Commission de la fonction publique internationale de faire une analyse et d'établir un rapport sur le niveau d'incitation financière que donne au personnel l'option du paiement forfaitaire, y compris l'application éventuelle de pourcentages différents selon les lieux d'affectation en vue de créer un système rationnel et cohérent.

RECOMMANDATION 5 : Rapports avec les prestataires de services de voyage

- 1) Rapports contractuels avec les agences de voyage [par. 94 à 101]

Que le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies :

- a) Prépare un contrat type avec une agence de voyage à utiliser dans tous les lieux d'affectation, énumérant les besoins essentiels de l'Organisation et les avantages accordés à celui-ci, contrat qui pourrait être ultérieurement adapté aux conditions et aux besoins particuliers des divers lieux d'affectation;

- b) Entreprenne une analyse comparative de tous les contrats passés avec des agences de voyage en vue de les normaliser et de voir dans quelle mesure les intérêts de l'Organisation sont protégés.

2) Rapports avec des transporteurs aériens [par. 102 à 106]

Que le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies :

a) Revoie le concept même et la liste de transporteurs aériens "préférés" dans divers lieux d'affectation pour voir s'ils présentent toujours de l'intérêt pour l'Organisation;

b) Envisage la possibilité d'engager des négociations avec certains des plus gros transporteurs aériens sur les itinéraires les plus fréquentés en vue d'obtenir des remises spéciales et additionnelles ou la possibilité de voyager en classe supérieure en échange d'une plus grande part du marché.

RECOMMANDATION 6 : Télécommunications et téléconférences comme alternatives à certains voyages [par. 107 à 111]

Que le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies :

1) Dote progressivement l'Organisation d'une capacité de téléconférences en commençant par le Cabinet du Secrétaire général et le Conseil de sécurité;

2) Fournisse aux États Membres des informations sur les besoins actuels et futurs ainsi que sur la faisabilité de la formule de la téléconférence pour l'Organisation, accompagnées d'une évaluation des incidences financières correspondantes.

OPTIONS QUI S'OFFRENT POUR RATIONALISER ET AMÉLIORER DIVERS ÉLÉMENTS DU RÉGIME ACTUEL DES VOYAGES

RECOMMANDATION 7 : Transports

1) Tarifs aériens [par. 113 à 126]

a) Que l'Assemblée générale revioie la formule utilisée pour déterminer les tarifs aériens applicables, et en particulier l'obligation de choisir l'itinéraire le plus direct et le plus court, afin de voir, à la lumière de l'évolution actuelle des choses et de la politique des prix des compagnies aériennes, si cette obligation a toujours sa raison d'être et quel en est l'impact sur le rapport coût-efficacité des voyages aériens;

b) Que, suite à une précédente recommandation, le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies encourage tous les services organiques et non organiques à s'intéresser à l'utilisation la plus économique et la plus efficace possible des fonds de voyage, notamment en assurant à ces services un accès en ligne aux horaires et aux informations des compagnies aériennes.

2) Classe du voyage par avion [par. 127 à 135]

a) Que l'Assemblée générale revoie, à la lumière de la situation actuelle, s'il y a lieu de maintenir, comme critère du droit au voyage en classe affaires, une durée de vol de 9 heures et qu'elle envisage la possibilité de porter cette durée à 10 heures;

b) Que, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'autoriser le voyage en classe affaires, le Secrétaire général prête une plus grande attention aux cas où, pour des raisons d'âge et de santé, l'impact des changements envisagés dans le présent rapport risquerait de nuire au confort du voyage de certains voyageurs et à leur capacité de travailler une fois arrivés à destination.

3) Procédure de dérogation autorisant le voyage par avion dans une classe supérieure [par. 136 à 139]

Que l'Assemblée générale, quand elle se penchera sur la procédure d'établissement des rapports concernant les dérogations autorisant les voyages aériens en 1re classe et en classe affaires, envisage de faire établir ces rapports tous les deux ans en une unique version intégrale.

4) Escales [par. 140 à 145]

Que l'Assemblée générale supprime ou modifie considérablement le droit actuel à escale et qu'elle accorde de préférence aux voyageurs davantage de temps pour se reposer une fois arrivés à destination.

5) Voyage par d'autres moyens de transport [par. 146 à 148]

Que le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies :

a) Conseille aux voyageurs d'utiliser des moyens de transport autres que les transports aériens, comme les chemins de fer, et qu'elle les encourage quand cette solution est rentable et présente divers avantages;

b) Veille à ce que les agences de voyage qui travaillent pour l'Organisation ne prélèvent pas de commission lorsqu'elles ont à organiser les voyages du personnel de l'ONU par des moyens autres que l'avion.

RECOMMANDATION 8 : Frais de voyage non liés au transport

1) Faut-il maintenir le système actuel d'indemnité journalière de subsistance? [par. 149 à 152]

Il faudrait maintenir le système actuel d'indemnité journalière de subsistance jusqu'à ce que la pratique du système de remboursement sur la base des dépenses effectives s'avère rentable. L'Assemblée générale pourrait demander des informations sur ce que seraient les incidences financières et administratives d'un tel système.

2) Majoration de l'indemnité journalière de subsistance [par. 153 à 155]

La majoration de l'indemnité journalière de subsistance ne doit pas être automatique : elle doit être demandée par le voyageur.

3) Séjour hôtelier [par. 156 à 159]

Que le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies :

a) Établisse des listes locales d'hôtels, indiquant les tarifs applicables aux fonctionnaires de l'ONU et les mette à la disposition de tous les voyageurs intéressés;

b) Prenne des mesures en vue d'obtenir l'exemption de la taxe hôtelière pour le personnel de l'ONU.

4) Faux frais au départ et à l'arrivée [par. 160]

Le remboursement des faux frais effectifs au départ et à l'arrivée doit être demandé par le voyageur et remboursé à concurrence du montant autorisé.

5) Services gratuits et avantages offerts aux voyageurs

a) Services offerts gratuitement aux voyageurs par les pays ou organisations hôtes [par. 161 à 163]

Que le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies :

i) Applique les règles en vigueur concernant les déductions à faire en cas de services fournis gratuitement aux voyageurs;

ii) Révise la formule d'autorisation de voyage et celle de demande de remboursement des frais de voyage compte tenu des dispositions en vigueur concernant les déductions pour services gratuits;

b) Avantages offerts par les programmes de fidélisation [par. 164 à 170]

Que le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies :

i) Rappelle aux voyageurs de l'Organisation que les avantages découlant des voyages payés par elle lui reviennent de droit;

ii) Conseille à tous ceux qui voyagent aux frais de l'Organisation, et en particulier aux membres du personnel, de demander à bénéficier, dans l'intérêt de l'Organisation, des avantages offerts par les programmes de fidélisation;

- iii) Rétablisse, facilite et encourage la pratique consistant à financer, dans l'intérêt de l'Organisation, certains voyages par avion au moyen de kilométrages accumulés dans le cadre de programmes de fidélisation;
- iv) Fournisse à l'Assemblée générale l'information pertinente et une évaluation des coûts et des avantages qu'il y aurait à recouvrer les crédits de kilométrage auprès des voyageurs et à assurer une gestion centralisée des systèmes de capitalisation du kilométrage et des programmes de fidélisation.

COORDINATION DES VOYAGES À L'ÉCHELLE DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES

RECOMMANDATION 9 :

1) Coordination au niveau des gouvernements [par. 171 à 176]

Que l'Assemblée générale demande aux États Membres qui sont aussi membres des divers organismes du système des Nations Unies d'entreprendre un examen des normes et pratiques suivies en matière de voyages dans ces organismes, et de veiller, en particulier, à ce qu'il soit procédé à une évaluation dans un souci d'uniformité et de cohérence à l'échelle du système.

2) Coordination entre les services des voyages au niveau du Secrétariat [par. 177 et 178]

Que le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies encourage et facilite les relations de travail et l'échange d'informations entre responsables des voyages dans les organismes qui font partie du système des Nations Unies en vue de réaliser des économies et des gains d'efficacité dans le domaine considéré.

INTRODUCTION

1. Le présent rapport a pour objet d'évaluer certains aspects essentiels des procédures en vigueur à l'Organisation des Nations Unies en matière de voyages, en vue de faire un usage plus rationnel et plus économique des ressources humaines et financières disponibles, et d'appliquer des méthodes de gestion modernes et rentables. Une telle étude devrait permettre de tirer des conclusions et de formuler des recommandations précises, concrètes et pragmatiques.

2. Les Inspecteurs, en présentant ce rapport, espèrent contribuer, sous forme d'avis et de conseils, à l'étude/évaluation des dispositions qui régissent actuellement les voyages et les indemnités connexes que l'Assemblée générale avait demandé qu'on lui soumette dans sa décision 46/450 du 20 décembre 1991 et dans sa résolution 48/228 du 23 décembre 1993. Les Inspecteurs se sont inspirés dans leur travail des objectifs énoncés dans la décision et la résolution susmentionnées de l'Assemblée générale, à savoir formuler des propositions concrètes en vue de faire un meilleur usage des ressources. Ils ont également tenu compte du paragraphe 4 de la résolution 48/221 du 13 décembre 1993, dans laquelle l'Assemblée générale demandait au Corps commun d'inspection de privilégier les activités d'inspection et d'évaluation en vue d'assurer l'utilisation optimale des fonds et de renforcer ainsi l'efficacité du fonctionnement administratif et financier des organismes des Nations Unies.

3. La question des voyages présente en soi des aspects multiples et soulève de nombreux problèmes – trop nombreux pour qu'on puisse les traiter de manière approfondie et systématique dans un seul rapport. Afin d'éviter les généralisations et de pouvoir formuler des recommandations concrètes et détaillées, les Inspecteurs ont dû sélectionner les questions à examiner aux fins du présent rapport. C'est la raison pour laquelle un certain nombre de problèmes qui ont trait aux voyages payés par l'Organisation des Nations Unies n'ont pas été abordés. Cependant, si l'Assemblée générale le souhaite, le Corps commun d'inspection est prêt à examiner d'autres aspects de la question dans un autre rapport.

4. Ont notamment été exclus du présent rapport les voyages au titre des opérations de maintien de la paix, à savoir le transport de troupes et de matériel, qui, de par leur spécificité, posent des problèmes distincts. Les Inspecteurs ont estimé pareillement, qu'ils n'étaient pas en mesure d'étudier suffisamment à fond la question des frais de voyage et des indemnités connexes des membres des divers organes et organes subsidiaires de l'Organisation des Nations Unies, qui fait d'ailleurs l'objet d'un rapport exhaustif présenté par le Secrétaire général à la Cinquième Commission¹. Ils sont également conscients du fait – rappelé dans le rapport du Secrétaire général – que "les modalités actuelles constituent un compromis mûrement pesé visant à concilier de nombreuses considérations souvent antagoniques"². Reconnaisant que ces modalités ont souvent un caractère politique, le Secrétaire général laisse à l'Assemblée générale le soin de trancher, et suggère même que celle-ci "pourrait décider de ne pas éliminer certaines des anomalies constatées dans les dispositions en vigueur"³.

5. Le présent rapport est centré sur les problèmes que pose la gestion des ressources affectées aux frais de voyage par le Secrétariat de l'ONU et sur les questions de définition et d'exécution de la politique de l'Organisation en la

matière. Conformément au souhait de l'Assemblée générale, exprimé notamment au paragraphe 2 e) de sa résolution 45/237 du 21 décembre 1990, aux termes duquel le Corps commun devrait concentrer son attention sur des problèmes opérationnels concrets et précis, les auteurs du présent rapport ont analysé les éléments du système pour lesquels des améliorations et des mesures de rationalisation peuvent être recommandées.

6. À cet effet, les Inspecteurs ont fait appel à des sources aussi variées que possible, de manière à pouvoir établir des comparaisons, à trouver des idées ainsi que des solutions et des modèles de gestion et d'organisation ayant fait leurs preuves. Ils ont interrogé plus de cent personnes, notamment des fonctionnaires de l'ONU s'occupant de toutes les questions concernant les voyages officiels; des chefs et fonctionnaires des services des voyages des institutions spécialisées de l'ONU; des représentants d'États Membres dont on sait qu'ils s'intéressent à la question; des présidents et membres des organes subsidiaires de l'Assemblée générale qui traitent de la politique à suivre en la matière et de la gestion des voyages; des cadres de l'Association du transport aérien international (IATA); des responsables des principales agences de voyage travaillant pour l'Organisation ainsi que des spécialistes des voyages et du transport aérien. Pour répondre aux critiques fréquemment entendues selon lesquelles les pratiques et procédures en vigueur à l'ONU seraient différentes de celles du "monde extérieur", en particulier de celles des sociétés privées dont l'efficacité et les méthodes de gestion sont réputées, les Inspecteurs ont rencontré des responsables des services de voyages des sociétés IBM, Philip Morris, Phizer International et Nestlé, qui leur ont volontiers fait part de leur expérience en la matière. Ils tiennent à exprimer leurs remerciements à toutes les personnes qui ont bien voulu leur faire part de leurs idées et de leur savoir-faire.

7. Le présent rapport est le huitième d'une série de rapports sur les voyages à l'Organisation des Nations Unies et dans les organismes du système que le Corps commun a publiés depuis sa création. Il a publié, en 1972, un rapport sur l'utilisation des fonds prévus pour les frais de voyage à l'Organisation des Nations Unies (JIU/REP/72/4 et A/8900 du 24 novembre 1972); en 1974, un rapport sur l'utilisation des fonds prévus pour les frais de voyage à l'Organisation mondiale de la santé (JIU/REP/74/3 et EB/55/46/Add.1); en 1975, un rapport sur l'utilisation des fonds prévus pour les frais de voyage à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (JIU/REP/75/1 et CL.66/15, 9-20 juin 1975); en 1976, un 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 (JIU/REP/76/2 et 100 EX/7 du 20 août 1976); et, en 1977, un rapport sur les voyages en première classe dans les organismes des Nations Unies (JIU/REP/77/3 et A/32/272). De plus, en 1982, il a établi un rapport intitulé "Organisation et méthodes pour les voyages officiels" (JIU/REP/82/7 et A/37/357 du 30 juillet 1982), dans lequel il examinait les politiques et méthodes en matière de voyages officiels et la gestion des voyages financés par l'Organisation des Nations Unies; et il a publié en 1985, un rapport complémentaire sur l'organisation et les méthodes pour les voyages officiels (JIU/REP/85/13 et A/41/121 du 6 octobre 1985). On trouvera à l'annexe 2 un état récapitulatif de l'application des recommandations présentées dans les deux derniers rapports du Corps commun sur les voyages à l'Organisation des Nations Unies.

I. VUE D'ENSEMBLE DE LA QUESTION DES VOYAGES
À L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

8. En dépit du grand nombre de documents présentés à l'Assemblée générale sur la question, il n'est pas facile pour des représentants de pays déjà fort occupés d'avoir une vue d'ensemble de la question relativement complexe des voyages payés par l'Organisation des Nations Unies et d'obtenir des informations de base à ce sujet. C'est la raison pour laquelle les Inspecteurs ont pensé qu'il serait utile, avant de procéder à l'étude des principes et pratiques de gestion des voyages en vigueur à l'ONU, de rappeler brièvement quelques-unes des informations les plus pertinentes, que l'on trouve disséminées dans maints documents.

A. Étude des dépenses au titre des voyages pour l'exercice biennal 1992-1993, crédits ouverts pour l'exercice 1994-1995 et prévisions de dépenses pour l'exercice 1996-1997

9. On est en droit de se demander combien l'Organisation des Nations Unies dépense en frais de voyage. Or, aussi curieux que cela puisse paraître, il n'est pas aisé de répondre précisément à cette question. Cette situation est sans doute imputable en partie – mais en partie seulement – à la diversité des sources de financement des voyages payés par l'Organisation, et fait aussitôt apparaître une anomalie : l'Organisation ne dispose pas d'informations et de statistiques fiables et exhaustives sur l'ensemble du système. Malgré l'existence d'une multitude de chiffres, de documents et d'archives concernant le Siège et tous les services extérieurs, la facilité d'accès à ces données, qui est la clef de tout système de gestion moderne et efficace, est loin d'être assurée.

10. Le rapport du Corps commun d'inspection intitulé "Organisation et méthodes pour les voyages officiels", publié en 1982, signalait déjà cette carence, soulignant que l'Organisation des Nations Unies et quelques autres organismes étaient "dans l'impossibilité de fournir des détails sur leurs dépenses de voyages. En conséquence, certaines des données [étaient] le résultat d'estimations et d'extrapolations"⁴. Il faut toutefois se féliciter des mesures énergiques prises par le Département de l'administration et de la gestion, dans le cadre de la restructuration et de la réforme du fonctionnement du Secrétariat, en vue de mettre en place un système d'information moderne, appelé Système intégré de gestion (SIG), grâce auquel l'Organisation des Nations Unies devrait pouvoir, d'ici deux ans, disposer de techniques modernes d'accès à l'information.

11. On trouvera, à l'annexe 1 au présent rapport, un état analytique des données disponibles sur les ressources imputées tant sur le budget ordinaire que sur des fonds extrabudgétaires au titre des frais de voyage au cours du précédent exercice biennal (1992-1993), de l'exercice en cours (1994-1995) et du prochain exercice (1996-1997).

12. Le montant des ressources prévues au titre des frais de voyage au cours de l'exercice biennal 1994-1995 s'élève à 54,9 millions de dollars, soit 2,1 % du montant total des crédits ouverts pour cette période. En dépit des efforts déployés par le Secrétaire général et bien qu'il se soit personnellement engagé

à contenir les frais de voyage, les ressources imputées sur le budget ordinaire au titre des frais de voyage pour l'exercice 1994-1995 sont supérieures à celles imputées sur le budget de l'exercice précédent (1992-1993). Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB), dans son premier rapport sur le projet de budget-programme pour l'exercice 1994-1995, a appelé l'attention du Secrétariat sur la forte augmentation des ressources prévues au titre des frais de voyage, à savoir un accroissement net de 5,6 millions de dollars⁵. D'après les calculs du CCQAB, le montant des frais de voyage imputés sur des fonds extrabudgétaires était de 14,4 millions de dollars en 1992; sur la base de ce montant, le coût total pour l'exercice biennal (1992-1993) serait supérieur à 28 millions de dollars. En recommandant une réduction de 3 millions de dollars du montant demandé au titre des frais de voyage pour l'exercice 1994-1995, le Comité consultatif a rappelé qu'il n'avait cessé de réclamer un contrôle rigoureux de ces frais, et s'est déclaré "convaincu que l'on [pouvait] faire des économies supplémentaires"⁶.

13. Le Contrôleur a informé les Inspecteurs que les services administratifs du Secrétariat avaient tenu dûment compte de la recommandation du CCQAB et s'étaient efforcés de réduire les montants prévus au titre des frais de voyage dans le budget-programme en cours (1994-1995). Ainsi, les crédits alloués au titre des frais de voyage de tous les départements organiques et non organiques du Secrétariat ont été réduits de 10 % par rapport aux montants approuvés par l'Assemblée générale.

14. Il faut louer le Secrétariat d'avoir réduit encore les dépenses au titre des frais de voyage dans le projet de budget-programme pour l'exercice 1996-1997. Les crédits ouverts au titre des frais de voyage pour l'exercice en cours ont été réduits de 12 % après réévaluation des coûts, ce qui ramène le montant estimatif au titre de cette rubrique à 48,4 millions de dollars. Considérée avant réévaluation des coûts, l'économie est encore plus importante, s'établissant à 17,5 % du montant des dépenses de l'exercice en cours. Dans le projet de budget-programme du prochain exercice biennal, la réduction proposée au titre des frais de voyage est l'une des plus importantes, avec celles proposées au titre des achats de matériel (21,1 %) et de l'amélioration des locaux (21 %) ⁷. Compte tenu de ce qui précède, et eu égard aux importantes réductions prévues au titre des frais de voyages dans le projet de budget-programme du prochain exercice biennal, il est particulièrement urgent d'améliorer et de rationaliser le système en vigueur à l'Organisation des Nations Unies en matière de voyages.

15. Une partie importante des dépenses au titre des frais de voyages – celles qui concernent tous les voyages autorisés par le Règlement du personnel (voir par. 22) – relève des dépenses communes de personnel. Elles représentent un pourcentage des traitements nets des fonctionnaires et leur montant pour l'exercice biennal 1994-1995 est de 60 millions de dollars par an.

16. Les crédits ouverts pour les experts et consultants, dont le montant total a atteint 16,2 millions de dollars dans le budget ordinaire de 1994-1995, comprennent également un budget voyages. Malheureusement, il n'a pas été possible de déterminer quel pourcentage de ce montant a été consacré aux voyages.

17. Comme il est indiqué à l'annexe 1, les crédits ouverts au titre des frais de voyage imputés sur les fonds extrabudgétaires dont disposait l'Organisation lors de l'exercice biennal en cours se sont élevés à 76,4 millions de dollars, soit 1,69 % du total (4,5 milliards de dollars).

