



Assemblée générale

Distr. générale
15 mars 2007
Français
Original : anglais

Soixante et unième session

Point 117 de l'ordre du jour

Budget-programme de l'exercice biennal 2006-2007

Étude des conditions de voyage et prestations connexes applicables aux fonctionnaires et aux membres des organes et organes subsidiaires de l'Organisation et des organismes des Nations Unies

Rapport du secrétaire général

Résumé

Le présent rapport, qui fait suite à la résolution 60/255 de l'Assemblée générale, rend compte des résultats de l'étude des conditions de voyage en vigueur dans l'ensemble du système des Nations Unies que le secrétariat du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination a réalisée suite à la demande formulée par l'Assemblée générale dans sa résolution 60/255. On notera que si les organisations ont adopté une démarche analogue dans certains domaines, par exemple en proposant de verser une somme forfaitaire pour de nombreuses catégories de déplacement, il existe encore de grandes disparités entre leurs politiques de gestion des voyages.



I. Introduction

1. En raison de leur caractère international, les organismes des Nations Unies sont appelés à demander à un grand nombre de fonctionnaires de voyager pour participer à des réunions ou conférences, à l'exécution de programmes ou à des travaux de suivi ou d'évaluation. À ces déplacements officiels s'ajoutent les voyages effectués par les fonctionnaires, accompagnés de leur famille, pour se rendre au lieu d'affectation au moment de la nomination ou le quitter à la cessation de service. Les fonctionnaires en activité ont aussi droit à la prise en charge par l'organisation des voyages effectués par eux-mêmes et les membres de leur famille à l'occasion du congé dans les foyers et par leurs enfants au titre des études. Dans certaines circonstances, les organismes financent aussi d'autres types de voyage, par exemple les évacuations sanitaires ou les transferts pour raisons de sécurité.

2. Afin de réglementer ces déplacements, les organismes adoptent des principes directeurs qui définissent les normes applicables dans chaque cas. Bien que nombre d'entre eux aient adopté des politiques similaires, des divergences subsistent encore à l'intérieur du système. En 2004, le Corps commun d'inspection a procédé à une étude de ces politiques, dont il a rendu compte dans un rapport sur l'harmonisation des conditions de voyage (A/60/78) que l'Assemblée générale a examiné à sa sixième session, en même temps que les observations du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) s'y rapportant (A/60/78/Add.1). C'est sur cette base que l'Assemblée, dans sa résolution 60/255 (sect. IV, par. 2) a prié le Secrétaire général d'entreprendre, dans le cadre du CCS, une étude des conditions de voyage et prestations connexes applicables aux fonctionnaires et aux membres des organes et organes subsidiaires de l'Organisation et des organismes des Nations Unies, afin qu'une politique commune à l'échelle du système soit adoptée.

3. Établi à la suite de cette demande, le présent rapport rend compte des résultats de l'enquête menée par le secrétariat du CCS sur les politiques et pratiques en vigueur dans les organismes des Nations Unies. Cette enquête a