18. Globalement, le montant total des dépenses de l'Organisation des Nations Unies au titre des frais de voyage en 1995 – à l'exclusion des voyages financés par prélèvement sur le budget des opérations de maintien de la paix, dont le montant a été de l'ordre de 5 millions de dollars rien que pour le personnel civil, et des voyages au titre des dépenses communes de personnel et des consultants et experts – s'élève environ à :

	<u>En millions</u> <u>de dollars</u>
Budget ordinaire	27,5
Fonds extrabudgétaires	38,2
Total	<hr/> 65,7

19. Lors de l'élaboration du présent rapport, les Inspecteurs se sont posé la question de l'opportunité de mener une étude approfondie des dispositions régissant les voyages officiels, étant donné le faible pourcentage que représentent les dépenses correspondant à cette rubrique dans le budget ordinaire. Les Inspecteurs ont toutefois jugé bon de poursuivre leur travail, compte tenu notamment des nombreuses déclarations et décisions du Secrétaire général⁸, qui s'est personnellement engagé à réduire les coûts et à améliorer la situation en ce qui concerne les voyages payés par l'Organisation. Ils y ont également été encouragés par les vœux clairement exprimés par les États Membres dans un certain nombre de résolutions et de décisions adoptées par l'Assemblée générale, ainsi que par les préoccupations manifestées à plusieurs reprises par des organes extérieurs de contrôle tels que le CCQAB, le Comité des commissaires aux comptes et le Groupe mixte des vérificateurs externes des comptes de l'Organisation.

20. Les grandes sociétés internationales consultées par les Inspecteurs accordent beaucoup d'importance aux questions d'organisation et de coût des voyages. Bien qu'en chiffres absolus, les ressources consacrées aux frais de voyage dans ces sociétés dépassent largement les montants dépensés à ce titre par l'Organisation des Nations Unies, le montant en pourcentage du budget global est sensiblement le même. En 1995, la société IBM, par exemple, a pris des mesures d'austérité en matière de voyages et a introduit d'importantes améliorations et des changements radicaux dans la gestion des voyages grâce à l'automatisation et à la simplification des procédures. Les représentants des sociétés que nous avons interrogés nous ont déclaré sans hésitation que les voyages étaient un sujet de préoccupation constant pour leurs dirigeants, en raison de leur caractère visible, des mesures qui pouvaient être prises afin d'améliorer leur gestion et de réduire les dépenses y afférentes, et du fait qu'ils représentaient la troisième rubrique de dépenses, après les salaires et les frais de fonctionnement. Dans le budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies, les voyages semblent arriver au quatrième rang des dépenses, après les traitements et autres dépenses de personnel, les frais généraux de fonctionnement et les services contractuels.

B. Voyages payés par l'Organisation

21. L'ONU assume les frais de voyage : 1) des fonctionnaires; 2) des membres de ses organes et des organes subsidiaires; 3) des consultants engagés pour assumer des fonctions spécifiques. Dans le présent rapport, les Inspecteurs se sont surtout intéressés aux voyages des fonctionnaires, qui représentent la plus lourde charge pour l'Organisation.

22. Aux termes du Règlement du personnel (disposition 107.1), l'ONU couvre les frais de sept types de voyages officiels, qui peuvent être regroupés en deux grandes catégories : envoi en mission et autres voyages du fonctionnaire et des personnes à sa charge. Sont inclus dans cette dernière catégorie les voyages effectués dans les cas suivants : engagement initial, changement du lieu d'affectation officiel, congé dans les foyers, visite familiale, cessation de service, voyages pour des raisons de santé ou de sécurité. En raison des conditions d'autorisation de voyages en question, on leur donne généralement l'appellation "voyages au titre du Règlement du personnel".

23. Dans le cadre du budget ordinaire (sauf en ce qui concerne les fonds extrabudgétaires), on utilise une classification différente : la première catégorie regroupe les voyages du personnel affecté à des réunions et des conférences et la seconde tous les autres voyages (voir annexe I). Le Règlement fait également mention des voyages du personnel affecté à une conférence (disposition 107.16), pour lesquels le Secrétaire général peut fixer un taux spécial d'indemnité de subsistance. Les montants alloués à ce type de voyages ont diminué régulièrement entre le dernier exercice biennal (1993-1994) et l'exercice en cours (1994-1995), grâce aux mesures d'économie adoptées par le Bureau des services de conférence et services d'appui – notamment un effort de préparation et de planification des missions. Pour le prochain exercice biennal (1996-1997), le montant en dollars alloué aux voyages du personnel affecté à des conférences est à peu près le même que celui de l'exercice en cours, ce qui signifie une diminution des ressources en valeur réelle.

24. En ce qui concerne les autres ressources allouées aux voyages du personnel, on observe, dans les demandes de crédit faites par le Secrétariat pour l'exercice 1996-1997, une plus importante réduction (voir annexe I). Comme indiqué plus haut, les ressources allouées aux voyages du personnel envoyé en mission ont nettement augmenté, ce qui apparaît plus nettement encore déduction faite du poste "conférences". Elles sont passées de 19,7 millions de dollars pour l'exercice biennal précédent à 31,3 millions de dollars pour l'exercice en cours. Pour l'exercice biennal 1996-1997, elles sont estimées à 23,3 millions de dollars, ce qui représente une forte diminution en valeur nominale (27 %) et une diminution plus importante encore en valeur réelle.

25. La deuxième catégorie de personnes dont les frais de voyage (transport seulement, ou transport et indemnité de subsistance) sont payés par l'Organisation est constituée par un nombre limité de représentants des États Membres et de membres des organes et organes subsidiaires. Le règlement régissant le paiement des frais en question figure dans une circulaire du Secrétaire général datant de 1991⁹. Par ailleurs, on peut trouver des éléments d'information et un examen des indemnités, recensant notamment les imperfections

des dispositions en vigueur dans deux rapports d'ensemble du Secrétaire général, examinés actuellement par l'Assemblée générale¹⁰. Les principales catégories de frais de voyage remboursables aux membres des organes et organes subsidiaires sont énumérés ci-après.

26. Les frais de voyage, mais non des indemnités de subsistance, sont payés :

a) Pour les représentants des pays les moins avancés (PMA)¹¹ participant aux sessions de l'Assemblée générale (jusqu'à cinq représentants pour les sessions ordinaires et un représentant pour les sessions extraordinaires et les sessions extraordinaires d'urgence). L'Organisation paie les frais de voyage par avion en première classe – ou par un autre moyen de transport, dans des conditions équivalentes – pour un représentant, et en classe économique ou en classe affaires (voyages d'une durée supérieure à neuf heures) pour quatre représentants;

b) Pour un représentant d'un État Membre participant aux travaux d'une commission, d'une sous-commission ou d'un sous-comité du Conseil économique et social (ces organes sont actuellement au nombre de 10)¹². L'Organisation paie les frais de voyage par avion en classe économique – ou par un autre moyen de transport dans des conditions équivalentes – et en classe affaires pour les voyages d'une durée supérieure à neuf heures. Si l'intéressé est également représentant permanent accrédité, il est autorisé à voyager en classe affaires, quelle que soit la durée du voyage.

27. Les frais de voyage et des indemnités de subsistance sont payés :

a) Pour les membres d'organes ou d'organes subsidiaires qui siègent à titre personnel. Les organes en question sont actuellement au nombre de 22¹³. Leurs membres sont autorisés à voyager par avion en classe affaires – ou par un autre moyen de transport, dans des conditions équivalentes – quelle que soit la durée du voyage, à l'exception des membres du Comité du programme et de la coordination (CPC)¹⁴ et de ceux du Corps commun d'inspection¹⁵, qui sont autorisés à voyager en classe économique lorsque la durée du voyage est inférieure à neuf heures et en classe affaires lorsque la durée du voyage est supérieure. Les membres du CPC qui sont également représentants permanents accrédités sont autorisés à voyager en classe affaires, quelle que soit la durée du voyage;

b) Pour les personnes chargées par des organes ou des organes subsidiaires d'entreprendre, à titre personnel, des études spéciales ou d'autres tâches particulières (c'est notamment le cas du Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme); le président ou le rapporteur d'un organe subsidiaire qui doit présenter son rapport à l'organe principal; un membre d'un organe qui exerce les fonctions de représentant désigné de celui-ci; un représentant d'un organe subsidiaire chargé par l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité de s'acquitter d'une tâche particulière en dehors de son siège. Ces personnes sont autorisées à voyager par avion en classe affaires, ou dans la classe équivalente, quelle que soit la durée du voyage.

28. Le troisième groupe de personnes dont les frais de voyage (transport et indemnités de subsistance) sont payés par l'Organisation comprend les consultants et les experts, dont les tâches sont spécifiées dans les contrats conclus entre les deux parties. Les intéressés voyagent par avion – ou par un

autre moyen de transport, dans des conditions équivalentes – en classe économique pour les voyages d'une durée inférieure à neuf heures et en classe affaires pour les voyages d'une durée supérieure. Les frais de voyage et indemnités de subsistance qui leur sont payés ont été alignés sur ceux alloués aux fonctionnaires de l'Organisation (jusqu'à la classe D-2). Les sommes remboursables sont calculées individuellement – le voyage en question devant être indispensable à l'exécution des services demandés – et sont indiquées dans les contrats¹⁶.

C. Voyages autorisés par l'Organisation et tendances du marché

29. Le secteur des voyages et des transports aériens connaît depuis 15 ans une évolution significative. Entamée aux États-Unis, celle-ci se poursuit et s'étend actuellement à d'autres marchés et continents, notamment l'Europe. Aux États-Unis, la déréglementation amorcée au début des années 80 a conduit à une grande diversité de tarifs et de conditions de voyage (durée du séjour, réservation d'avance, départ en semaine, etc.). De nombreuses formules de tarifs réduits ont été mises en place pour attirer les voyageurs, les inscrire le plus tôt possible sur des vols déterminés, les faire payer à l'avance (tarifs APEX), ainsi que pour remplir les avions les jours de la semaine les moins demandés (tarifs de milieu de semaine). Les compagnies ont créé une nouvelle classe, dite classe affaires, située entre la classe économique et la première classe. American Airlines a créé un programme pour attirer et fidéliser la clientèle, et les autres compagnies lui ont rapidement emboîté le pas.

30. L'évolution des tarifs concerne presque exclusivement la classe économique. Celle-ci a été divisée en de très nombreuses catégories, chacune ayant son propre quota et ses propres restrictions. Désormais, sur la plupart des vols, un petit nombre seulement de passagers voyageant en classe économique paie le plein tarif¹⁷.

31. Tout cela atteste la concurrence féroce qui règne entre les compagnies aériennes. Au début des années 90, celles-ci ont été confrontées à la fois à une surcapacité et à une réduction du nombre des passagers. Or, durant la forte croissance économique qu'ont connue les principaux pays industrialisés dans les années 80 et qui a eu notamment pour corollaire une augmentation du trafic aérien, plusieurs grandes compagnies ont passé des commandes importantes pour renouveler leur flotte. Le matériel en question fut livré au moment où les principaux pays occidentaux entraient dans une phase de ralentissement économique qui a entraîné pour les compagnies aériennes une diminution de la demande. Au début des années 90, de nombreux transporteurs se sont trouvés en situation de surcapacité qui en a mis quelques-uns en faillite et a gravement affecté le secteur. Certaines compagnies fonctionnaient à perte. Elles se sont vues contraintes d'adopter des mesures strictes de restructuration et d'augmentation de la productivité et ont dû affronter une rude concurrence en raison de la réduction du nombre de passagers¹⁸. Selon l'Association du transport aérien international, ce n'est qu'en 1994 que ce secteur a connu une reprise et enregistré un bénéfice de 1,3 milliard de dollars, après plusieurs années de mauvais résultats.

32. L'évolution des compagnies aériennes et les tendances du marché décrites plus haut se sont maintenues jusqu'à aujourd'hui. Par exemple, de nombreuses compagnies (dont KLM, Northwestern, Swissair, Austrian Airlines et Delta) ont conclu de nouveaux accords de partenariat et de mise en commun de ressources financières pour accroître leur compétitivité. En juin 1995, les Gouvernements des États-Unis et de certains pays d'Europe (Autriche, Danemark, Finlande, Islande, Luxembourg, Norvège, Suède, Suisse) ont enfin signé les accords de "ciel ouvert" visant à créer un marché libre des transports aériens¹⁹. En vertu de ces accords bilatéraux, les compagnies des deux pays concernés ont le droit d'organiser des vols de n'importe quel point de l'un des pays à n'importe quel point de l'autre ainsi que depuis ou vers des pays tiers. Les possibilités qui en découlent – liberté des prix, capacité illimitée et mise en place de différents services personnalisés – leur donnent la marge de manœuvre nécessaire pour s'adapter à la demande. Il s'agit là d'une nouvelle étape du processus de déréglementation, qui conduit progressivement à la mondialisation des services de transport aérien.

33. Cette évolution a abouti à une transformation radicale du secteur des transports aériens. Un véritable marché s'est constitué. Il présente une très grande variété de prix et d'options et il est régi par des règles complexes, mais il offre aussi d'extraordinaires possibilités de réaliser des économies (pour les particuliers) et de réduire les coûts (pour les entreprises qui assument les frais de voyage de leur personnel). Désormais, le prix des billets n'est plus déterminé uniquement par la distance parcourue : il dépend le plus souvent de facteurs tels que la concurrence que se livrent les compagnies pour gagner des parts de marché sur un itinéraire donné et de la politique commerciale qu'elles adoptent. En effet, dans le secteur des voyages, comme dans beaucoup d'autres, de nombreux éléments d'information restent confidentiels.

34. Tout cela a eu pour l'ONU des conséquences extrêmement importantes car, dans 95 % des cas, le personnel de l'Organisation voyage par avion. Certes, cette évolution a affecté et considérablement compliqué le travail des groupes des voyages de l'Organisation, mais elle a également ouvert de vastes possibilités de maîtrise des coûts. Il est désormais essentiel, pour les groupes des voyages, d'avoir accès à toutes les options disponibles, de communiquer les informations nécessaires aux membres du personnel susceptibles d'effectuer des déplacements et de faire comprendre à ces derniers qu'il est indispensable de planifier et d'organiser les voyages à l'avance afin d'en réduire le plus possible le coût.

35. L'ONU est et restera un client important pour les compagnies aériennes. En effet, les voyages sont étroitement associés aux activités de l'Organisation. Comme l'a fait remarquer M. Vukovic, auteur du rapport de 1982 du Corps commun d'inspection intitulé Organisation et méthodes pour les voyages officiels, "les organismes des Nations Unies, dont les membres, les bureaux et les programmes se situent à l'échelle mondiale, ont bien évidemment besoin d'engager des dépenses de voyage"²⁰. Les frais de voyage font partie des dépenses courantes et, depuis quelques années, ils sont en augmentation, en raison de l'expansion de plusieurs branches d'activité de l'Organisation et malgré les efforts visant à limiter les déplacements mentionnés plus haut.

II. GESTION DES VOYAGES : POSSIBILITÉS DE CHANGEMENT ET D'AMÉLIORATION

A. Politique des voyages : son établissement et son exécution

36. Comme on l'a constaté au chapitre précédent, les voyages sont devenus un marché en évolution constante, proposant une grande variété d'options et de prix. Ce marché offre des possibilités toujours nouvelles, mais présente aussi des risques. Pour tirer parti de la situation, l'Organisation des Nations Unies doit donc tenir compte des conditions du marché. Les Inspecteurs estiment que l'ONU n'est, à maints égards et à différents niveaux, ni adéquatement équipée pour faire face à ces problèmes ni prête à mettre à profit les possibilités qui s'offrent à elle.

37. L'Assemblée générale et sa Cinquième Commission établissent la politique à suivre en la matière. De temps à autre, elles revoient les droits des différentes catégories de personnel, s'agissant des voyages, et fixent les règles, les normes et les procédures en régissant les conditions, y compris les dérogations à ces règles. L'application de cette politique et les procédures correspondantes – aspects dont l'importance n'est pas moindre et s'est encore accrue au cours des deux dernières années – sont du ressort du Secrétariat de l'Organisation.

38. L'organisation des voyages par le Secrétariat a toujours présenté des lacunes. Les groupes des voyages actuels ont été mis en place et leurs fonctions définies alors que les voyages ne représentaient pas un marché. Ces groupes avaient principalement pour fonction de veiller à l'application du règlement concernant les voyages, en particulier les tarifs, tâche qui n'exigeait pas une grande imagination ni beaucoup d'initiative. Leurs activités étaient plus répétitives et routinières, même lorsqu'il s'agissait de cas particuliers et compliqués. La situation, aujourd'hui, est tout autre. Pour pouvoir adopter une approche dynamique tenant compte des conditions du marché, les groupes des voyages doivent pouvoir consacrer l'essentiel de leur temps et de leur énergie à surveiller l'évolution de ce marché et tirer parti des nouvelles possibilités qu'offre celui-ci. C'est l'approche qui a été adoptée depuis longtemps dans le secteur privé, telle que l'ont exposée et confirmée aux Inspecteurs plusieurs des grandes multinationales auxquelles ils se sont adressés.

39. La question générale de l'obligation redditionnelle et de la responsabilité concernant également les voyages, il faudrait qu'il soit tenu compte de ceux-ci dans le cadre de la réforme et de la restructuration en cours du Secrétariat. L'évolution recherchée de la culture de gestion dans l'Organisation devrait inclure le développement d'une culture d'efficacité (faire plus avec moins) et l'adoption, en ce qui concerne les voyages, d'une démarche tenant compte des conditions du marché. Il s'agit là d'un objectif immédiat et aussi à long terme.

40. À l'ONU, les responsabilités en matière de voyages sont réparties entre trois bureaux du Département de l'administration et de la gestion, à savoir le Bureau des services de conférence et services d'appui, le Bureau de la gestion des ressources humaines et le Bureau de la planification des programmes, du budget et des finances, mais sans que les fonctions et les compétences de chacun

d'eux soient clairement définies. D'après la principale instruction administrative de 1989 relative aux voyages des fonctionnaires, l'application de ses dispositions incombait au Sous-Secrétaire général aux services généraux de l'époque²¹.

41. Il est donc recommandé que le Secrétaire général, agissant dans le cadre des objectifs de responsabilité et d'obligation redditionnelle fixés par l'Assemblée générale²², détermine clairement les fonctions, les compétences et les responsabilités des trois bureaux en ce qui concerne tous les voyages des fonctionnaires de l'ONU, y compris la façon de coordonner efficacement leurs activités sur le plan interne. Il est nécessaire de désigner un organe responsable au premier chef des voyages; au vu de la pratique courante, établie de longue date, il conviendrait que ce soit le Bureau des services de conférence et services d'appui, qui est dirigé par un sous-secrétaire général. Le Bureau serait également chargé de coordonner toutes les questions liées aux voyages à l'échelle de l'Organisation. Cet arrangement devrait s'inscrire dans les paramètres définis par le Secrétaire général dans son rapport sur la restructuration du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, compte tenu, en particulier, du fait que le Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion est chargé de veiller au respect des principes directeurs et de superviser la prestation effective des services aux États Membres et au Secrétariat²³.

42. Le Secrétaire général devrait également réexaminer, aussi bien au Siège que dans les principaux lieux d'affectation, les fonctions des groupes des voyages qui habilite ceux-ci à surveiller et analyser le marché des voyages en vue de tirer parti, dans l'intérêt de l'Organisation, des nouvelles possibilités offertes par les agences de voyages et les compagnies aériennes²⁴. Les fonctions qui consistent actuellement à veiller à l'application des règles et règlements relatifs aux voyages devraient, elles, être réorientées à l'échelle de l'Organisation pour laisser à ces groupes la possibilité de mettre à profit les mécanismes du marché. Il faudrait que l'application de ces règles et règlements relève, dans une mesure beaucoup plus grande qu'à l'heure actuelle, directement de la responsabilité des directeurs de programme, appuyés par les assistants administratifs des départements concernés. Une telle réorientation des fonctions, ainsi que la responsabilité directe dévolue aux directeurs de programme pour ce qui est de l'application des règles et règlements de l'ONU relatifs aux voyages, devraient contribuer au développement d'une nouvelle culture de gestion, caractérisée par la notion de responsabilité et l'obligation redditionnelle en vue de l'utilisation efficace et économique des ressources du budget-programme. Les groupes des voyages devraient continuer de vérifier que les règles sont bien respectées, d'effectuer des audits et de donner des conseils dans les cas discutables. Ces groupes disposeraient aussi de plus de temps à consacrer au développement de la politique de l'ONU en matière de voyages et à son application à l'égard des prestataires de services concernés, à savoir les agences de voyages et les compagnies aériennes. C'est là la conception qui prévaut en la matière dans le secteur privé.

43. D'après les arrangements en vigueur dans l'ensemble de l'Organisation, toutes les autorisations de voyage (formules PT8) font l'objet d'un "audit préalable" de la part des groupes des voyages avant d'être transmises aux agences de voyages. L'audit préalable consiste à estimer le coût d'un voyage donné sur la base du tarif aérien le moins coûteux régulièrement appliqué, par la route la plus directe. L'obligation pour les agences de voyages de rechercher

pareillement le tarif aérien le moins coûteux est également spécifiée dans les contrats qu'elles passent avec l'ONU.

44. Il est clair qu'il y a là dédoublement de fonction, voire, dans une certaine mesure, double emploi puisque la même tâche est effectuée à deux reprises, d'abord par les groupes des voyages, puis par les agences. Les Inspecteurs, forts de leur longue expérience des voyages autorisés des fonctionnaires de l'ONU, et après avoir réexaminé certains cas concrets, estiment que la procédure actuelle n'est ni efficace ni appropriée. Elle ne garantit pas que les parties prenantes, c'est-à-dire les voyageurs et les directeurs de programme, cherchent comme il convient ou obtiennent les tarifs aériens les moins coûteux. En partageant les responsabilités, les arrangements actuels délient en quelque sorte les agences de voyages de leur obligation juridique. Il n'existe pas de procédure pratique et applicable permettant de calculer les pertes éventuelles subies par l'ONU du fait qu'elle a dû payer des tarifs plus élevés que les tarifs les moins coûteux et de rembourser l'Organisation. De plus, la procédure d'audit préalable constitue pour les groupes des voyages une charge constante et lourde.

45. Les Inspecteurs estiment que la responsabilité de trouver les tarifs aériens les plus économiques devrait incomber principalement à ceux que le souci d'employer au mieux des ressources déjà limitées en ce qui concerne les voyages motive et préoccupe réellement, c'est-à-dire aux directeurs de programme et à leurs assistants administratifs.

46. Le besoin se fait sentir de mettre en place un mécanisme ayant pour fonction d'assurer l'application et le réexamen d'une politique des voyages qui vise à tirer le meilleur parti des offres du marché. Ce n'est pas faire de la bonne gestion que de laisser les groupes des voyages décider seuls de la façon d'exploiter les possibilités offertes par le marché, avec tous les risques que cela comporte. Ces groupes doivent bénéficier de l'appui et de la confiance des gestionnaires de l'ONU. Ils ont besoin de même de l'appui et des conseils avisés de tous ceux que les voyages intéressent directement à l'Organisation, s'agissant notamment des mesures – aussi bien à caractère interne que touchant les relations avec les prestataires de services – qui, souvent, nécessitent un engagement de la part de celle-ci. La gestion de ressources importantes affectées aux voyages ne peut être confiée exclusivement aux groupes des voyages ou aux agents avec lesquels l'Organisation a passé un contrat. Il faudrait donc mettre en place un mécanisme au Siège ainsi que dans les autres lieux d'affectation car les caractéristiques et les offres du marché des voyages varient selon les régions.

47. Une solution – que les Inspecteurs estiment convenir le mieux au Secrétariat de l'Organisation et qui a déjà été adoptée dans d'autres domaines où les dépenses sont considérables – consisterait à créer un comité consultatif des voyages. Cette idée n'est pas entièrement nouvelle puisqu'il existait, au début des années 80, un Comité consultatif spécial mixte des voyages qui se réunissait quand se faisait sentir le besoin de se pencher sur un problème particulier. Ce mécanisme avait l'avantage de favoriser la communication, verticalement aussi bien qu'horizontalement, entre tous les secteurs de l'Organisation s'occupant de voyages.

48. Ce comité consultatif des voyages aurait notamment pour fonctions d'examiner la façon dont la politique de l'Organisation relative aux voyages est appliquée; d'évaluer et de suivre les relations avec les compagnies aériennes et les contrats avec les agences de voyages; de donner des avis concernant l'adoption de nouvelles mesures et de négocier des accords avec les prestataires de services; d'étudier la situation, les tendances et les faits nouveaux sur le marché des voyages; d'envisager d'éventuelles modifications des règles et règlements; d'examiner le fonctionnement d'arrangements particuliers, comme le versement d'une somme forfaitaire.

49. Le comité pourrait être composé du Sous-Secrétaire général aux services de conférence et services d'appui (comme président), du Directeur des services d'appui, du Chef du Groupe des voyages (comme secrétaires) et de représentants du Bureau de la gestion des ressources humaines, du Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité, du Bureau du Conseiller juridique, du Bureau des services de contrôle interne et du syndicat du personnel. Par ailleurs, il pourrait inviter, le cas échéant, des représentants des départements organiques.

B. Ensemble transparent, complet et actualisé de règles et de procédures

50. Des directives transparentes, complètes, détaillées et faciles à utiliser sont un important instrument de gestion pour les groupes des voyages, les directeurs de programme et, d'une façon générale, les fonctionnaires de l'Organisation amenés à voyager. Un bon règlement est d'autant plus facile à respecter qu'il définit clairement ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas. Il permet également de prévenir la fraude et les abus. L'ONU – qui exerce ses activités sur tous les continents, gère d'importantes ressources affectées aux voyages et finance diverses catégories de voyages, effectués en groupe ou individuellement – doit disposer d'un ensemble de règles et de procédures qui soient transparentes, complètes et actualisées.

51. On trouve l'essentiel des informations relatives aux règles et procédures de l'Organisation touchant les voyages dans trois sources différentes. Tout d'abord, le Règlement du personnel qui traite des voyages autorisés des fonctionnaires à l'occasion de l'engagement initial et du congé dans les foyers, ainsi que des voyages au titre des études des enfants ou d'une visite familiale, d'une nouvelle affectation, de la cessation de service ou d'une mission (voir aussi par. 22)²⁵.

52. Les dispositions du Règlement du personnel relatives aux voyages ont été rédigées avec le plus grand soin afin d'éviter qu'elles aient à être modifiées et amendées fréquemment. Il n'en reste pas moins que cet instrument contient un certain nombre de règles qui sont devenues obsolètes et, surtout, il n'est pas suffisamment précis et détaillé pour répondre aux importantes questions d'ordre pratique qui se posent tous les jours. Il présente cependant l'avantage de contenir d'importantes déclarations de politique générale sur les voyages dont la consultation devrait être utile en cas de doute. Par exemple, la disposition 107.7 b) stipule que "les fonctionnaires doivent éviter toute dépense qu'une personne voyageant à son compte ne jugerait pas raisonnable"²⁶.

53. En 1989, le Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion a publié une instruction administrative²⁷ ayant pour objet d'incorporer aux dispositions applicables concernant les voyages des fonctionnaires les amendements approuvés par l'Assemblée générale aux termes de sa résolution 41/214 du 21 décembre 1987. En 1991, le Secrétaire général a publié une circulaire²⁸ énonçant le règlement régissant le paiement des frais de voyage et des indemnités de subsistance dans le cas des membres des organes et des organes subsidiaires de l'Organisation des Nations Unies²⁹.

54. Ces trois textes ont été établis à des époques différentes; leur analyse comparative montre, notamment, qu'en ce qui concerne un certain nombre de questions, comme les conditions de voyage, ils contiennent des directives analogues mais non identiques qui pourraient donner lieu à une interprétation erronée ou à des divergences d'interprétation fâcheuses. Par ailleurs, ils ne reprennent pas le texte de toutes les règles précédemment publiées. De fait, il existe à l'ONU une situation curieuse qui fait qu'un certain nombre de dispositions détaillées publiées des années auparavant, comme l'instruction administrative de 1975 sur la réduction de l'indemnité journalière de subsistance en cas d'hébergement gratuit du fonctionnaire³⁰, bien qu'officiellement en vigueur, sont pratiquement impossibles à consulter et, par conséquent, inconnues de la majorité des fonctionnaires de l'Organisation amenés à voyager.

55. Les règles en vigueur qui ont été publiées ne satisfont pas aux critères de transparence et d'exhaustivité; de même, elles ne reflètent pas exactement l'évolution actuelle du marché des voyages. Par ailleurs, elles ne sont pas faciles à utiliser. Si, outre le Règlement du personnel, deux textes regroupant des dispositions relatives aux voyages ont été publiés, il n'en reste pas moins que les informations restent dispersées et ne répondent pas à un certain nombre des questions que le fonctionnaire de l'Organisation amené à voyager peut légitimement se poser.

56. Les Inspecteurs ont constaté qu'il arrive que même les personnes chargées des voyages interprètent différemment les mêmes dispositions ou ignorent certains détails du Règlement et des droits des fonctionnaires en la matière. Cette situation est source de confusion et d'incohérence et donne par conséquent lieu à différentes interprétations quant à ce que le voyageur peut faire et aux actes qui sont illégaux. Par ailleurs, les Inspecteurs ont constaté que certains organismes des Nations Unies disposent d'un règlement concernant les voyages très perfectionné et publié sous une forme aisément consultable.

57. Il est donc recommandé que le Secrétariat de l'ONU élabore, et publie sous forme de feuillets libres, un manuel des voyages qui serait régulièrement revu et, le cas échéant, actualisé. Ce manuel serait publié sous la responsabilité du Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion et devrait être consulté pour référence par les groupes des voyages et dans tous les départements organiques et techniques de tous les lieux d'affectation de l'Organisation. Tous les utilisateurs d'ordinateur devraient pouvoir le consulter en ligne.

58. La présentation, le contenu et la structure du manuel devraient répondre aux objectifs recherchés de transparence et d'exhaustivité et au souci de refléter l'actualité; le manuel devrait également être suffisamment détaillé pour répondre aux questions pratiques concernant les droits des fonctionnaires. La publication d'un tel instrument, qui couvrirait, en un seul volume, les droits du personnel et des membres des organes et organes subsidiaires en matière de voyages supprimerait, ou du moins limiterait, le besoin de publier des versions actualisées des circulaires du Secrétaire général ou des instructions administratives des secrétaires généraux adjoints qui sont distribuées à tous les fonctionnaires de l'ONU. Ces publications ont été parfois très rapprochées, paraissant jusqu'à une fois par an.

59. Un certain nombre de modifications ou de révisions des arrangements en vigueur concernant les voyages sont proposées dans différentes parties du présent rapport. Elles pourraient être incorporées au projet de manuel si l'Assemblée générale les acceptait.

C. Maîtrise du coût des voyages au moyen des budgets-programmes et des contrôles

60. L'objectif de la présente section est d'examiner les différents types et niveaux de contrôle interne du coût des voyages au Secrétariat de l'ONU et de vérifier si les instruments de contrôle actuels sont suffisants et si des modifications pourraient y être apportées.

61. Les budgets-programmes, le suivi de l'exécution du budget et le contrôle proprement dit constituent les principaux mécanismes de contrôle et valent aussi pour les voyages. On peut aussi envisager le contrôle sous deux angles distincts : le contrôle des modalités réglementaires du voyage et le contrôle quant au fond (évaluation du voyage pour déterminer s'il a produit les résultats escomptés). Se pose en outre le problème des moyens d'assurer un contrôle suffisant à l'échelle de l'Organisation tout entière, tant au Siège que dans les autres lieux d'affectation. Le contrôle des modalités réglementaires et surtout le contrôle rétrospectif, en particulier sous la forme des justificatifs requis, ne semble être ni très utile ni très efficace. Pour que la présentation de ces justificatifs constitue un véritable instrument de contrôle pour l'administration centrale, il faudrait qu'ils soient analysés et comparés sur une longue période de temps par des fonctionnaires qualifiés, pour qu'il soit possible d'en tirer des conclusions valables.

62. Les Inspecteurs estiment que ce double contrôle – au niveau des modalités réglementaires et du fond – des voyages des fonctionnaires devrait être la responsabilité des directeurs de programme. Ceux-ci seraient donc aussi responsables du respect des règles et du règlement relatif aux voyages, ce qui marquerait une différence par rapport à la pratique actuelle en vertu de laquelle la responsabilité de l'observation du Règlement et des règles de l'ONU en général, et des règles régissant les voyages en particulier, incombe aux diverses unités du Département de l'administration et de la gestion et aux unités administratives locales des divers lieux d'affectation. Selon l'arrangement proposé par les Inspecteurs, l'administration centrale conserverait le pouvoir de vérifier l'application des règles et d'effectuer des contrôles ponctuels pour s'assurer si elles sont respectées, mais la responsabilité directe incomberait aux directeurs de programme. Cette

modification renforcerait la participation de ces derniers à l'établissement des budgets-programmes.

63. Les directeurs de programme devraient être les pivots du contrôle des voyages quant au fond et quant aux modalités réglementaires. On franchirait, de cette façon, un pas décisif dans le développement d'une nouvelle culture de gestion. Il faudrait – considération de première importance – que les directeurs de programme soient motivés davantage par le souci d'efficacité et de rendement et non par des raisons budgétaires, comme c'est la plupart du temps le cas à l'heure actuelle. C'est la démarche communément adoptée dans le monde des affaires, en particulier dans les grandes entreprises qui sont connues pour leurs bonnes pratiques de gestion.

64. L'accroissement des responsabilités des directeurs de programme et l'obligation redditionnelle qui leur est faite en ce qui concerne le contrôle des voyages quant au fond et aux modalités réglementaires et le respect des règles pertinentes doivent s'accompagner d'une augmentation équivalente de leur autorité et de leurs pouvoirs. Cette condition, déjà mentionnée dans un rapport précédent du CCI³¹, a été jugée indispensable par le Secrétariat et par l'Assemblée générale³². Il s'agit à présent de savoir comment passer à l'application pratique de ces principes approuvés (dont on attend beaucoup), et surmonter une certaine hésitation et indécision et en assumant les risques inévitables que ces transformations pourraient entraîner. Pratiquement, cela signifie tout d'abord que les pouvoirs et responsabilités ayant trait aux voyages doivent être clarifiés et délégués aux directeurs de programme, ce qui rendra ceux-ci responsables de leurs décisions.

65. En raison de la durée du processus d'établissement des budgets-programmes, les directeurs de programme sont priés de planifier précisément (au niveau des éléments de programme) et jusqu'à trois ans à l'avance, les dépenses à prévoir au titre des voyages et leurs prévisions de dépenses pour l'ensemble de l'exercice biennal. Ces montants estimatifs ne constituent que des hypothèses raisonnables au moment des demandes de crédits. Pendant la période d'exécution du budget, en raison de l'évolution souvent rapide de la situation et de circonstances imprévisibles, les voyages au titre desquels ont été demandés les crédits, même si ces demandes spécifiques ont été officiellement approuvées par l'Assemblée générale, peuvent ne plus être considérés par les directeurs de programme comme le moyen le plus efficace d'obtenir les produits prévus. Ceux-ci peuvent en arriver à la conclusion qu'il serait plus rentable de dépenser différemment les ressources budgétaires disponibles, en consacrant un montant inférieur ou supérieur aux voyages en général ou en affectant les montants considérés à des objets de dépenses du même type. Théoriquement, ce transfert de ressources est possible dans le système actuel de budgétisation, mais la procédure est lourde et trop rigide. Il faudrait un peu assouplir le système de budgétisation, en laissant les directeurs de programme libres, pendant toute la phase d'exécution du budget-programme, de décider au mieux de leurs compétences, de l'utilisation la plus économique possible de trop maigres ressources.

66. Plus précisément, les Inspecteurs recommandent la fongibilité de certains objets de dépense inscrits au budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies qui présentent des caractéristiques communes ou similaires, mais qui, de par leur nature, ont été budgétisés avec moins de précision. Ainsi, il conviendrait, en ce qui concerne les ressources prévues au titre des voyages, du personnel temporaire, des consultants et experts, des communications (voir annexe I, tableau 3) que ces objets de dépense qui, pris ensemble, représentent 5 à 7 % du budget, soient considérés comme un groupe d'objets de dépense apparentés, à l'égard duquel les directeurs de programme disposeraient d'une marge de manœuvre raisonnable leur permettant d'utiliser le plus efficacement possible les ressources pendant la phase d'exécution du budget-programme.

67. Les auteurs du présent rapport proposent que l'on établisse, à titre expérimental et sous réserve d'un examen approfondi par les services appropriés du Secrétariat et notamment le Bureau des services de contrôle interne, à la fin de la période couverte par le budget-programme, la fongibilité des dépenses de voyage et des objets de dépense connexes. La marge de manœuvre, ainsi laissée aux directeurs de programme, devra être assortie de l'obligation claire et absolue pour ceux-ci de démontrer qu'ils ont bien respecté les règles et le Règlement et de justifier dûment leur affectation des ressources.

68. Il est évident qu'un certain nombre de garanties et de mesures de contrôle devront être mises en place pour s'assurer que la fongibilité des dépenses de voyage et des dépenses connexes ne donnera lieu à aucun usage impropre et ne nuira pas au processus de programmation et de budgétisation. La fongibilité ne va pas en soi à l'encontre des objectifs de stabilité et de précision maximales que l'on s'est fixés pour les budgets-programmes. Au contraire, utilisée correctement, elle devrait contribuer à la réalisation de ces objectifs et faciliter le contrôle financier budgétaire pendant l'exécution des budgets-programmes.

69. Il est patent que les procédures actuelles d'établissement du budget-programme n'incitent pas suffisamment les directeurs de programme à rechercher l'efficacité (produire plus à moindres frais) et réduire les coûts. Il n'existe ni incitations ni primes appréciables pour les pousser à faire des économies lorsqu'ils mettent en oeuvre les activités de programme. Bien souvent, et tout naturellement, ils n'ont alors d'autre motivation que leur budget, ce qui veut dire que leur désir naturel de développer et d'étoffer leurs programmes et de leur donner plus d'importance et de visibilité les incite à utiliser au maximum toutes les ressources disponibles pendant la période budgétaire, car des économies et la sous-utilisation des crédits ouverts entraîneraient presque à coup sûr une diminution des ressources inscrites au budget suivant. Il faudrait donc modifier l'attitude dominante dans le cadre de l'effort global consenti pour développer une nouvelle culture de gestion fondée sur l'obligation redditionnelle, la notion de responsabilité, l'efficacité et l'économie.

70. Il n'existe pas de solutions toutes faites, mais on peut recommander certaines mesures pratiques, ne serait-ce qu'à titre expérimental. En dehors de la fongibilité des dépenses de voyage et des dépenses connexes dont on a déjà parlé, on pourrait prévoir des incitations et faire en sorte que les directeurs de programme soient motivés par un souci d'efficacité et de réduction du coût des voyages en laissant à leur disposition un certain pourcentage (par exemple, 10 à 20 %) des ressources économisées, le solde étant reversé, à titre d'économies, à la masse commune des ressources. Pourraient constituer également

des mesures d'incitation pour les directeurs de programme et pour le personnel en général, l'octroi de primes, de distinctions et la prise en compte, en tant qu'élément important de la notation du fonctionnaire, des économies et du gain d'efficacité qu'il aura permis de réaliser, ceux-ci pouvant même lui valoir, le cas échéant, une promotion accélérée.

71. Les Inspecteurs soulignent d'autre part que les mesures visant à accroître l'autorité et la marge de manœuvre budgétaire des directeurs de programme en matière de voyages devraient être assorties d'un contrôle renforcé et suffisant pour décourager toute tentative d'abus de pouvoir. Le contrôle de tous les voyages au Siège et dans d'autres lieux d'affectation de l'Organisation devrait faire partie intégrante des activités régulières du Bureau des services de contrôle interne par l'intermédiaire de sa Division de l'audit et des conseils de gestion, du Groupe central d'évaluation, du Groupe central du contrôle et des inspections et du Groupe des investigations. Des contrôles ponctuels de l'exécution et de l'observation du Règlement et des règles par certaines unités du Secrétariat révéleraient les infractions faites à ces règles et permettraient d'y remédier. La mise en place d'un mécanisme d'autocontrôle dans différents programmes et services du Secrétariat (à laquelle s'emploie actuellement le Bureau des services de contrôle interne) est également une bonne initiative. Cela étant, les auteurs du présent rapport insistent à nouveau (voir les paragraphes 57 et 58) sur la nécessité d'élaborer un ensemble clair, précis et exhaustif de règles et de procédures régissant la politique de l'Organisation des Nations Unies en matière de voyages.

72. L'adoption des changements proposés ne devrait en rien affaiblir le contrôle et le suivi de l'utilisation des crédits ouverts au titre des voyages dont s'acquitte le Contrôleur et son Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité. Au contraire, ces changements devraient permettre d'assurer un contrôle financier plus visible et plus systématique pendant tout l'ensemble du cycle budgétaire. Avec la mise en service du système intégré de gestion, le Bureau du Contrôleur sera en mesure d'appeler l'attention des directeurs des départements organiques sur les cas de dépassement ou de sous-utilisation importante des crédits dans l'exécution de voyages programmés. La mise en oeuvre régulière et systématique de ces activités et des plans de voyages (établis sur une base trimestrielle) devrait continuer de relever non seulement des départements organiques, mais également des services financiers et budgétaires. L'objectif des changements proposés est de rendre les processus budgétaires et de programmation plus cohérents et mieux adaptés aux exigences actuelles d'efficacité de la gestion et du contrôle, et donc de renforcer et non d'affaiblir ces processus.

73. Dans l'ensemble, les Inspecteurs soulignent que, si elles sont appliquées intégralement, les procédures de préparation, d'approbation et d'exécution des budgets-programmes de l'Organisation des Nations Unies assurent un niveau de contrôle suffisant à l'administration centrale dans l'ensemble de l'Organisation. Les recommandations et propositions formulées dans les paragraphes précédents (si l'Assemblée générale les juge acceptables) devraient être prises en compte dans le Règlement financier et les règles de gestion financière de l'ONU (qui sont en cours de révision)³³ et dans le Règlement et les Règles régissant la planification des programmes, dans les aspects du budget qui

ont trait aux programmes, dans le contrôle de l'exécution et dans les méthodes d'évaluation³⁴.

D. Réduction des frais généraux de voyage : modification des procédures et adoption de nouvelles techniques

74. Dans les organismes auxquels les Inspecteurs se sont adressés, à l'intérieur et à l'extérieur du système des Nations Unies, dans les États Membres, dans le monde des affaires et dans l'industrie du voyage, on s'efforce constamment de mieux gérer les voyages en réduisant les coûts par l'informatisation et l'adoption de nouvelles procédures simplifiées. Bien que l'Organisation des Nations Unies ne soit probablement pas en tête de ces efforts, elle devrait suivre de près, tirer des enseignements de l'expérience des autres et adopter résolument des solutions efficaces ayant fait leurs preuves. C'est la raison pour laquelle les Inspecteurs insistent notamment sur la nécessité de modifier les fonctions des groupes des voyages au Secrétariat de l'Organisation en leur donnant plus de temps et de latitude pour qu'ils puissent chercher systématiquement de nouveaux moyens de faire des économies.

1. Modification et innovations dans l'établissement des documents et des procédures concernant les voyages

75. Dans l'administration d'un certain nombre d'États Membres et en particulier dans le secteur privé, la pratique courante consiste à utiliser des cartes de crédit pour régler tous les principaux frais de voyage : transport, hôtels, repas, faux frais. Dans certaines sociétés importantes que les Inspecteurs ont interrogées, une personne qui voyage ne reçoit aucune avance; toutes les dépenses sont réglées à l'aide de cartes de crédit personnelles ou de société et remboursées par la suite.

76. Le Secrétariat n'utilise pas encore cette procédure. Cependant, l'Organisation a activement envisagé pendant quelques années d'adopter cette pratique. Elle a engagé des négociations avec American Express sur l'utilisation de cartes de crédit par les fonctionnaires en voyage officiel mais ces négociations n'ont pas abouti. Du côté de l'Organisation, on a soulevé un certain nombre de problèmes juridiques relatifs à la non-responsabilité de celle-ci, problèmes qui ne sont toujours pas réglés.

77. L'utilisation de cartes de crédit par les fonctionnaires des Nations Unies en voyage officiel présente des avantages considérables. Elle permettrait de régler la plupart des dépenses des fonctionnaires à l'aide de cartes de crédit et de bénéficier d'une remise (en général environ 1 %) sur les services et les biens achetés à l'aide de celles-ci. La période de franchise et les cycles de facturation et de paiement pour ce type de transaction permettraient à l'Organisation de retenir les fonds pendant 60 jours ou plus (voire jusqu'à 90 jours) après la date effective d'achat. Ce facteur revêt une importance considérable pour l'Organisation, qui éprouve constamment des difficultés notoires de trésorerie.

78. Les fonctionnaires de l'Organisation en voyage officiel pourraient recevoir des avances non seulement sous la forme utilisée jusqu'à présent (chèques de voyage exempts de commission) mais aussi, au besoin, en espèces, en utilisant des distributeurs automatiques de billets situés dans les différents lieux de destination. Le réseau Master Card/Cirrus ATM est un système bancaire électronique qui relie plus de 125 000 distributeurs automatiques situés dans plus de 10 000 villes sur tous les continents. On trouve des distributeurs dans presque tous les endroits où la plupart des fonctionnaires de l'Organisation se rendent en voyage officiel – dans les aéroports, les villes abritant des organisations internationales, les quartiers commerciaux, les hôtels, les centres commerciaux et les établissements d'enseignement – et la plupart d'entre eux sont ouverts toute la journée³⁵. La liste des distributeurs automatiques, actualisée tous les six mois et qu'on peut maintenant obtenir gratuitement dans les banques situées dans les locaux de l'Organisation à New York, devrait être mise à la disposition de tous les fonctionnaires intéressés.

79. L'utilisation des cartes de crédit et des distributeurs permettrait également à l'administration de l'Organisation d'obtenir des informations complètes et précises sur tous les frais de voyage qui lui sont imputés et constituerait certainement un moyen de mieux contrôler et surveiller le déboursement des fonds destinés aux voyages et de lutter contre la fraude et la mauvaise gestion des ressources.

80. Il faudrait également modifier les formulaires utilisés actuellement pour les demandes d'autorisation et de remboursement de frais de voyage afin d'y inclure, si l'Assemblée générale les approuve, les changements proposés en ce qui concerne le remboursement de certains frais de voyage autres que les frais de transport, par exemple les faux frais au départ et à l'arrivée ainsi que les services offerts gratuitement que les fonctionnaires acceptent.

2. Traitement informatisé des documents de voyage

81. Il est communément admis que pour bien gérer un voyage et l'organiser de façon économique, il faut disposer d'informations fiables et complètes. Comme on l'a indiqué plus haut, en dépit des améliorations apportées ces dernières années, l'Organisation des Nations Unies ne dispose toujours pas d'informations fiables et concordantes non plus que de statistiques à l'échelle du système pour contrôler les voyages et adopter des procédures plus efficaces dans ce domaine. On s'attend beaucoup à une amélioration de la situation actuelle avec la mise en place du Système intégré de gestion (SIG) dont le deuxième module sera opérationnel à partir de janvier 1996 et couvrira toutes les opérations ayant trait au personnel au Siège³⁶, y compris les voyages.

82. L'informatisation permettrait de réduire sensiblement les coûts, de simplifier et de traiter plus rapidement les demandes d'autorisation et de remboursement de frais de voyage. Actuellement, les autorisations de voyage sont remplies à la main par les fonctionnaires et les assistants administratifs; elles sont ensuite soumises aux responsables des programmes pour approbation, puis aux services financiers pour une autre approbation, puis aux groupes des voyages pour une première vérification et, enfin, elles sont envoyées à l'agence

de voyage pour que celle-ci établisse les billets et verse une avance au titre de l'indemnité de subsistance. Toutes ces opérations prennent du temps. La situation est assez mauvaise en ce qui concerne le traitement des demandes de remboursement de frais de voyage. Dans certains lieux d'affectation, il faut au moins six mois pour régler ces demandes. Le SIG devrait maintenant permettre d'informatiser le traitement des documents de voyage au Siège. L'extension du SIG aux autres lieux d'affectation, prévue pour 1997, permettrait en conséquence d'utiliser cette méthode dans tous les bureaux de l'Organisation.

83. On procède activement à l'informatisation du traitement des documents de voyage dans les autres organismes du système des Nations Unies. Dans certains d'entre eux, celle-ci est plus ou moins avancée. Un certain nombre de questions d'ordre pratique doivent être réglées au moment d'introduire cette innovation. Il s'agit notamment de savoir le type d'archives sur papier qu'il faut garder et stocker.

3. Versement d'une somme forfaitaire

84. Ces dernières années, le versement d'une somme forfaitaire a provoqué beaucoup de controverses. Le 19 mars 1990, l'Organisation a introduit, à titre d'essai pour une période limitée, la possibilité d'opter pour le versement d'une somme forfaitaire couvrant les frais de voyage par avion lors du congé dans les foyers et des déplacements effectués au titre des études ou pour des visites familiales³⁷. Cette formule a d'abord été introduite au Siège avant d'être étendue aux autres lieux d'affectation en juillet 1992³⁸.

85. L'adoption de cette nouvelle pratique se justifiait pour les raisons suivantes : le paiement des frais de voyage lors du congé dans les foyers et des déplacements connexes des fonctionnaires et des personnes qu'ils ont à charge nécessite beaucoup de travail administratif et le processus revient assez cher. Il faut trouver les tarifs aériens les moins chers pour le voyage jusqu'au lieu du congé dans les foyers et pour l'envoi de 50 kilos de bagages non accompagnés, payer les faux frais au départ et à l'arrivée, prévoir des arrêts de repos pour les voyages par avion d'une durée supérieure à 10 heures et obtenir les visas nécessaires pour l'itinéraire choisi par le fonctionnaire et les personnes qu'il a à charge.

86. La formule de la somme forfaitaire n'a été adoptée qu'à l'issue de larges consultations et après qu'un groupe de travail interdépartemental et la Division de vérification interne des comptes, entre autres, eurent donné un avis favorable. Le versement d'une somme forfaitaire pour couvrir les frais de voyage à l'occasion du congé dans les foyers et des déplacements connexes a été également appuyé par les membres du CCQA³⁹. La plupart des organismes du système des Nations Unies ont mis maintenant en place cette formule pour ces types de voyage.

87. Les Inspecteurs ont étudié la pratique actuelle en ce qui concerne le versement d'une somme forfaitaire pour les frais de voyage à l'occasion du congé dans les foyers et des déplacements connexes; ils en ont discuté avec le Comité des commissaires aux comptes et également avec les responsables concernés dans un certain nombre d'organismes du système des Nations Unies. En ce qui concerne les dépenses d'administration, il est clair que cette formule a permis de

réaliser des économies dans la plupart des lieux d'affectation (bien qu'il soit souvent difficile de les quantifier); en ce qui concerne les décaissements, elle a permis à l'Organisation, selon les calculs, de réaliser au minimum une économie de 5,6 millions de dollars depuis sa mise en place, en 1990, jusqu'en novembre 1994⁴⁰.

88. Les Inspecteurs estiment que le problème n'est pas de savoir si la formule est avantageuse ou non pour l'Organisation. Les données rassemblées dans l'ensemble de l'Organisation sur une période assez longue prouvent de façon tout à fait convaincante qu'elle est avantageuse pour l'Organisation du point de vue des économies réalisées sur le plan des frais administratifs. C'est la raison pour laquelle il faudrait maintenir cette formule. Il reste à trouver la méthode à appliquer pour fixer le montant de l'avantage financier à offrir aux fonctionnaires pour les inciter à choisir la formule de la somme forfaitaire. Depuis la mise en place de cette formule, le montant de la somme forfaitaire versée aux fonctionnaires a été fixé pour toute l'Organisation à 75 % du coût d'un billet d'avion en classe économique à plein tarif qui n'est assorti d'aucune restriction.

89. On a estimé que le versement d'une somme forfaitaire égale à 75 % du coût permettrait toujours, d'une part, à l'Organisation de faire d'importantes économies (le paiement de l'indemnité journalière de subsistance, des faux frais au départ et à l'arrivée et des frais liés à l'expédition des bagages non accompagnés étant supprimé et, d'autre part, au fonctionnaire d'acheter son billet d'avion à un prix moins élevé. Le pourcentage de 75 % a été fixé globalement de façon plus ou moins arbitraire et sans qu'on ait procédé à des calculs précis. Ce qui était un arrangement acceptable à titre expérimental n'est plus valable en tant qu'élément d'une procédure susceptible de le généraliser et de l'appliquer en permanence à toute l'Organisation des Nations Unies. Le point faible de la formule actuelle reste la fixation du montant de l'incitation financière.

90. Le rapport, par ailleurs complet, de la Chambre de réformation ne résout pas de façon satisfaisante le problème. Au paragraphe 9 de sa résolution 49/216, en date du 23 décembre 1994, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de "continuer à suivre de près ..., en procédant en particulier à une analyse du montant de l'incitation financière offerte aux fonctionnaires selon la forme actuelle des 75 %, et de procéder aux ajustements qui seraient nécessaires pour garantir que ces arrangements ne donnent pas matière à abus". En sus de ce qui précède, les Inspecteurs souhaiteraient que la Commission de la fonction publique internationale soit chargée, dans la limite des pouvoirs que lui confèrent ses statuts, de fixer un pourcentage réaliste pour l'incitation financière à appliquer dans les différents lieux d'affectation.

91. Après avoir examiné les objections qui avaient été soulevées, les Inspecteurs ont conclu que les principales réserves au sujet du versement de la somme forfaitaire ont souvent un caractère théorique : il s'agit de savoir si un fonctionnaire de l'ONU peut légalement faire des économies à l'occasion de l'exercice d'un droit prévu dans le Règlement du personnel. Considérée de ce point de vue théorique, la pratique de la somme forfaitaire a des aspects positifs car elle incite à faire des économies (en dépensant moins pour la même

chose), tendance dont il faut se féliciter. Dans la mesure où les fonds destinés aux frais de voyage à l'occasion du congé dans les foyers seraient de toute façon déboursés et iraient à des sociétés commerciales extérieures à l'Organisation des Nations Unies, on peut estimer qu'il vaut encore mieux que notre personnel (qui, selon le Secrétaire général actuel et ceux qui l'ont précédé, est le meilleur atout de l'Organisation) en profite. Il convient également de faire remarquer que le versement d'une somme forfaitaire n'est pas une pratique totalement nouvelle à l'ONU, étant donné que l'indemnité journalière de subsistance et le remboursement des faux frais à l'arrivée et au départ sont, en fait, des sommes forfaitaires destinées à couvrir certains frais de voyage. Si cette pratique devait continuer, peut-être serait-il utile d'amender les dispositions pertinentes du Règlement du personnel (disposition 107.9) et le paragraphe 5 de l'Instruction administrative de 1989 relative aux voyages des fonctionnaires, selon lesquels l'Organisation ne paie que les frais de voyage effectivement encourus.

92. On peut se demander si la formule de la somme forfaitaire peut avoir d'autres applications à l'ONU. Nous répondons de façon positive mais avec des réserves : à notre avis, cette formule a des avantages, mais aussi des limites. On peut raisonnablement continuer à l'utiliser dans la mesure où elle présente des avantages pour l'Organisation (réduction des dépenses et du travail administratif) et pour les fonctionnaires (incitation financière). On pourrait également verser une somme forfaitaire pour payer les services des consultants et l'expédition des effets personnels lors de l'engagement ou de la cessation de service. Il convient d'étudier cette possibilité. Elle est déjà prévue dans les dispositions de la série 300 du Règlement du personnel (applicables au personnel engagé pour des périodes de durée limitée)⁴¹. Aux termes de la disposition 307.3 c), le Secrétaire général peut prévoir le versement d'une somme forfaitaire pour les voyages lors de l'engagement et de la cessation de service. Nous souhaiterions encourager le Secrétariat à étudier ces idées et à informer les États Membres des résultats de son étude.

E. Rapports avec les prestataires de services de voyages

93. Les rapports avec les agences de voyages et les compagnies aériennes sont de la plus haute importance pour l'efficacité et la rentabilité des services de voyages. Les prestataires de services de voyages à l'Organisation des Nations Unies sont des professionnels qui opèrent dans un domaine extrêmement compétitif. Il faudrait donc que les chefs des services de voyages et l'administration de l'ONU suivent de près l'évolution de ces relations et aient les moyens de le faire.

1. Rapports contractuels avec les agences de voyages

94. L'ONU passe deux principaux types de contrat avec les agences de voyage : l'un prévoit la prestation de services "sur place" et l'autre la prestation de "services complets". Sans entrer dans les détails, le type de contrat "sur place" consiste en un accord en vertu duquel l'agence de voyages fournit sa licence et l'Organisation fournit le personnel. L'agence de voyages ouvre son bureau dans les locaux de l'Organisation et lui rembourse les dépenses de personnel concernant les agents commis aux voyages; ces derniers restent des fonctionnaires de l'Organisation. Un contrat de prestation de "services complets" prévoit que l'agence de voyages fournit les services stipulés dans ce contrat et perçoit toutes les commissions recueillies auprès des prestataires directs de services, c'est-à-dire les compagnies d'aviation, les hôtels, les agences de location de voitures. Il a beaucoup été question dans le passé du type de rapports avec l'agence de voyages qui convient le mieux à l'ONU. Dans deux de ses précédents rapports sur les voyages à l'ONU, publiés en 1982 et en 1985, le Corps commun d'inspection avait recommandé soit le type de services fournis sur place soit la création par l'ONU de sa propre agence de voyages⁴². Aucune de ces possibilités de l'avis du Secrétariat ne convenait parfaitement à l'Organisation, qui a systématiquement opté pour un type de contrat de prestation de services complets avec les agences de voyages⁴³.

95. L'usage au Siège et ailleurs veut que les contrats de prestation de services de voyages soient soumis à un appel d'offres. Au Siège (y compris le Programme des Nations Unies pour le développement, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et le Fonds des Nations Unies pour la population), trois appels d'offres ont été lancés depuis 1982. En février 1993, l'Organisation a recruté un consultant de renom spécialisé dans les voyages pour établir un projet intitulé "Confidential request for proposals for travel management services and/or a commercial travel payment system for the United Nations" (demande confidentielle concernant le lancement d'appels d'offres pour la prestation de services de voyages et/ou l'instauration d'un système de paiement de titres de transports aux prix du marché pour le compte de l'Organisation des Nations Unies). Les éventuels soumissionnaires y étaient notamment invités à indiquer les normes de performance et le budget de leur agence de voyages et à fournir d'autres données permettant d'en évaluer le fonctionnement et la situation financière. À l'issue du dernier appel d'offres concernant la fourniture de services complets de voyages au Siège, le contrat a été adjugé à l'American Express Travel-Related Services Company Inc. pour une période de trois ans à compter du 1er septembre 1993. L'ONU s'est réservé la possibilité de prolonger le contrat de deux ans après son expiration. Le Secrétariat de l'ONU a également négocié un projet de l'organisation des modalités de remboursement pour les locaux utilisés par l'American Express. L'agence de voyages indemnise également l'ONU pour les services que celle-ci lui fournit (par exemple électricité, chauffage, climatisation, nettoyage des bureaux).

96. L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a opté dans un contrat qu'elle a passé avec un agent de voyages pour la prestation de services sur place et pour un partage des revenus. Le 21 décembre 1990, l'OACI a signé avec Marlin Travel, une filiale de la société à responsabilité limitée Thomas

Cook, un contrat dans lequel celle-ci s'engageait à verser à l'Organisation 7 % du total des recettes provenant des réservations faites directement auprès des succursales de Thomas Cook au Canada. Depuis l'acquisition du groupe de voyages d'affaires de la société Thomas Cook par la compagnie American Express, Canada, Inc., ce contrat lie maintenant l'OACI à American Express.

97. Outre le contrat avec American Express au Siège, des contrats similaires ont été conclus avec des agences de voyages dans presque tous les lieux d'affectation de l'ONU. Depuis le 1er janvier 1995, après l'achat de Thomas Cook, Switzerland, Inc. par la société American Express, cette dernière est tenue par contrat de fournir des services de voyages à l'Office des Nations Unies à Genève. La Commission économique pour l'Afrique à Addis-Abeba a tout récemment, en 1995, passé un contrat avec un agent de voyages.

98. La pratique consistant à adjuger des contrats à des agences de voyages données pour une période déterminée, après un appel d'offres et des négociations portant sur les termes de ces contrats, semble la mieux indiquée pour protéger les intérêts de l'Organisation. Bien que l'on ait assuré aux auteurs du rapport que les différents bureaux de l'ONU consultaient le Siège sur la teneur des contrats de services de voyages et que leurs comités des contrats respectifs examinaient toujours ces contrats à fond, les Inspecteurs pensent qu'il est possible de proposer d'autres améliorations. L'administration centrale et les services de voyages du Siège, qui ont une plus grande expérience des organismes de voyages, pourraient établir un contrat type avec une agence de voyages. Ce contrat type énoncerait toutes les principales obligations incombant à une agence de voyages et les avantages dont l'Organisation devrait bénéficier. Il pourrait servir de base de négociation avec les agences de voyages locales dans les divers lieux d'affectation et pourrait être modifié et adapté à la situation et aux besoins particuliers de chacun d'entre eux.

99. Il serait également utile de procéder à une analyse et à une évaluation comparatives de tous les contrats qui ont été conclus jusqu'ici entre divers lieux d'affectation de l'ONU et des agences de voyages pour déterminer si l'Organisation bénéficie de tous les avantages disponibles au niveau local ou que confère la loi. Cette analyse devrait établir s'il y a des écarts nets entre les contrats et, si c'est le cas, en déterminer les raisons et proposer des mesures correctives éventuelles.

100. En vertu du contrat passé entre l'Organisation des Nations Unies et American Express, ce dernier est tenu d'assurer la prestation de tous les services de voyages au coût le plus bas, compte tenu des normes fixées et de l'itinéraire demandé. Si l'agence de voyages n'offre pas le tarif le plus bas pour l'itinéraire autorisé, elle doit rembourser la différence entre le tarif payé par l'ONU et le tarif le moins onéreux en vigueur. Cette clause oblige les groupes des voyages de l'ONU à procéder à une vérification préalable des comptes et à rechercher eux-mêmes les tarifs les plus avantageux, ce qui fait double emploi avec le travail de l'agence.

101. L'une des principales fonctions des groupes des voyages est de veiller à l'exécution des services sous-traités et à leur qualité. Le Siège et les autres lieux d'affectation doivent trouver un procédé leur permettant de déterminer si le travail de l'agence de voyages de l'ONU donne satisfaction aux fonctionnaires qui utilisent ses services; l'idéal serait que ce procédé soit conçu et appliqué par les groupes de voyages mêmes.

2. Rapports avec les transporteurs aériens

102. L'établissement de rapports contractuels avec des agences de voyages ne devrait pas empêcher l'ONU d'envisager d'en établir directement avec des prestataires de services de voyages, en particulier avec des transporteurs aériens. Le contrat passé en 1993 entre le Siège de l'ONU et American Express stipule que l'Organisation a le droit, à tout moment, de conclure des accords additionnels ou séparés avec d'autres agences de voyages, compagnies aériennes ou prestataires de services pour tout ou partie des services visés par le contrat. L'ONU se réserve également le droit de négocier des tarifs de groupe non sujets à commission pour des réunions.

103. L'Assemblée générale a demandé dans diverses résolutions au Secrétariat d'engager des négociations avec des compagnies aériennes pour obtenir un traitement plus favorable pour ses fonctionnaires⁴⁴. Suite à ces demandes, le Secrétariat a réussi à obtenir d'environ 23 transporteurs aériens, que l'Organisation utilise fréquemment, une ristourne basée sur le nombre de passagers. En outre, elle a également négocié avec des transporteurs aériens des tarifs de groupe pour les missions et conférences.

104. Les Inspecteurs pensent qu'il est très important que les groupes des voyages de l'ONU restent en contact et négocient directement avec les transporteurs aériens. Ils voudraient, en particulier, les encourager à entreprendre une nouvelle démarche auprès des grands transporteurs aériens (notamment ceux des pays où l'ONU a des bureaux) pour que ceux-ci accordent aux fonctionnaires de l'ONU en voyage officiel un traitement préférentiel comparable à celui qu'ils accordent aux hauts fonctionnaires gouvernementaux et à d'autres catégories de voyageurs privilégiés comme les ecclésiastiques et les marins. Lors de ces négociations, l'ONU doit essayer d'obtenir des compagnies aériennes l'assurance que ceux qui voyagent pour son compte en classe économique seraient les premiers à être reclassés s'il y a des sièges vides en classe affaires. Les possibilités accrues de reclassement en classe affaires sont devenues un aspect très important des conditions de voyage à l'ONU en raison de la dégradation persistante de la qualité du service et des conditions de voyage observées en classe économique au cours de ces dernières années. Le CCQAB avait déjà attiré l'attention sur ce fait il y a quatre ans⁴⁵.

105. À cet égard, les Inspecteurs pensent que les compagnies aériennes devraient reconnaître à l'ONU le droit de participer collectivement à leurs programmes de fidélisation. L'ONU devrait également négocier pour ne pas être pénalisée sur des billets soumis à des restrictions. Les frais d'excédent de bagage pourraient également faire l'objet de négociations entre l'ONU et les compagnies aériennes⁴⁶, le but étant d'obtenir des réductions sur les tarifs affichés en faisant valoir, comme pour les tarifs passagers, que les fonctionnaires de l'ONU voyagent beaucoup et représentent une part importante du marché sur des trajets particuliers.

106. Il y a quelques années, l'ONU espérait réaliser d'importantes économies sur les voyages effectués avec les compagnies aériennes auxquelles elle avait accordé un statut préférentiel à l'issue des négociations et qui devaient en retour lui consentir un rabais de l'ordre de 10 % sur le prix des billets. Au fil du temps, les listes de ces compagnies se sont considérablement allongées

/...

(26 compagnies au Siège; 38 à Genève) et la notion de statut préférentiel a peu à peu perdu son attrait commercial pour l'un et l'autre partenaire. Les Inspecteurs pensent qu'il faudrait revoir cette notion en fonction de la situation actuelle et de la politique de fixation des tarifs en vigueur dans l'industrie aéronautique.

F. Télécommunication et téléconférence comme solutions de remplacement à certains voyages

107. Dans le monde des affaires, et en particulier dans les sociétés et les banques internationales, la technique de la téléconférence se prête à de nombreuses applications pratiques qui ont eu pour effet de réduire considérablement le besoin de se déplacer. Pour l'ONU, la question se pose de savoir si, à ce stade, les moyens modernes de télécommunication et de téléconférence peuvent être considérés comme des alternatives à certains types de voyages. Il est certain que l'établissement de lignes de jonction entre certains lieux d'affectation et le Siège a rendu la communication beaucoup plus aisée, ce qui devrait être considéré comme un argument valable pour réduire les frais de voyage.

108. Les Inspecteurs ont déterminé que l'idée de tenir des téléconférences faisait l'objet d'un examen minutieux à l'ONU et dans divers organismes du système des Nations Unies, mais que pour des raisons d'ordre essentiellement financier, son application avait un caractère expérimental ou embryonnaire.

109. De vastes expériences en matière de téléconférence ont été menées à l'ONU même pendant les années 80 lorsque le service d'interprétation simultanée de la Conférence des Nations Unies à Buenos Aires a été assuré depuis New York. Le service de la neuvième Conférence des Nations Unies sur la prévention du crime et le traitement des délinquants tenue au Caire en 1995 a été assuré en majeure partie (traduction de documents) depuis Vienne. Tout dernièrement, en avril 1995, le Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion a participé de New York par téléconférence à une réunion des pays du Groupe de Genève.

110. Il est apparemment très rentable d'investir dans du matériel de téléconférence; une unité portable coûte par exemple 50 000 dollars environ. Les auteurs du présent rapport pensent que diverses mesures concrètes ne nécessitant pas de dépenses considérables pourraient être prises dès à présent. Désormais, tout projet de construction ou de réparation importante devrait prévoir le câblage nécessaire au raccordement du matériel de téléconférence.

111. Pour donner à la téléconférence l'impulsion dont elle a besoin et pour montrer son potentiel et les avantages qu'elle offre par rapport aux voyages traditionnels, le Secrétariat de l'ONU devrait examiner la possibilité d'organiser des sessions du Comité administratif de coordination en utilisant ce moyen de communication. Si c'est techniquement faisable, la tenue de télésessions permettrait aux chefs de secrétariat des institutions spécialisées des Nations Unies, dont le calendrier est très chargé, de se réunir plus fréquemment. La technique de la téléconférence serait aussi extrêmement utile au Conseil de sécurité, qui pourrait tenir des consultations directes avec des responsables et commandants des forces de maintien de la paix sur le déroulement de ces opérations. Le Secrétariat de l'ONU devrait se pencher sur la question et

incorporer toutes les données pertinentes se rapportant à la téléconférence dans son prochain rapport sur l'examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies.

III. OPTIONS QUI S'OFFRENT POUR RATIONALISER ET AMÉLIORER DIVERS ÉLÉMENTS DU RÉGIME ACTUEL DES VOYAGES

A. Transports

112. La disposition 107.9 du Statut du personnel stipule que le mode de transport normal pour tout voyage autorisé est l'avion. Un autre mode de transport peut néanmoins être approuvé si, de l'avis du Secrétaire général, il est de l'intérêt de l'Organisation que l'intéressé emprunte cet autre mode de transport. Cette disposition est confirmée par les faits, puisque 95 % des voyages autorisés se font par avion. C'est pourquoi le présent rapport porte essentiellement sur les transports aériens, et plus particulièrement sur les tarifs aériens et les classes. Les autres modes de transport seront examinés s'il y a lieu.

1. Tarifs aériens

113. S'agissant des tarifs aériens, les Inspecteurs rappellent la disposition 107.9 du Statut du personnel, selon laquelle :

a) "L'itinéraire normal pour tout voyage autorisé est l'itinéraire le plus direct et le plus économique" (disposition assortie d'une clause laissant au Secrétaire général la latitude d'approuver un autre itinéraire si cela est de l'intérêt de l'Organisation);

b) "L'Organisation ne paie que les frais correspondant au mode de transport effectivement utilisé" (clause qui vise les cas où un voyageur emprunte un mode de transport plus économique que celui qui a été approuvé; la différence de prix éventuelle appartient à l'Organisation et doit donc lui être reversée).

114. Il convient de s'interroger sur ce qui constitue "l'itinéraire le plus direct et le plus économique". Les expressions utilisées dans les résolutions de l'Assemblée générale, les instructions administratives et les circulaires du Secrétaire général applicables à la question sont légèrement différentes (tarif aérien le moins coûteux régulièrement appliqué sur l'itinéraire le plus direct) mais l'intention et le sens des deux formules semblent être les mêmes. La mention de "l'itinéraire le plus direct" est déjà ancienne, puisqu'elle remonte aux années 70. À l'époque, à l'itinéraire le plus direct correspondait le tarif le plus économique, ce dernier étant en principe calculé en fonction du nombre de kilomètres parcourus. En outre, l'idée était que l'Organisation n'avait pas à supporter les frais de détour répondant aux intérêts et aux préférences personnels des voyageurs. Dans le Statut du personnel et les autres textes réglementant les voyages à l'ONU, le sens de l'expression "l'itinéraire le plus direct" n'a jamais été défini, qu'il s'agisse de voyages par avion ou d'autres modes de transport. Pour les voyages par avion, faut-il comprendre simplement un

/...

vol sans escale par l'itinéraire le plus court? Un voyage comportant une escale peut-il également être considéré comme l'itinéraire le plus direct? L'interprétation n'est pas unanime dans les différents lieux d'affectation. Dans la pratique, les services chargés des voyages à l'ONU interprètent généralement cette expression comme signifiant un vol sans escale ou un vol ne comportant que des escales techniques de réapprovisionnement en carburant. En conséquence, un itinéraire comportant une escale servant à embarquer ou à débarquer des passagers n'est pas considéré comme le plus direct s'il existe un vol sans escale.

115. Avec le temps, la notion d'itinéraire le plus direct et le plus économique a évolué du fait des changements qu'ont connus les transports aériens ces 15 dernières années. Nombre de grandes compagnies aériennes, notamment aux États-Unis, mais également en Europe et en Asie, organisent leurs vols intérieurs comme leurs vols internationaux en fonction de "plaques tournantes", où les avions atterrissent généralement pour des raisons techniques (réapprovisionnement en carburant, changement d'équipage et d'appareil), mais aussi pour débarquer et embarquer des passagers. En conséquence, l'itinéraire le plus direct n'est plus synonyme du plus économique. Dans ces conditions, que faut-il faire lorsqu'il y a contradiction entre le tarif le plus économique et l'itinéraire le plus direct au sens strict?

116. Dans la situation actuelle des transports aériens (effets de la déréglementation, capacité encore excédentaire des transports aériens, nouveaux appareils plus rapides, concurrence acharnée pour remplir les avions, "guerre des prix" sur les billets), la notion de tarif aérien le moins coûteux et celle d'itinéraire le plus direct ne vont pas ensemble, et deviennent bien souvent de plus en plus incompatibles. L'itinéraire le plus direct ne tient pas compte du tarif le moins coûteux. Bien au contraire, si on l'emprunte, on ne peut pas bénéficier des tarifs avantageux offerts par les compagnies aériennes qui sont en concurrence pour accroître leur part du marché sur tel ou tel itinéraire.

117. Selon les Inspecteurs eux-mêmes et les pratiques des organisations appartenant ou non au système des Nations Unies, ainsi que des administrations nationales et des entreprises privées, il conviendrait d'abandonner, dans la formule actuellement utilisée pour établir le type de voyage aérien auquel les fonctionnaires ont droit, la mention de "l'itinéraire le plus direct", qui est périmée et ne correspond pas au moyen le plus économique de voyager par avion.

118. Par ailleurs, la notion d'itinéraire le plus direct semble superflue du fait qu'au-delà d'une durée maximum de vol (actuellement neuf heures), un fonctionnaire a le droit de voyager en classe affaires. Cette disposition s'applique tout particulièrement à l'itinéraire New York-Genève et aux itinéraires empruntés pour se rendre dans d'autres lieux d'affectation européens, qui sont fortement fréquentés par des fonctionnaires voyageant aux frais de l'ONU. Dans la pratique, la classe à laquelle on a droit sur ces itinéraires, qui correspondent à des vols de sept à huit heures et demie en moyenne, est déterminée en fonction d'un vol sans escale, du fait qu'une escale en porte normalement la durée à plus de neuf heures (en comptant le temps qu'il faut pour changer d'avion) et donnerait donc droit à la classe affaires. Sur ces itinéraires particuliers, il existe un nombre limité de vols sans escale, mais il y a aussi de nombreux vols comportant une escale, dont les tarifs sont compétitifs, et bien inférieurs à ceux que l'on peut obtenir pour les vols sans escale. Du fait que l'on donne actuellement la priorité aux vols sans escale, il

s'est créé une espèce de situation de monopole, du moins sur l'itinéraire entre un lieu d'affectation européen et le Siège, l'Organisation ayant à supporter en conséquence des tarifs considérablement plus élevés que ceux qu'elle pourrait obtenir sur d'autres itinéraires empruntés par des vols comportant une escale.

119. Si l'on abandonnait l'obligation d'emprunter l'itinéraire le plus direct, on encouragerait la concurrence entre les compagnies aériennes assurant des vols sur les itinéraires souvent empruntés par des fonctionnaires de l'ONU, ce qui les amènerait à offrir des tarifs intéressants en classe économique ou le reclassement en classe affaires. On encouragerait également les services du Secrétariat qui ont des budgets de voyage serrés à choisir délibérément les itinéraires et les classes les moins coûteux afin d'économiser des fonds qu'ils pourraient utiliser plus tard pour d'autres voyages. En abandonnant la notion d'itinéraire le plus direct, on donnerait également plus de latitude aux voyageurs et aux directeurs de programmes et on leur offrirait la possibilité de bénéficier d'une gamme de tarifs beaucoup plus étendue pour les voyages d'une durée inférieure à neuf heures, ce qui permettrait à l'Organisation de réaliser des économies appréciables.

120. Les Inspecteurs se sont également demandé si un vol comportant une escale était véritablement moins confortable pour le voyageur qu'un voyage sans escale. Les spécialistes des voyages et les responsables de la gestion dans les organismes des Nations Unies, ainsi que les représentants des administrations nationales et des sociétés estiment en général que ce n'est pas le cas. On a souligné que, de toute façon, nombre de vols, notamment sur les lignes intérieures, comporteraient normalement une escale.

121. Les Inspecteurs estiment qu'en modifiant ainsi les conditions de voyage par avion, on appliquerait dans la pratique la disposition 107.7 b) du Statut du personnel, qui stipule que les fonctionnaires doivent éviter toutes dépenses qu'une personne voyageant à son compte ne jugerait pas raisonnable.

122. La recherche du tarif aérien le moins coûteux régulièrement appliqué ne devrait pas être laissée aux seuls agences de voyage et services des voyages. Les agences de voyage sont légalement tenues de délivrer des billets sur la base des tarifs les moins coûteux, mais aucune procédure en place ne permet de vérifier qu'elles respectent effectivement cette obligation pour tous les voyages autorisés. Les agents de voyage, dont la commission dépend du volume de services qu'ils fournissent, ne sont pas toujours de suffisants motifs pour protéger les intérêts de l'Organisation. En outre, le nombre des autorisations de voyage est si important que des erreurs peuvent se produire. Il faudrait associer plus directement les personnes voyageant aux frais de l'ONU aux efforts déployés pour trouver la manière la plus économique et la plus efficace d'utiliser les fonds consacrés à leurs voyages. L'Inspecteur Vukovic, qui a rédigé les deux rapports précédents du CCI sur les voyages autorisés aux Nations Unies, publiés respectivement en 1982 et 1985 (voir par. 7), ne disait pas autre chose. La participation du personnel, qui a tout intérêt à ménager les fonds affectés aux voyages, est la meilleure garantie d'économie. Il est donc proposé d'assurer aux assistants administratifs des départements organiques et autres un accès en ligne aux horaires et aux informations des compagnies aériennes.

123. Il faudrait que l'Organisation puisse avoir recours aux pratiques nouvelles qui existent actuellement sur le marché. Les tarifs aériens ont évolué de telle façon ces dernières années que la plupart des réductions et les remises s'appliquent aux billets aller retour. De ce fait, un billet aller seul est souvent beaucoup plus coûteux qu'un billet aller retour. Il serait financièrement avantageux pour l'Organisation d'être autorisée à délivrer des billets aller retour à des voyageurs dont on sait qu'ils n'en utiliseront qu'une partie. Il faudrait pour cela instituer des procédures internes (retour de la partie inutilisée des titres de transport au service des voyages) et externes, avec les compagnies aériennes disposées à accepter cette pratique.

124. En cherchant à réduire les coûts des voyages par la recherche des tarifs les moins coûteux – préoccupation très importante pour les États Membres comme pour le Secrétariat –, il ne faudrait pas mettre en péril la sécurité des personnes voyageant aux frais de l'Organisation. La vie humaine n'a pas de prix, et le souci de la sécurité doit donc prendre le pas sur la recherche judicieuse de l'efficacité et de l'économie. Les Inspecteurs soulignent qu'il est du devoir de l'Organisation de se préoccuper tout particulièrement et sans relâche de la sécurité des voyages. Il faut, pour cela, faire appel, comme on le fait déjà, à des transporteurs dont la fiabilité est démontrée, et éviter ceux qui rognent notamment sur l'entretien et la révision des appareils pour pouvoir offrir les tarifs les plus avantageux.

125. Les Inspecteurs en ont parlé avec des voyageurs, avec des responsables de voyages et avec des représentants de l'Association du transport aérien international (IATA). Le représentant de l'IATA a indiqué que les questions de sûreté et de sécurité aériennes relevaient du domaine de compétence des gouvernements, qui maintiennent jalousement l'exclusivité de leurs prérogatives dans ce domaine. Il a été dit aux Inspecteurs que l'Administration de l'ONU est tout à fait consciente des problèmes de sécurité, et que les services et les agents qui s'occupent des voyages à l'ONU font suffisamment attention à ces problèmes et évitent systématiquement tout mode de transport peu sûr, s'adressant à des transporteurs reconnus dont la fiabilité et la sécurité sont prouvées par leurs antécédents.

126. Il est à noter toutefois que, dans certains cas, les fonctionnaires de l'ONU en mission officielle sont tenus, lorsqu'ils prennent "un avion fourni par l'ONU", de signer une déclaration déchargeant l'Organisation de toute responsabilité pour toute perte, dommage, blessure ou décès survenant au cours du voyage.

2. Classes du voyage par avion

127. Pour ce qui est de la classe des voyages aériens, la situation actuelle, comme il a déjà été dit, est la suivante : les fonctionnaires de rang inférieur à celui de sous-secrétaire général voyagent en classe économique pour les vols d'une durée inférieure à neuf heures, et en classe affaires pour les autres vols. Les sous-secrétaires généraux et les fonctionnaires de rang supérieur voyagent en classe affaires quelle que soit la durée du vol. Les membres des organes et organes subsidiaires de l'ONU sont assimilés, pour les conditions de voyage, aux fonctionnaires de rang inférieur ou supérieur, selon le cas, à celui de sous-secrétaire général. Pour ce qui est des voyages en première classe⁴⁷, l'Assemblée générale, dans sa résolution 42/214 du 21 décembre 1987, a décidé qu'"à l'exception du Secrétaire général et des chefs des délégations des pays

les moins avancés aux sessions ordinaires et extraordinaires de l'Assemblée générale, quiconque voyage aux frais d'organismes et de programmes des Nations Unies et était précédemment autorisé à voyager en première classe ne pourra désormais prétendre voyager que dans la classe immédiatement inférieure à la première classe". L'expression "la classe immédiatement inférieure à la première classe, qui a été utilisée du fait que les compagnies aériennes donnent à cette classe des noms divers, désigne la classe affaires. Dans la même résolution, l'Assemblée a également autorisé le Secrétaire général à déroger à la règle lorsqu'il jugerait bon de le faire, en autorisant les voyages en première classe, cas par cas. La même faculté en ce qui concerne la classe affaires a été conférée au Secrétaire général dans l'instruction administrative ST/AI/249/Rev.3 du 29 mars 1989, et confirmée par l'Assemblée générale dans sa résolution 45/248 A, partie XIII, du 21 décembre 1990. Dans le rapport du Groupe d'experts intergouvernementaux de haut niveau chargé d'examiner l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies, que l'Assemblée générale a approuvé dans sa résolution 41/213 du 19 décembre 1986, il était dit (recommandation 38/2) qu'en règle générale, seul le Secrétaire général devrait être autorisé à voyager en première classe. Ces dispositions ont été incluses dans les différentes instructions administratives et circulaires du Secrétaire général concernant les voyages des fonctionnaires et des membres des organes et organes subsidiaires de l'ONU.

128. La question du droit à une classe supérieure à la classe économique suscite un intérêt considérable parmi les fonctionnaires et les délégués des États Membres. Le principal critère pour le droit à la classe affaires est la règle dite des neuf heures. Conformément à la résolution 32/198 de l'Assemblée générale, en date du 21 décembre 1977, ce critère est appliqué à la plupart des fonctionnaires voyageant aux frais de l'ONU. Cette règle des neuf heures vise la durée d'un vol donné, y compris les arrêts prévus, notamment, pour un changement d'avion ou le réapprovisionnement en carburant, mais non compris le temps nécessaire pour se rendre à l'aéroport et en venir.

129. La règle des neuf heures de vol visait, à l'origine, les voyages entre le Siège et les lieux d'affectation de l'ONU ainsi que les sièges d'institutions spécialisées des Nations Unies situés en Europe. Or, l'évolution de l'aviation, en particulier la rapidité accrue des appareils intercontinentaux gros porteurs, a fait que certains des lieux d'affectations européens et les capitales où l'on se rend souvent (Budapest, Prague, Rome, Vienne, Varsovie) sont désormais juste à la limite des neuf heures. Par exemple, un vol sans escale New York-Vienne dure 8 heures et 50 minutes dans le sens New York-Vienne et 9 heures et 45 minutes dans le sens inverse; New York-Rome dure 8 heures et 5 minutes, Rome-New York, 9 heures et 5 minutes; New York-Varsovie, 8 heures et 55 minutes, Varsovie-New York, 9 heures et 35 minutes. Tous les voyages autorisés sur ces itinéraires se font actuellement en classe affaires. La question se pose donc de savoir si l'Assemblée générale souhaite toujours que tous les lieux d'affectation européens soient sur un pied d'égalité. Si l'intention et le raisonnement n'ont pas changé, il faudrait revoir le critère des neuf heures, et fixer éventuellement à 10 heures la durée minimale du voyage ouvrant droit à la classe affaires. Le Comité consultatif, dans son dernier rapport d'août 1995 relatif aux frais de voyage et aux indemnités connexes des membres des organes et organes subsidiaires et des fonctionnaires des Nations Unies, ainsi qu'aux conditions de voyage par avion, a demandé lui aussi que le seuil des neuf heures

soit revu et que l'on présente des propositions à cet égard, "compte tenu de tous les éléments pertinents"⁴⁸.

130. Les Inspecteurs ont constaté, après avoir procédé à une enquête, qu'il existait encore à l'ONU des personnes qui avaient le droit de voyager en première classe, en dehors de celles qui y sont autorisées par dérogation : il s'agit des juges de la Cour internationale de Justice, de leurs conjoints et personnes à charge, qui ont droit, lors des voyages autorisés, de voyager en première classe⁴⁹.

131. Si les Inspecteurs relèvent cette exception, c'est plus par souci de préserver le principe de la cohérence du régime des voyages que par souci d'économie, car la différence de coût entre les voyages en première classe et en classe affaires a été estimée par le secrétariat de la Cour à 37 213 dollars pour 1994. Les Inspecteurs soulignent en outre que les juges du Tribunal international chargé de poursuivre les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991 n'ont droit qu'à la classe affaires pour tous leurs voyages officiels⁵⁰. Qui plus est, les Inspecteurs notent que la première classe est supprimée sur un certain nombre d'itinéraires et que l'on pourrait assurer aux intéressés un confort tout à fait acceptable en les faisant voyager en classe affaires.

132. Un autre groupe de personnes a le droit, avec l'approbation du Secrétaire général, de voyager en première classe : il s'agit des représentants spéciaux du Secrétaire général lors de leurs déplacements en mission. Ce droit est clairement établi au paragraphe 2 a) de l'instruction administrative de 1989 relative aux conditions de voyage des fonctionnaires.

133. Un certain nombre d'États Membres intéressés, que les Inspecteurs ont consultés sur les recommandations figurant dans le présent rapport, se sont déclarés fermement convaincus qu'il fallait tirer les conclusions qui s'imposaient des difficultés financières de l'Organisation, notamment en ce qui concernait les conditions de voyage. Les Inspecteurs ont prêté la plus grande attention à cette opinion, dont il faut tenir compte pour décider des mesures éventuelles à prendre pour améliorer le confort des voyageurs, mesures qui pourraient se justifier par ailleurs.

134. Les personnes voyageant aux frais de l'ONU que les Inspecteurs ont interrogées ont estimé, après mûre réflexion, que le problème essentiel en matière de confort tenait au fait que l'accès à la classe affaires était trop restrictif. C'est pourquoi les Inspecteurs se sont efforcés de suggérer tout au long de leur rapport des mesures qui, si elles étaient appliquées avec succès, assureraient aux fonctionnaires de l'ONU des conditions de voyage plus confortables en les reclassant en classe affaires, dans la mesure du possible, sans pour autant qu'il en découle de dépenses supplémentaires pour l'Organisation.

135. Il faut noter que si l'Organisation des Nations Unies et quatre institutions spécialisées appliquent les mêmes normes en ce qui concerne les voyages, la plupart des institutions spécialisées accordent des conditions de voyage beaucoup plus confortables, c'est-à-dire le droit à voyager en classe affaires. Les Inspecteurs mettent en garde contre toute aggravation de la

disparité qui existe déjà entre les normes de voyage appliquées à l'Organisation et celles que pratiquent d'autres organismes du système des Nations Unies.

3. Procédure de dérogation autorisant le voyage par avion dans une classe supérieure

136. Comme il a déjà été dit, le Secrétaire général a la faculté d'accorder des dérogations, puisqu'il peut approuver, cas par cas, les voyages en première classe et en classe affaires. Les motifs pouvant justifier le reclassement sont les suivants : raisons médicales, avion complet dans la classe normalement prévue, voyage particulièrement fatigant, voyageur qui est une haute personnalité. Les dérogations font l'objet de rapports annuels à l'Assemblée générale et au CCQAB. Cette procédure de reclassement fonctionne depuis près de 18 ans, et donne en principe des résultats assez satisfaisants. Elle laisse au Secrétaire général une certaine latitude qui lui permet de régler un certain nombre de cas où le reclassement se justifie. Cette procédure, dont la responsabilité est confiée aux hauts fonctionnaires du Département de l'administration et de la gestion, est appliquée avec prudence et assez de rigueur.

137. Cette évaluation généralement positive ne signifie pas que la procédure de dérogation n'appelle pas certains éclaircissements et certains perfectionnements. C'est en particulier la notion de haute personnalité qui demanderait à être précisée, comme le dit le Comité consultatif dans ses rapports⁵¹. Dans certains cas, le reclassement au motif que l'avion est complet dans la classe prévue pourrait être évité si la réservation avait été faite plus tôt. Il y a des cas justifiés, où des représentants ou des fonctionnaires sont amenés à voyager à l'improviste, sur une décision de dernière minute; mais il semble aux Inspecteurs qu'en règle générale, les plans de voyage étant à l'heure actuelle établis par trimestre, ces cas devraient être tout à fait exceptionnels. Pour qu'ils deviennent encore plus rares, les directeurs de programme devraient se préoccuper beaucoup plus de planifier les voyages à l'avance. C'est aux directeurs de programme, comme aux fonctionnaires chargés d'approuver les autorisations de voyage, et aux voyageurs eux-mêmes, que devrait revenir la principale responsabilité de la planification avancée et des réservations. Dans les rapports sur les dérogations accordées du fait que l'avion est complet dans la classe prévue, il faudrait indiquer la date du voyage et celle de la réservation. Le Système intégré de gestion (SIG), dont le deuxième module sera opérationnel en janvier 1996, contiendra des informations détaillées sur les voyages, ce qui permettra de mieux détecter les cas de réservations faites à la dernière minute sans justification. Le Bureau des services de contrôle interne devrait examiner les cas d'abus éventuels.

138. Les Inspecteurs estiment qu'il faudrait modifier quelque peu la procédure de rapport sur les dérogations accordées. En vertu de plusieurs résolutions de l'Assemblée générale, le Secrétariat de l'ONU est tenu d'établir chaque année un rapport dont une version plus détaillée (donnant le nom des personnes ayant bénéficié d'une dérogation) est communiquée au CCQAB, et une version abrégée (sans les noms, ne comportant que des chiffres) est communiquée à la Cinquième Commission de l'Assemblée générale. Vu son emploi du temps très chargé, celle-ci

n'a pas examiné ledit rapport depuis 1992. Après avoir consulté des responsables du Secrétariat et un certain nombre de délégations, les Inspecteurs suggèrent que la Cinquième Commission réexamine la question de la périodicité de ces rapports, compte tenu de l'évolution de la situation et de la tendance à adopter un cycle biennal qui s'est manifestée au cours des dernières années. La Cinquième Commission continue à être surchargée de travail, son ordre du jour étant très lourd, et elle examine actuellement de nouvelles mesures qui lui permettraient d'améliorer l'organisation de ses travaux (voir le document de séance A/C.5/49/CRP.4/Rev.1 et le projet de résolution A/C.5/49/L.60, tous deux datés de juillet 1995).

139. La Cinquième Commission pourrait être invitée à choisir entre les options ci-après : maintenir la pratique actuelle; décider que les rapports sur les dérogations demandées et obtenues seront établis tous les deux ans, en une seule version indiquant les noms des intéressés; supprimer les rapports à l'Assemblée générale et maintenir les rapports au Comité consultatif, qui, s'il le juge bon, appellerait l'attention de l'Assemblée générale sur tel ou tel point particulier; prier le Bureau des services de contrôle interne d'examiner la pratique des dérogations et de n'établir de rapport sur la question que s'il le juge nécessaire. Les Inspecteurs sont favorables à l'établissement de rapports biennaux et à une parfaite transparence pour les dérogations accordées; ils préféreraient donc qu'une seule et même version du rapport soit présentée à l'Assemblée générale et au Comité consultatif.

4. Escales

140. Les escales pendant les voyages en avion ont fait l'objet d'une réglementation dès les années 60. Si le voyage dure plus de 10 heures, l'intéressé a droit à une journée complète (24 heures) de repos officiel, pour laquelle une indemnité journalière de subsistance lui est due. Un voyage de plus de 16 heures ouvre droit à deux jours d'escale et à l'indemnité journalière de subsistance correspondante. L'intéressé détermine lui-même l'usage qu'il fait de ces droits. Les règles régissant les escales figurent dans la note du Secrétariat ST/AI/249/Rev.3 de 1989. Une estimation du temps de vol entre New York et les capitales des États Membres est donnée en annexe à ce document avec, en regard, le nombre de jours d'escale auquel ce temps de vol ouvre droit. Le Règlement du personnel comporte également des dispositions relatives aux escales.

141. Les Inspecteurs ont enquêté sur l'histoire de ce droit et sont remontés jusqu'à une instruction administrative d'octobre 1961 émanant du Contrôleur⁵². Cette instruction a été remplacée en janvier 1963 par une autre instruction administrative du Contrôleur qui stipule que "Lorsque la durée du voyage en avion, par l'itinéraire le plus direct, déterminée en fonction des horaires des compagnies aériennes et des délais de déplacement à prendre en compte, y compris l'attente inévitable pendant les correspondances, est supérieure ou égale à neuf heures mais inférieure à seize heures, une journée d'arrêt ouvrant droit à une indemnité journalière de subsistance est autorisée, à condition que le voyage se fasse en classe économique ou en classe touriste; deux journées sont autorisées pour un voyage d'une durée égale ou supérieure à seize heures et trois journées pour un voyage de vingt et une heures ou plus (...) L'administration publiera périodiquement des listes indiquant les taux des indemnités de transit autorisés pour chaque voyage et les délais de route approuvés, y compris les escales entre

le Siège et d'autres localités dans lesquelles les fonctionnaires se rendent fréquemment au cours de voyages officiels. Des listes similaires seront également établies par les bureaux régionaux, selon que de besoin"⁵³.

142. Les règles actuellement appliquées pour les escales ont été arrêtées il y a presque 35 ans, alors que l'on voyageait encore dans des avions à hélice. Les voyages intercontinentaux étaient très longs, il fallait s'arrêter pour prendre du carburant ou changer d'avion, et tout ceci était très fatigant pour les voyageurs. À l'heure des avions à réaction, le meilleur moyen d'améliorer le confort du voyageur n'est pas de l'autoriser à faire des escales en route, mais de le faire voyager dans une classe supérieure et de lui accorder une période de repos à son arrivée à destination.

143. Il ressort de l'expérience des Inspecteurs ainsi que d'entretiens avec des fonctionnaires des Nations Unies que des escales peuvent être aussi fatigantes que le vol lui-même. Passer le contrôle des passeports et la douane, faire la navette entre des hôtels et des aéroports et descendre dans des hôtels inconnus affecte longuement le voyageur. En revanche, se reposer une fois arrivé à destination lui permet de se préparer à sa tâche. Les escales sur les trajets en avion ne sont d'ailleurs pas du tout pratiquées dans le secteur privé.

144. La pratique actuelle, qui octroie jusqu'à deux jours d'escale, est très coûteuse pour l'Organisation. Elle oblige à couper le voyage en plusieurs étapes, à émettre plusieurs billets à des tarifs différents auprès de différents transporteurs, et empêche de tirer parti de tarifs promotionnels sur l'ensemble du trajet. Les escales ont perdu leur justification au fil des ans. Elles ne représentent plus qu'une façon obsolète et coûteuse de voyager. Il faut donc les abolir ou, du moins, modifier considérablement les règles qui les régissent.

145. La solution suivante peut être recommandée : plutôt que d'autoriser le voyageur à faire des escales sur son parcours, il faudrait lui permettre de se reposer plus longtemps une fois arrivé à destination. Ce changement supposerait un amendement correspondant des règles et règlements actuellement en vigueur, et en particulier du Règlement du personnel.

5. Voyage par d'autres moyens de transport

146. Bien que, conformément aux règles et règlements pertinents, les voyages officiels se fassent normalement par avion, il arrive, sur certains parcours (par exemple, New York-Washington ou Genève-Paris), que le chemin de fer soit plus économique, qu'il présente divers autres avantages et que les voyageurs le préfèrent. Dans ces cas, comme le prévoient et l'autorisent les règles susmentionnées, l'Organisation doit utiliser ce moyen de transport. Les fonctionnaires de l'ONU font fréquemment les trajets susmentionnés puisque les villes en question sont en tête de la liste des "villes couplées". Par exemple, Washington est la première destination des missions effectuées à partir du Siège.

147. Il serait donc logique et rentable que le Secrétariat encourage les voyageurs à utiliser plus souvent le chemin de fer. À cet égard, les Inspecteurs signalent que les services des voyages devraient veiller à ce que les agences de voyage travaillant pour l'ONU ne prélèvent pas de commission lorsqu'elles organisent des voyages par chemin de fer pour des fonctionnaires de l'ONU.

148. Il arrive également qu'il soit économique d'utiliser des voitures privées pour des voyages autorisés, et que les voyageurs préfèrent cette formule. Les règles concernant les voyages autorisés prévoient le remboursement des dépenses de voyage liées à l'utilisation de voitures privées. Le Secrétariat devrait publier à cet égard une estimation des distances que représentent les trajets fréquemment parcourus et appliquer le même barème chaque fois que des voitures privées sont utilisées sur ces trajets. Cela permettrait d'éviter des désaccords entre les voyageurs et le groupe des voyages en ce qui concerne le kilométrage.

B. Frais de voyage non liés au transport

1. Le régime actuel d'allocation journalière de subsistance doit-il être maintenu?

149. Plutôt que de rembourser les dépenses encourues jusqu'à concurrence d'un certain montant, l'ONU et la plupart des organisations du système des Nations Unies versent une indemnité journalière de subsistance dont le montant est calculé par la Commission de la fonction publique internationale et publié tous les mois. Ce système est jugé satisfaisant par la plupart des intéressés et l'on s'accorde de manière générale à reconnaître qu'il est rationnel et pratique. Il sert même de référence à certaines organisations qui ne font pas partie du système des Nations Unies, par exemple l'Association du transport aérien international (IATA). La structure de l'indemnité journalière de subsistance est calculée comme suit : 50 % pour le logement et le petit déjeuner, 15 % pour le déjeuner, 15 % pour le dîner et 20 % pour les menues dépenses. Les organismes qui remboursent les dépenses effectivement encourues le font essentiellement pour les frais d'hébergement. La Banque mondiale panache les deux systèmes : elle rembourse les frais d'hôtel à concurrence des prix les plus élevés pratiqués pour le privé dans une ville donnée, et elle verse une indemnité journalière de subsistance pour les repas et les menues dépenses.

150. Le remboursement des dépenses effectivement encourues se fonde sur un principe d'ordre général, qui figure également dans le Règlement du personnel de l'ONU, à savoir que le voyageur n'est indemnisé que pour les dépenses qu'il a faites. Les voyages officiels ne peuvent donc donner lieu à un enrichissement personnel. Ce principe ne doit cependant pas faire oublier les contingences pratiques et les exigences de l'efficacité et de la rentabilité.

151. Les Inspecteurs ne sont pas sans savoir que l'indemnité journalière de subsistance donne parfois lieu à un enrichissement personnel. Cela se produit surtout à l'occasion de missions de longue durée et dans les lieux d'affectation où il existe des formules d'hébergement plus avantageuses que l'hôtel. Ils signalent néanmoins que ces gains sont limités puisque l'indemnité journalière de subsistance diminue automatiquement après les 30 premiers jours de mission. Si elle le souhaite, l'Assemblée générale peut étudier la justification et les modalités d'une éventuelle réduction de l'indemnité journalière de subsistance en fonction de la longueur de la mission.

152. Ayant étudié attentivement les avantages et les inconvénients respectifs du versement d'une indemnité journalière de subsistance et du remboursement des dépenses effectivement encourues, sur présentation des factures et jusqu'à concurrence d'un montant donné, les Inspecteurs ne recommandent pas d'abandonner la pratique actuelle de l'ONU, et ce pour plusieurs raisons:

a) Il n'y a aucun lieu de croire que le remboursement des dépenses effectivement encourues entraînerait des économies appréciables pour l'Organisation;

b) L'administration d'un système de remboursement des factures représenterait certainement un travail considérable. Compte tenu du retard accumulé par de nombreux lieux d'affectation dans le traitement des demandes de remboursement de frais de voyage et autres documents administratifs, cette charge de travail supplémentaire obligerait à y recruter du personnel. Si l'Assemblée générale le souhaite, elle peut demander au Secrétariat de plus amples renseignements à ce sujet ainsi qu'une estimation du surcroît de travail qu'entraînerait la manipulation et la gestion des factures d'hôtel dans le cadre d'un système de remboursement des dépenses effectivement encourues.

2. Majoration de l'indemnité journalière de subsistance

153. Les organisations du système des Nations Unies ont pour pratique de majorer l'indemnité journalière de subsistance de certains de leurs hauts fonctionnaires et représentants officiels. À l'ONU, cette majoration correspond à 15 % de l'indemnité journalière de subsistance pour les fonctionnaires des classes D-1 et D-2, et à 40 % pour les sous-secrétaires généraux et les fonctionnaires de rang supérieur. Les membres des organes subsidiaires de l'ONU sont assimilés à l'une ou l'autre de ces deux catégories et ils ont droit à une majoration correspondante de l'indemnité journalière de subsistance. Cette majoration est calculée automatiquement.

154. Les Inspecteurs ont enquêté sur la justification et le fondement juridique d'une telle pratique. Pour ce qui est de la justification, il n'existe ni document du Secrétariat, ni décision écrite des organes intergouvernementaux indiquant pour quelles raisons et dans quel but le complément en question a été accordé. Une instruction administrative de janvier 1969 fixe son montant à 40 % de l'indemnité journalière de subsistance pour les secrétaires généraux adjoints, les sous-secrétaires généraux et les "fonctionnaires de rang équivalent", et à 15 % pour les fonctionnaires de la classe D-2/D-1 (à l'exception du personnel affecté à des projets d'assistance technique)⁵⁴. Cette instruction a été révisée à plusieurs reprises par la suite⁵⁵. Le terme de "fonctionnaires de rang équivalent" a été appliqué aux membres d'organes subsidiaires de l'ONU. Dans un certain nombre de résolutions et de décisions, l'Assemblée générale a étendu le versement d'une indemnité supplémentaire à tous les membres de certains organes et organes subsidiaires⁵⁶.

155. Après avoir consulté divers fonctionnaires et représentants officiels de l'ONU et des institutions spécialisées, ainsi que les responsables des voyages, les Inspecteurs conviennent que lorsqu'ils se déplacent en mission officielle, les très hauts fonctionnaires encourent des dépenses supplémentaires. Il y a cependant lieu de se demander si cela est vrai pour tous les voyages officiels, particulièrement lorsque l'intéressé est logé et nourri gratuitement par le gouvernement ou les institutions hôtes. En conséquence, les Inspecteurs estiment nécessaire de rationaliser la pratique actuelle, de la rendre plus transparente et d'établir un lien plus direct avec les dépenses effectivement encourues ou escomptées par les hauts fonctionnaires des Nations Unies envoyés en mission. Il est donc recommandé de ne plus majorer "automatiquement" l'indemnité journalière de subsistance : cette majoration devrait être demandée par les fonctionnaires avant leur départ en mission ou à leur retour sur le formulaire de remboursement de leurs frais de voyage.

3. Séjour hôtelier

156. Comme cela a été indiqué plus haut, les frais d'hôtel constituent l'élément le plus important de l'indemnité journalière de subsistance. En théorie, ils ne devraient représenter que 50 % de la somme totale, mais en pratique, et comme les renseignements recueillis par la Commission de la fonction publique internationale le confirment, ils en représentent parfois jusqu'à 70 %. Dans les principaux lieux d'affectation de l'ONU, les tarifs des hôtels sont élevés et ne cessent de croître. Limiter les frais d'hôtel serait donc un bon moyen de réduire le coût des voyages. Il y a cependant peu à faire dans ce domaine.

157. Pour réduire les frais d'hébergement, les grandes sociétés privées dont le personnel voyage fréquemment et régulièrement ont leurs propres appartements et logements, concluent des contrats avec des résidences hôtelières et négocient les tarifs avec de grandes chaînes d'hôtel. La formule des appartements est séduisante mais elle ne semble pas s'appliquer aux Nations Unies pour des raisons de principe, des raisons juridiques et des raisons pratiques. Il faudrait néanmoins voir s'il ne serait possible, dans certains lieux d'affectation, de conclure des contrats réservant à l'ONU un certain volume d'hébergement. Toujours pour réduire les frais d'hébergement, il serait plus réaliste de négocier adroitement avec les hôtels locaux afin d'obtenir des réductions aussi importantes que possible pour les personnes qui voyagent pour le compte de l'ONU. Il existe des précédents favorables à Genève et dans d'autres lieux d'affectation.

158. Les services des voyages dans les divers lieux d'affectation devraient faire de nouveaux efforts énergiques pour obtenir dans les hôtels des tarifs réduits pour les fonctionnaires des Nations Unies, comparables à ceux accordés aux hauts fonctionnaires gouvernementaux ou autres clients privilégiés par les grandes chaînes hôtelières ou les sociétés hôtelières locales ou les hôtels appartenant à des compagnies d'aviation. Le bureau des affaires juridiques du Secrétariat de l'ONU ainsi que les services juridiques des différents lieux d'affectation devraient voir s'il est possible d'obtenir que les fonctionnaires des Nations Unies en voyage officiel soient exemptés des taxes hôtelières, qui sont assez élevées.

159. Les services des voyages du Siège et de divers lieux d'affectation devraient établir des listes d'hôtels locaux indiquant les tarifs applicables aux fonctionnaires et les représentants de l'ONU, mettre régulièrement ces annuaires à jour, se les communiquer et les mettre à la disposition de tous les voyageurs intéressés, sur support papier et sur le réseau informatique.

4. Faux frais au départ et à l'arrivée

160. Le Règlement du personnel stipule que les faux frais au départ et à l'arrivée sont remboursés au taux fixe de 27 dollars; les faux frais pour un voyage ne comportant qu'une destination s'élèvent donc à 108 dollars (4 x 27 dollars). Dans certains lieux d'affectation, et tout particulièrement au Siège, le montant de 27 dollars n'est pas réaliste. Les Inspecteurs souhaitent néanmoins maintenir la limite actuelle de 108 dollars des États-Unis, avec la modification suivante : plutôt que de recevoir automatiquement une indemnité de 108 dollars pour faux frais au départ et à l'arrivée (lorsque les Nations Unies ou le gouvernement hôte ne lui fournissent pas de voiture officielle), le voyageur devra demander expressément à être remboursé, en indiquant les sommes effectivement dépensées, et le remboursement devra se faire à concurrence de la limite actuelle. Le versement à l'avance de l'indemnité pour faux frais au départ et à l'arrivée devra également être autorisé à l'avance.

5. Services gratuits et avantages offerts aux voyageurs

a) Services gratuits et avantages offerts aux voyageurs par les pays ou organisations hôtes

161. Le Règlement du personnel [disposition 107.15 a)] stipule que les taux fixés pour l'indemnité journalière de subsistance "sont applicables ... sous réserve de réductions lorsque le logement ou les repas sont assurés gratuitement par l'Organisation, par un gouvernement ou par un organisme apparenté". Les Inspecteurs ont constaté que le Contrôleur avait dès 1975 publié une instruction administrative très détaillée sur les services gratuits offerts et acceptés par les fonctionnaires voyageant aux frais de l'Organisation des Nations Unies⁵⁷ : lorsque l'hébergement est assuré gratuitement, l'indemnité journalière de subsistance est réduite de 50 %; si les repas sont fournis, cette réduction est de 30 % et dans le cas où à la fois hébergement et repas sont assurés, la réduction est de 80 %. Le Contrôleur avait été assez strict puisque la réduction de 50 % applicable en cas de logement gratuit s'applique à tous les types d'hébergement offerts et acceptés, y compris les baraquements, bateaux ou tentes⁵⁸. Cette instruction, qui est en vigueur depuis le 1er mai 1975, n'a jamais été modifiée mais elle n'est pas appliquée dans l'ensemble de l'Organisation et la plupart des fonctionnaires voyageant aux frais de l'ONU en ignorent l'existence.

162. Les dispositions en vigueur relatives aux services gratuits soulèvent un certain nombre de questions. Premièrement, le Règlement du personnel ne s'applique pas à tous ceux qui effectuent des voyages autorisés pour le compte de l'Organisation. Deuxièmement, malgré l'existence de dispositions claires et précises en la matière, aucune procédure n'est prévue pour en assurer l'application à l'échelle de l'Organisation. C'est pourquoi la pratique au Siège et dans les divers lieux d'affectation varie à cet égard. Ainsi, au Siège, les formules types d'autorisation de voyage (où ne figure aucune référence aux services gratuits) contiennent désormais une mention indiquant que lorsque l'hébergement est assuré, un taux réduit est applicable pour l'indemnité journalière de subsistance. Dans certains autres lieux d'affectation, cette indemnité n'est pas du tout réduite lorsque le logement ou les repas sont fournis gratuitement.

163. Les Inspecteurs recommandent que les formules d'autorisation de voyage et de demande de remboursement des frais de voyage utilisées par l'Organisation des Nations Unies soient révisées pour tenir compte des dispositions régissant les services gratuits acceptés par les fonctionnaires voyageant aux frais de l'Organisation. Les administrations centrales et locales dans les divers lieux d'affectation devraient être responsables de l'application de ces dispositions et veiller à ce que la valeur de ces services soit déduite des frais de voyage.

b) Avantages offerts par les programmes de fidélisation

164. Il convient de bien préciser à toutes les parties intéressées qu'en principe, tous les avantages découlant de voyages payés par l'ONU reviennent de droit à l'Organisation. La manière dont celle-ci peut s'en prévaloir et l'usage qu'elle peut en faire sont une autre question qui est fonction de la possibilité pratique d'administrer de façon rentable ces avantages.

165. Au milieu des années 80, la compagnie aérienne, American Airlines, a été la première à lancer un programme visant à fidéliser les passagers qui empruntaient fréquemment ses lignes ainsi que leurs familles. Cette formule a été peu après reprise par d'autres compagnies aériennes et très vite presque tous les principaux transporteurs offraient leur propre programme de fidélisation.

166. Face à cette innovation dans le secteur de l'aviation commerciale, l'Organisation des Nations Unies s'est empressée d'agir. Elle a engagé des négociations avec les principaux transporteurs dont elle utilisait les services et obtenu d'eux le bénéfice du système de fidélisation offert aux entreprises. En vertu de ce système, les compagnies aériennes offraient des crédits de kilométrage aux entreprises qui leur achetaient des billets pour leurs employés. Ces crédits pouvaient servir pour acheter de nouveaux billets auprès de la compagnie qui les avait octroyés. Au départ, les crédits ainsi consentis étaient censés remplacer les crédits de kilométrage accordés individuellement aux passagers mais certaines compagnies aériennes ont commencé à les porter indifféremment au compte de l'Organisation des Nations Unies et des passagers individuels. En 1988, le Secrétariat a conclu que la gestion de ces crédits d'entreprise était une opération très complexe qui prenait beaucoup de temps et que les billets auxquels ils donnaient droit étaient assortis de nombreuses restrictions et n'étaient pas endossables auprès d'autres transporteurs. Le Secrétariat a donc opté pour une autre solution : il a conclu avec les transporteurs avec lesquels l'Organisation traitait le plus souvent des accords

en vertu desquels les crédits de ce type ont été remplacés par des remises en espèces, remises qui sont fonction des recettes provenant des vols effectués et qui représentent des sommes assez considérables.

167. Dès mai 1985, le Sous-Secrétaire général aux services généraux de l'époque a publié une circulaire dans laquelle il informait les fonctionnaires que les "crédits résultant d'un voyage autorisé fait aux frais de l'Organisation ne pouvaient être ultérieurement utilisés que pour des voyages autorisés, et non pour des voyages privés"⁵⁹. Il ajoutait qu'au cas où une compagnie aérienne subordonnerait la participation à son système de capitalisation du kilométrage au paiement d'un droit d'inscription ou autre droit équivalent, l'Organisation acquitterait ce droit en ce qui concerne les voyages autorisés. Après la conclusion avec les transporteurs aériens d'accords prévoyant que les avantages découlant des voyages officiels effectués au départ de New York reviendraient directement à l'Organisation, le Secrétariat de l'ONU a rapporté en 1988⁶⁰ les dispositions susmentionnées de cette circulaire.

168. Après s'être renseignés sur la pratique suivie par les organismes des Nations Unies en ce qui concerne les programmes de fidélisation, les Inspecteurs ont constaté qu'au moins une organisation, à savoir l'Organisation mondiale de la santé (OMS), avait mis au point une procédure selon laquelle une partie des frais de transport aérien pour les voyages autorisés sont financés, sur une base volontaire, au moyen des kilomètres accumulés à l'occasion de précédents voyages. Cette procédure était appliquée depuis déjà un certain temps et on a assuré les Inspecteurs qu'elle donnait entièrement satisfaction.

169. Les Inspecteurs ont examiné cette question avec les responsables des voyages de l'ONU au Siège et dans certains autres lieux d'affectation. Ils ont presque tous convenu que la récupération des crédits de kilométrage auprès des passagers et la gestion centralisée des systèmes de capitalisation du kilométrage et des programmes de fidélisation n'étaient pas une opération rentable. Ils ont par ailleurs fait observer que la plupart des grandes entreprises et des administrations nationales n'exigent pas de récupérer les crédits accumulés par leurs employés lors de voyages autorisés. En outre, ils ont souligné que l'Administration fiscale des États-Unis avait elle aussi renoncé à identifier ces crédits à des fins d'imposition. Toutefois, il convient de signaler que, dans certains États Membres, la politique officielle est de restituer, à titre volontaire, les crédits accumulés à l'occasion de voyages autorisés, les fonctionnaires étant priés d'utiliser ces crédits pour leurs futurs voyages.

170. La question des avantages offerts par les programmes de fidélisation a retenu l'attention de plusieurs États Membres. Les Inspecteurs estiment que pour assurer la clarté et la transparence du fonctionnement du système des voyages à l'Organisation des Nations Unies, la question des avantages offerts par les programmes de fidélisation devrait faire l'objet d'une autre circulaire. Il faudrait notamment rétablir, au moins pendant une période expérimentale, la pratique consistant à financer certains voyages par avion grâce à l'utilisation, sur une base volontaire, du kilométrage accumulé dans le cadre des programmes de fidélisation. L'Organisation des Nations Unies pourrait utilement tirer parti de l'expérience de l'OMS à cet égard. Elle devrait aussi encourager les

fonctionnaires qui voyagent à ses frais à demander et à accumuler systématiquement les crédits de kilométrage offerts par les programmes de fidélisation. Les Inspecteurs sont également d'avis que le Secrétariat devrait fournir à l'Assemblée générale des informations à jour sur cette question et une évaluation des coûts-avantages d'une gestion centralisée des comptes de kilométrage des programmes de fidélisation.

IV. COORDINATION DES VOYAGES À L'ÉCHELLE DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES

A. Coordination au niveau des gouvernements

171. Plusieurs questions relèvent de la coordination des voyages à l'échelle du système, la première concernant l'opportunité d'harmoniser les conditions de voyage. Le CCQAB dans son rapport⁶¹ et l'Assemblée générale dans sa décision 46/450 ont demandé que "l'étude/évaluation des voyages tienne compte, dans un souci d'uniformité et de cohérence, des pratiques adoptées par les autres éléments du système des Nations Unies"⁶². Il s'agit là d'un objectif fixé officiellement et toute mesure pratique qui pourrait être prise dans le domaine des voyages devrait aller dans ce sens.

172. S'agissant de la question de l'harmonisation des conditions de voyage dans l'ensemble du système, les Inspecteurs ont examiné en détail les résultats d'un questionnaire adressé à divers organismes des Nations Unies par le Secrétariat de l'ONU, dont il est également question dans le rapport du Secrétaire général sur l'examen des frais de voyage et des indemnités connexes des fonctionnaires⁶³. Après avoir consulté les représentants des organismes, les Inspecteurs sont parvenus aux conclusions suivantes :

a) Les conditions de voyage ne sont pas uniformes dans l'ensemble du système des Nations Unies; et

b) Au fil des ans, il est apparu de plus en plus clairement que les institutions spécialisées offraient de meilleures conditions de voyage que l'Organisation des Nations Unies. Bien que réalisée trois ans après l'étude entreprise par le Secrétariat de l'ONU, cette enquête ponctuelle a permis aux Inspecteurs de parvenir aux mêmes conclusions que le Secrétaire général dans son rapport, ils ont souscrit notamment à la conclusion selon laquelle "il ressort des examens des conditions de voyage par avion que les conditions applicables aux fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies sont généralement moins favorables que celles accordées aux fonctionnaires de rang comparable dans les autres organismes des Nations Unies. Cela est vrai en particulier des conditions de voyage offertes aux fonctionnaires de la classe D-2 et au-dessous. À l'ONU, les fonctionnaires de ces classes doivent voyager dans une classe inférieure à celle dans laquelle peuvent voyager les fonctionnaires de classe comparable de 11 des 14 autres organisations considérées. Les quatre autres organisations appliquent des conditions de voyage équivalentes à celles de l'ONU"⁶⁴.

173. L'étude/évaluation du système appliqué par l'ONU dans le domaine des voyages – en particulier les voyages du personnel – avait été différée en 1992 et 1993 car le Comité consultatif pour les questions administratives (Questions relatives au personnel et questions générales d'administration) du Comité administratif de coordination⁶⁵ s'efforçait d'assurer une uniformité et cohérence

plus grandes des dispositions applicables aux fonctionnaires des Nations Unies en matière de voyages. Les Inspecteurs ont examiné cette question avec le secrétariat du CCQA qui a bien voulu leur communiquer toutes les informations sur le répertoire des pratiques actuellement suivies dans le système des Nations Unies en matière de voyages, lequel a été diffusé en septembre 1993 dans les organismes du système. Le CCQA (Questions financières et budgétaires) examine de temps à autre certains aspects particuliers des conditions de voyage; ainsi, à sa dernière session tenue le 28 août 1995 à New York⁶⁶, il s'est penché sur la question des taux standard à appliquer pour les faux frais au départ et à l'arrivée.

174. La question de la coordination à l'échelle du système des conditions de voyage "dans un souci d'uniformité et de cohérence" est actuellement soumise aux États Membres qui doivent décider des mesures qu'il convient de prendre. Comme les conditions de voyage varient d'un organisme à l'autre, l'Assemblée générale jugera peut-être bon de prendre une décision dans laquelle elle demanderait instamment que des mesures concrètes soient prises pour assurer une uniformité et une cohérence plus grandes dans le domaine des voyages, ce qui aurait pour effet de réduire les disparités existantes. En conséquence, la Cinquième Commission de l'Assemblée générale pourrait, au titre du point de l'ordre du jour intitulé "Coordination administrative et budgétaire entre l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées ainsi que l'Agence internationale de l'énergie atomique, prier le Comité administratif de coordination et ses organes subsidiaires de redoubler d'efforts pour obtenir des résultats plus tangibles dans ce domaine.

175. Comme on l'a déjà vu aux paragraphes 133 et 134, les Inspecteurs entendent mettre en garde contre le risque de voir se creuser encore le fossé qui existe entre les organisations appliquant le régime commun en matière de traitements, d'indemnités, de conditions d'emploi et notamment de conditions de voyage. Bien que les indemnités au titre des voyages ne fassent pas partie du régime commun des traitements et des indemnités, elles relèvent des conditions d'emploi. Accentuer encore les disparités entre les fonctionnaires dans ce domaine aurait certainement pour effet d'affaiblir encore le régime commun, ce qu'il faut éviter à tout prix.

176. L'existence de conditions de voyage différentes dans les organismes du système des Nations Unies est liée à la question de la coordination au niveau des gouvernements (ceux-ci devraient adopter dans les diverses organisations des positions analogues sur les mêmes questions). L'Assemblée générale pourrait appeler l'attention des États Membres sur l'importance que revêt la coordination au niveau des gouvernements. Les Inspecteurs tiennent à rappeler que le CAC a très clairement mis en relief la nécessité d'une coordination au niveau des pays lorsqu'il a formulé ses observations sur un précédent rapport du CCI⁶⁷.

B. Coordination entre les services des voyages
au niveau du secrétariat

177. Les Inspecteurs ont examiné la possibilité de mettre en place un mécanisme de coordination et de consultation entre les services et responsables des voyages des divers organismes du système des Nations Unies. Ils pensent, comme le CCQA, qu'il serait plus utile et plus pratique de tenir, lorsque le besoin s'en ferait sentir, des consultations officieuses entre les responsables des voyages opérant sur le même marché que d'organiser des réunions périodiques officielles. La dernière de ces rencontres a eu lieu les 19 et 20 juin 1995 à Genève et a réuni les responsables des voyages dans les différents lieux d'affectation de l'ONU et des institutions spécialisées ayant leur siège en Europe. La prochaine rencontre doit avoir lieu à Vienne.

178. Les consultations officieuses entre responsables des voyages devraient être ouvertes à toutes les organisations intéressées et les informations les concernant devraient être diffusées longtemps à l'avance. L'expérience a montré que ces rencontres sont un moyen commode d'échanger des informations – qui seraient autrement inaccessibles en raison de leur caractère confidentiel – sur les conditions et avantages particuliers obtenus des transporteurs aériens et des agents de voyages, ce qui permettrait aux organismes participants d'améliorer la rentabilité de leurs opérations et de réaliser des économies plus importantes.

Notes

¹ A/C.5/47/61 du 24 novembre 1992 et Corr.1.

² Ibid., par. 20.

³ Ibid.

⁴ A/37/357 du 30 juillet 1982.

⁵ A/48/7 du 3 décembre 1993, par. 42.

⁶ Ibid.

⁷ A/50/6, Première partie, tableau 4, 12 mai 1995.

⁸ Dans l'allocution qu'il a prononcée le 25 juin 1995, à San Francisco, à l'occasion de la commémoration du cinquantième anniversaire de la signature de la Charte des Nations Unies (communiqué de presse SG/SM/5662 du 23 juin 1995), le Secrétaire général a déclaré : "La première mesure que j'ai prise en vue de réduire les dépenses de l'Organisation a été de réduire les frais de voyage dans le monde entier"; voir aussi la circulaire du Secrétaire général en date du 14 septembre 1995 (ST/SGB/278) dans laquelle il annonce, avec effet immédiat, sa décision de limiter rigoureusement les frais de voyage du personnel.

⁹ ST/SGB/107/Rev.6, 25 mars 1991.

¹⁰ A/C.5/47/61, 24 novembre 1992 et Corr.1; A/C.5/48/14, 14 octobre 1993.

¹¹ La liste des PMA est établie par le Conseil économique et social. Elle comprend actuellement 42 États Membres de l'ONU.

¹² Yearbook of the United Nations 1993, Appendice III, p. 1361 à 1364.

¹³ Voir A/C.5/47/61, annexe III et Corr.1.; ST/SGB/107/Rev.6, annexe III; A/Res/47/219A, section XV, 23 décembre 1992.

¹⁴ A/Res/31/93, 14 décembre 1976.

¹⁵ A/Res/31/192, 22 décembre 1976.

¹⁶ Le document ST/AI/232 du 28 novembre 1975 définit les principes directeurs du recours aux experts et aux consultants. Des modifications ont été introduites dans les années ultérieures, mais elles ne concernent pas les frais de voyage.

¹⁷ Dans certains cas, cette évolution a débouché sur une situation où les compagnies perdaient de l'argent sur des lignes très fréquentées. Par exemple, sur un vol direct New York-Genève-New York de la TWA, la plupart des passagers avaient bénéficié de grosses réductions ou s'étaient vu offrir les billets. Les inspecteurs ont été informés que le vol en question avait été annulé pour ce motif.

¹⁸ Rapport de 1994 sur la cinquantième session générale annuelle, IATA, Mexico, 31 octobre-1er novembre 1994, doc. No 1, p. 8.

¹⁹ Voir les éléments d'information fournis dans "United States Information Agency", Geneva Daily Bulletin No 11, du 26 juin 1995.

²⁰ A/37/357 du 30 juillet 1982, par. 2.

²¹ ST/AI/249/Rev.3 en date du 29 mars 1989.

²² Résolution 48/218 de l'Assemblée générale, en date du 23 décembre 1993.

²³ A/49/336 (par. 186) en date du 24 août 1994.

²⁴ Il serait bon de commencer par revoir le "Manual of procedures - Part II, 1.00 Organization of the transportation section" et "2.00 Organization of the travel unit and responsibilities of staff units" du Siège.

²⁵ ST/SGB/Staff Rules/1/Rev.7, New York, 1990 (Série 100); voir aussi ST/SGB/Staff Rules/2/Rev.7, New York, 1990 (Série 200 applicable au personnel des projets d'assistance technique) et ST/SGB/Staff Rules/3/Rev.5, New York, 1994 (Série 300 régissant les nominations pour une durée limitée).

²⁶ ST/SGB/Staff Rules/1/Rev.7, New York, 1990.

²⁷ ST/AI/249/Rev.3 du 29 mars 1989.

²⁸ ST/SGB/107/Rev.6 du 25 mars 1991.

²⁹ L'annexe III de la circulaire du Secrétaire général contient une liste des organes dont les membres sont défrayés de leurs frais de voyage par l'Organisation, liste d'où a été omis le Corps commun d'inspection. Cette omission est réparée dans le rapport du Secrétaire général à l'Assemblée générale sur les voyages des membres des organes et organes subsidiaires (A/C.5/47/61 du 24 novembre 1992, annexe III).

³⁰ ST/AI/137/Add.1/Rev.1 du 13 mai 1975.

³¹ "Procédures appliquées par le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies en matière d'obligation redditionnelle et de contrôle" (A/48/420), 12 octobre 1993.

³² "Obligation redditionnelle et responsabilité des directeurs de programme de l'Organisation des Nations Unies" (A/48/452), 5 octobre 1993 et résolution 48/218 (IE) de l'Assemblée générale, du 23 décembre 1993.

³³ ST/SGB/Financial Rules/1/Rev.3 (1985).

³⁴ ST/SGB/PPBME Rules/1 (1978).

³⁵ ATM Location Directory, 4th Qtr. 94-2nd Qtr. 95.

³⁶ A/C.5/48/12/Add.1 du 21 juin 1994 et IMIS Newsletter No 8, mars 1995.

³⁷ Circulaire du Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion (ST/IC/1990/13) du 19 mars 1990.

³⁸ ST/IC/1990/13/Amend. 2 du 15 juillet 1992.

³⁹ CCAQ/ACC/1989/FB/R.14 du 21 février 1989.

⁴⁰ C'est ce qui a été établi de façon tout à fait convaincante dans le rapport du Groupe chargé d'examiner la possibilité d'opter pour le versement d'une somme forfaitaire couvrant les frais de voyage lors du congé dans les foyers et des déplacements connexes, en date du 20 décembre 1994.

⁴¹ ST/SGB/Staff Rules/3/Rev.5 du 1er janvier 1994.

⁴² A/37/357 du 30 juillet 1982 et A/41/121 du 6 octobre 1986.

⁴³ Voir les remarques du Secrétaire général sur les rapports du Corps commun d'inspection A/37/357/Add.1 du 12 novembre 1982 et A/41/121/Add.1 du 6 octobre 1986.

⁴⁴ Voir, par exemple, le paragraphe 3 de la résolution 37/241 de l'Assemblée générale en date du 21 décembre 1986.

⁴⁵ A/46/748 du 5 décembre 1991.

⁴⁶ Cet aspect des modalités de voyage a gagné en importance avec le renforcement des activités de maintien de la paix des Nations Unies, en particulier lorsque des observateurs militaires envoyés en mission emportent avec eux des quantités

de matériel dont ils ont un besoin immédiat. Le coût du transport de ces excédents de bagage peut dépasser plusieurs fois le prix d'un billet passager.

⁴⁷ Le Corps commun d'inspection a participé dans le passé à l'étude de la question du voyage par avion en première classe en établissant en 1977 un rapport (A/32/272) qui a donné le ton d'un débat tenu par la Cinquième Commission à la trente-deuxième session de l'Assemblée générale et a servi de base à la résolution 32/198 du 21 décembre 1977, par laquelle l'Assemblée générale a limité le droit au voyage par avion en première classe à l'ONU.

⁴⁸ A/49/952 du 4 août 1995, par. 3.

⁴⁹ Résolution 37/240 de l'Assemblée générale, en date du 21 décembre 1982, annexe.

⁵⁰ Rapport du CCQAB, A/49/7/Add.12, du 10 mars 1995.

⁵¹ A/46/748 du 5 décembre 1991, par. 5; A/49/952 du 4 août 1995, par. 17.

⁵² ST/AI/139/Rev.1 du 19 octobre 1961.

⁵³ ST/AI/150 du 9 janvier 1963 [par. 3 c) ii)].

⁵⁴ ST/AI/137/Amend.3 du 2 janvier 1969.

⁵⁵ Il convient de noter que cette majoration de l'indemnité journalière de subsistance est utilisée pour le calcul de l'indemnité d'installation des hauts fonctionnaires et qu'elle a été introduite par l'instruction administrative ST/AI/137/Amend.5 du 13 octobre 1971.

⁵⁶ Bien que le présent rapport ne traite pas dans le détail des conditions de voyage et de l'indemnité journalière de subsistance des membres des organes subsidiaires, les inspecteurs signalent qu'il existe des disparités entre la majoration accordée aux membres du Comité du programme et de la coordination (15 % de l'indemnité journalière de subsistance, conformément au paragraphe 12 de la résolution 31/93 de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1976) et celle accordée aux membres d'organes subsidiaires du même genre, tels que le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, le Comité des contributions et la Commission de la fonction publique internationale (qui bénéficient d'une majoration de 40 %).

⁵⁷ ST/AI.137.Add.1/Rev.1 du 13 mai 1975.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ ST/IC/85/Add.1 du 23 mai 1985.

⁶⁰ ST/IC/85/18/Add.1 du 3 février 1985.

⁶¹ A/46/748, par. 9.

⁶² Décision 46/450 de l'Assemblée générale en date du 20 décembre 1991.

⁶³ A/C.5/48/83 du 29 juillet 1994.

⁶⁴ Ibid., par. 28.

⁶⁵ A/C.5/47/61, par. 5 du 24 novembre 1992.

⁶⁶ ACC/1995/FB/R.32/Rev.2, p. 8, point 6.4, du 23 août 1985.

⁶⁷ E/1993/119 Add.1, par. 17, du 9 novembre 1993, observations du CAC concernant le rapport du CCI sur les accords régissant les relations entre l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées : examen et amélioration des dispositions du régime commun concernant les traitements, les indemnités et les conditions d'emploi.

ANNEXE I

Tableau 1

Frais de voyage imputés sur le budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies : dépenses effectives pour l'exercice biennal 1992-1993, crédits ouverts pour l'exercice biennal 1994-1995 et prévisions de dépenses pour l'exercice biennal 1996-1997

(En milliers de dollars des États-Unis)

Exercice biennal	Budget total	Frais de voyage	Frais de voyage en pourcentage du budget total
1992-1993	2 375 138,5	39 585,7	1,66
1994-1995	2 608 274,4	54 944,5	2,10
1996-1997	2 687 067,8	48 356,7	1,79

Tableau 2

Frais de voyage imputés sur le budget ordinaire : dépenses effectives pour l'exercice biennal 1992-1993, crédits ouverts pour l'exercice biennal 1994-1995 et prévisions de dépenses pour l'exercice biennal 1996-1997, ventilés comme suit : frais de voyage des représentants, voyages du personnel affecté à des réunions et autres voyages du personnel

(En milliers de dollars des États-Unis)

Exercice biennal	Frais de voyage des représentants		Voyages du personnel affecté à des réunions		Autres voyages du personnel		Montant total des frais de voyage	
	Pourcentage		Pourcentage		Pourcentage		Pourcentage	
1992-1993	13 770,7	34,8	6 083,6	15,4	19 731,4	49,8	39 585,7	100
1994-1995	18 717,5	34,1	4 839,5	8,8	31 387,5	57,1	54 944,5	100
1996-1997	20 214,5	41,8	4 846,1	10,0	23 296,1	48,2	48 356,7	100

Tableau 3

Dépenses imputées sur le budget ordinaire : dépenses effectives pour l'exercice biennal 1992-1993, crédits ouverts pour l'exercice biennal 1994-1995, prévisions de dépenses pour l'exercice biennal 1996-1997, ventilées comme suit : consultants/experts, communications, personnel temporaire et frais de voyage

(En milliers de dollars des États-Unis)

Exercice biennal	Consultants/experts		Communications		Personnel temporaire		Frais de voyage		Montant total des frais de voyage et des dépenses connexes	
		Pourcentage*		Pourcentage*		Pourcentage*		Pourcentage*		Pourcentage*
1992-1993	15 787,4	0,66	41 602,9	1,75	46 358,6	2,05	39 585,7	1,66	143 334,6	6,03
1994-1995	16 262,5	0,62	46 077,8	1,75	59 229,8	2,27	54 944,5	2,10	176 514,6	6,76
1996-1997	15 657,8	0,58	47 132,2	1,75	28 646,1**	1,06	48 356,7	1,79	139 792,8	5,20

* Pourcentage du montant global des dépenses inscrites au budget ordinaire.

** Chiffres communiqués par la Division de la planification des programmes et du budget.

Tableau 4

Fonds extrabudgétaires mis à la disposition de l'Organisation des Nations Unies
pour les exercices biennaux 1992-1993 et 1994-1995 et prévisions pour
l'exercice biennal 1996-1997

(En milliers de dollars des États-Unis)

Exercice biennal	Montant total	Frais de voyage	Frais de voyage en pourcentage de l'ensemble des fonds extrabudgétaires
1992-1993	(chiffres non communiqués)	—	—
1994-1995	4 515 023,2	76 420,9	1,69
1996-1997	4 434 509,7	70 568,6	1,59

ANNEXE II

SITUATION CONCERNANT L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DU CCI

1. Organisation et méthodes pour les voyages officiels (JIU/REP/82/7) (A/37/357, 30/7/1982)

Recommandations du CCI	Observations du Secrétaire général (A/37/357/Add.1 du 12/11/1982)	Résolution 37/241 de l'Assemblée générale en date du 21/12/1982	Situation concernant l'application des recommandations : rapport du Secrétaire général (A/43/556 du 2/9/1988)
<p>Rec. 1 : L'Organisation des Nations Unies devrait mettre un terme au contrat actuel avec son agence de voyages commerciale et choisir une agence dans le cadre d'un arrangement interne, en faisant appel à la concurrence.</p> <p>Rec. 2 : L'arrangement interne proposé devrait, si possible, servir aussi aux bureaux des Nations Unies dans les différents lieux d'affectation.</p>		<p>Approuve la recommandation du CCI selon laquelle l'Organisation des Nations Unies devrait choisir une agence de voyages commerciale, dans le cadre d'un arrangement interne ou autre, en faisant largement appel à la concurrence internationale à intervalles appropriés.</p>	<p>a) <u>Appliquée</u>. Le contrat a été résilié au bout d'un an et un nouveau contrat a été conclu.</p> <p>b) Une partie de la recommandation concernant la création d'une agence de voyages interne <u>n'a pas été appliquée</u> en raison de ce que cela ne serait pas avantageux pour l'Organisation.</p>
<p>Rec. 3 : L'Organisation des Nations Unies devrait engager des négociations avec des transporteurs aériens pour obtenir des remises dans les pays où ceci est autorisé ou pour obtenir les tarifs les plus économiques en vertu d'arrangements spéciaux (achat de billets en bloc, etc.)</p>	<p>Il est nécessaire de se demander s'il serait acceptable, compte tenu de l'intérêt que les États Membres portent à la diversification des achats effectués par l'Organisation, de donner la préférence à une ou plusieurs compagnies aériennes.</p>	<p>Approuve les recommandations du CCI selon lesquelles le Secrétaire général devrait engager des négociations avec les gouvernements intéressés qui subventionnent des transporteurs aériens pour obtenir des remises dans les pays où cela est autorisé ou pour assouplir les conditions qui empêchent d'obtenir les tarifs les plus économiques.</p>	<p>a) La recommandation relative à l'achat de billets en bloc <u>n'a pas été appliquée</u> en raison de ce que cela conduirait à donner la préférence à une ou à plusieurs compagnies aériennes.</p> <p>b) L'Organisation des Nations Unies <u>n'a pas réussi</u> à obtenir les remises consenties aux gouvernements, ce qui lui a été refusé pour des raisons de politique interne.</p>
<p>Rec. 4 : L'établissement d'une agence de voyages appartenant à l'Organisation et administrée par elle devrait être envisagée et toute possibilité de réalisation qui pourrait se présenter devrait être exploitée.</p>		<p>Demande au Secrétaire général de maintenir à l'étude la possibilité d'établir une agence de voyages de l'Organisation des Nations Unies et de faire rapport sur cette question à l'Assemblée générale lors de sa trente-huitième session.</p>	<p><u>Pas appliquée</u>. Après évaluation de l'analyse coûts-avantages, le Secrétariat a acquis la conviction qu'une agence de voyages appartenant à l'Organisation ne serait pas rentable.</p>
<p>Rec. 5 : Il ne faudrait pas laisser essentiellement à l'agence de voyages commerciale le soin de rechercher le tarif le plus bas, mais cette recherche devrait faire l'objet d'un effort concerté de la part du voyageur, du département d'origine et du groupe des voyages. Des informations devraient être fournies et des règles énoncées pour faciliter la recherche et l'usage des tarifs les plus bas.</p>	<p>Le groupe des voyages du Siège a consciencieusement appliqué la réglementation de l'Organisation en matière de voyages et s'est toujours efforcé d'obtenir l'application des tarifs les plus bas en fonction des itinéraires officiels que lui communiquent les services appropriés. Pour ce qui est de l'avenir, on a l'intention d'inclure dans tout nouvel accord conclu dans ce domaine une disposition selon laquelle l'agent de voyages garantirait l'application du tarif le plus bas — garantie qui ferait l'objet de vérifications ponctuelles pour s'assurer que la disposition est bien appliquée.</p>		<p><u>Appliquée</u>.</p>

Recommandations du CCI	Observations du Secrétaire général (A/37/357/Add.1 du 12/11/1982)	Résolution 37/241 de l'Assemblée générale en date du 21/12/1982	Situation concernant l'application des recommandations : rapport du Secrétaire général (A/43/556 du 2/9/1988)
<p>Rec. 6 : La classe intermédiaire entre la première et la classe économie ("affaires", "club", etc.) devrait être autorisée pour les missions, les voyages et les représentants aux réunions et ceux des consultants lorsqu'ils peuvent être effectués sans augmentation générale des coûts directs et indirects.</p>			<p>Appliquée.</p>
<p>Rec. 7 : Les secrétaires généraux adjoints, les sous-secrétaires généraux et les représentants aux réunions devraient toujours voyager en classe affaires ou son équivalent dans tous les cas où il en existe.</p>	<p>Cette recommandation ne permettrait pas de réaliser des économies considérables et ne serait pas non plus appropriée vu le rang et les responsabilités de ces hauts fonctionnaires, qui représentent en fait l'Organisation, et compte tenu de la pratique suivie par la plupart des États Membres à l'égard de hauts fonctionnaires de rang comparable. Pour ces raisons, le Secrétaire général pense qu'il faudrait continuer à autoriser ces fonctionnaires à voyager en première classe pour les vols de plus de neuf heures, et dans la classe immédiatement en dessous de la première pour les vols d'une durée égale ou inférieure à neuf heures.</p>		<p>Appliquée.</p>
<p>À cet égard :</p> <p><u>La classe immédiatement en dessous de la première</u> pourrait être autorisée, sans que cela entraîne un accroissement général du coût total des frais de voyage directs et indirects, dans les conditions ci-après :</p> <p>a) Pour un voyage d'une durée de plus de quatre heures effectué durant un jour férié ou une fin de semaine;</p> <p>b) Lorsque le fonctionnaire renonce à au moins un jour de repos auquel il aurait normalement droit;</p> <p>c) Lorsque la durée du voyage peut être raccourcie d'au moins un jour ouvrable du fait que le fonctionnaire a commencé à travailler dès son arrivée;</p>	<p>Les mesures a), b) et c) entraîneraient des difficultés du point de vue administratif, vu la nécessité de procéder à des contrôles, et ne permettraient pas de réaliser des économies suffisantes pour compenser la différence entre le coût de la classe affaires et celui de la classe la plus économique.</p> <p>— De plus, pour ce qui est de a), la plupart des voyages en mission s'effectuent déjà en fin de semaine dans le cadre des efforts visant à réduire la durée totale des missions;</p>		

Recommandations du CCI	Observations du Secrétaire général (A/37/357/Add.1 du 12/11/1982)	Résolution 37/241 de l'Assemblée générale en date du 21/12/1982	Situation concernant l'application des recommandations : rapport du Secrétaire général (A/43/556 du 2/9/1988)
<p>d) Lorsque la classe affaires est la seule disponible;</p> <p>e) Lorsque le voyage en classe affaires n'entraîne pas de supplément par rapport au coût de la classe économique.</p>	<p>d) et e) font déjà partie de la pratique courante.</p>		<p><u>Appliquée.</u></p> <p><u>Appliquée.</u></p>
	<p>Le Secrétaire général ne considère pas qu'il serait déraisonnable ou extravagant de décider que la classe immédiatement en dessous de la première serait la norme pour les voyages en mission, en maintenant toutefois la pratique actuelle consistant à appliquer les tarifs excursion pour les voyages des fonctionnaires qui se rendent à des conférences, séminaires ou autres réunions d'organes permanents pour en assurer le service ou pour y participer. Pour ce qui est des autres voyages autorisés en application du Règlement du personnel, à l'occasion, par exemple, de l'engagement initial, d'une mutation, de la cessation de service, du congé dans les foyers ou au titre de l'indemnité pour frais d'études, le principe selon lequel le voyageur doit voyager au "tarif le moins coûteux" continuerait à être appliqué.</p>		
<p>Rec. 8 : Les procédures appliquées par l'Organisation pour le contrôle des voyages devraient comprendre une justification de la durée de chaque mission, pour examen par les chefs de département et des contrôles ponctuels a posteriori à la lumière des rapports des missions. Les procédures de contrôle devraient aussi prévoir la communication d'informations aux chefs de département sur les coûts directs et indirects estimatifs de chaque voyage, la justification de l'itinéraire, la classe et les solutions de rechange moins coûteuses.</p>	<p>Les procédures actuellement appliquées par l'Organisation des Nations Unies en matière de voyages, qui sont exposées dans le document ST/SGB/181, prévoient déjà l'examen de tous les programmes de voyage et un examen a posteriori des voyages autorisés par la Division du budget. Le Secrétaire général compte réexaminer ces procédures à la lumière des recommandations présentées par le CCI, dans son rapport.</p>		<p><u>Appliquée.</u></p>

Recommandations du CCI	Observations du Secrétaire général (A/37/357/Add.1 du 12/11/1982)	Résolution 37/241 de l'Assemblée générale en date du 21/12/1982	Situation concernant l'application des recommandations : rapport du Secrétaire général (A/43/556 du 2/9/1988)
<p>Rec. 9 : La procédure prévue pour le traitement des voyages devrait être simplifiée.</p> <p>Rev. 10 : Il faudrait faire une étude de faisabilité sur l'usage du matériel informatique de l'Organisation en vue de faciliter la recherche de tarifs réduits et de réduire le coût des opérations de traitement.</p>	<p>Étant donné que ces recommandations conduiraient à modifier considérablement les pratiques financières et administratives actuelles de l'Organisation, il semblerait souhaitable d'entreprendre une analyse (étude) détaillée afin de voir si les procédures simplifiées recommandées peuvent être adoptées.</p>		
<p>Rec. 11 : Le Secrétaire général devrait appeler l'attention du CAC sur les problèmes soulevés dans le présent rapport en vue d'aborder de façon coordonnée la recherche des solutions et faire rapport à ce sujet à l'Assemblée générale à sa trente-huitième session.</p>	<p>Le CAC a demandé au CCQA de poursuivre l'examen des questions abordées dans le rapport du CCI qui intéressent les organisations au niveau interinstitutions.</p>		

2. Rapport complémentaire sur l'organisation et les méthodes pour les voyages officiels (JIU/REP/85/13, A/41/121)

Recommandations du CCI	Observations du Secrétaire général (A/37/357/Add.1 du 12/11/1982)	Résolution 37/241 de l'Assemblée générale en date du 21/12/1982	Situation concernant l'application des recommandations : rapport du Secrétaire général (A/43/556 du 2/9/1988)
<p>Rec. 1 : Le Secrétaire général devrait établir un rapport complet, qu'il soumettrait à l'Assemblée générale à sa quarante et unième session, décrivant les mesures qu'il aura prises en vue d'appliquer les recommandations du CCI approuvées par l'Assemblée générale dans sa résolution 37/241. Ce rapport comporterait notamment les éléments suivants :</p>	<p>On s'efforce actuellement de réduire le coût des voyages par les moyens suivants :</p> <p>a) Par un contrôle très strict de la participation des membres du personnel aux conférences et réunions ainsi que des déplacements correspondants;</p> <p>b) Par une réduction générale de 20 % des voyages officiels;</p> <p>c) Par une réduction éventuelle du nombre et de la durée des conférences et des réunions.</p>		<p>Appliquée.</p>

Recommandations du CCI	Observations du Secrétaire général (A/37/357/Add.1) du 12/11/1982)	Résolution 37/241 de l'Assemblée générale en date du 21/12/1982	Situation concernant l'application des recommandations : rapport du Secrétaire général (A/43/556 du 2/9/1988)
<p>a) Faisabilité d'un service de voyages interne à l'Organisation ou d'une agence de voyages appartenant à l'Organisation et administrée par elle, ayant des filiales dans tous les principaux lieux d'affectation.</p>	<p>a) Les commissions accordées par les transporteurs à une agence interne sont nettement moins élevées que celles qu'elles versent à une agence de plein titre. En outre, de ces commissions réduites, il faudrait soustraire les frais de fonctionnement, etc. <u>À considérer les états des recettes et des dépenses présentées par l'agence de voyages actuelle, il apparaît qu'une structure interne ferait perdre à l'Organisation des sommes très importantes.</u></p> <p>b) Une agence de voyages appartenant à l'ONU et administrée par elle ne serait reconnue par l'Association du transport aérien international (IATA) que si 80 % au moins de ses opérations s'adressaient au grand public. Les compagnies refusent de verser des commissions aux agences de voyages qui ne sont pas homologuées par l'IATA.</p>		<p>a) <u>Non appliquée.</u></p>
<p>b) Description des initiatives prises pour réduire les coûts par l'achat direct de billets auprès des transporteurs aériens du monde entier, par la participation aux différents systèmes d'incitations des transporteurs aériens, par l'achat de billets en bloc et par la participation à d'autres formules permettant de réaliser des économies.</p>	<p>À la fin de juillet 1986, le Siège de l'ONU avait négocié des accords de tarifs promotionnels, de primes pour distance parcourue et d'autres arrangements du même ordre avec 17 compagnies aériennes; les crédits ainsi accumulés étaient évalués à 500 000 dollars à la fin de 1987. Des dispositions analogues ont été négociées par les administrations d'autres bureaux de l'ONU.*</p> <p>La solution des achats de billets en bloc n'est pas apparue rentable à cause des indemnités d'annulation à prévoir, du manque de souplesse du système et de la nécessité d'avancer des sommes importantes.</p>		<p>b) Première partie — réduire les coûts par l'achat direct de billets — <u>appliquée</u>; deuxième partie — réduire les coûts par l'achat de billets en bloc — <u>non appliquée</u>, cette option n'ayant pas été jugée rentable (voir les observations du Secrétaire général).</p>

Recommandations du CCI	Observations du Secrétaire général (A/37/357/Add.1) du 12/11/1982)	Résolution 37/241 de l'Assemblée générale en date du 21/12/1982	Situation concernant l'application des recommandations : rapport du Secrétaire général (A/43/556 du 2/9/1988)
c) Évaluation complète des résultats du contrat de trois ans conclu avec Don Travel Services Inc., qui est entré en vigueur le 1er novembre 1983. Les bénéfices financiers nets qu'en a tirés l'Organisation des Nations Unies devraient être calculés sur la base de l'examen des revenus de l'agence effectué par les vérificateurs des comptes. Une évaluation de la qualité des services fournis, à laquelle participerait le personnel, devrait être effectuée.	La Division de vérification interne des comptes examinera la comptabilité de l'agence; il convient de noter aussi que les états des recettes et des dépenses présentés périodiquement par l'agence sont régulièrement examinés par le Bureau des services financiers. L'évaluation de la qualité des services rendus est faite, et continuera à être faite, par le Comité consultatif commun des voyages, composé de représentants de l'Administration et du personnel de l'ONU, du PNUD et de l'UNICEF ainsi que de l'agence de voyage.		c) <u>Appliquée.</u>
d) Information concernant la résiliation du contrat signé le 1er avril 1985 à Genève avec Thomas Cook S.A. pour une période de trois ans, recommandée par un Inspecteur.	Le contrat passé avec la société Thomas Cook S.A. sera annulé dès que l'on aura opté pour la solution la meilleure du point de vue de la qualité des services et de l'économie. Une étude des arrangements pris par les organismes et les institutions implantés en Suisse en matière de voyages a été faite afin d'évaluer les avantages et les inconvénients des options proposées eu égard à la législation suisse et aux besoins de l'Office. Sans anticiper sur les conclusions de cette étude, il apparaît que, ni le renouvellement d'un contrat de prestations de services complets analogue au contrat en cours, ni l'entente avec une compagnie aérienne, ni les services combinés d'un transporteur et d'un agent de voyages n'offrent la solution la meilleure.		d) <u>Non appliquée.</u>
e) Informations concernant la prorogation du contrat passé avec Don Travel Services Inc. pour un an au maximum.	Il y a eu prorogation d'un an du contrat pour étudier les diverses solutions qui permettraient d'améliorer l'organisation et les méthodes dans le domaine des voyages officiels et d'en réduire le coût.		e) <u>Appliquée.</u>

* Observation du CCQAB (A/42/790 du 20/11/1987) :

"Le Comité consultatif se félicite de cette évolution et prie le Secrétaire général de poursuivre résolument ses négociations."

/...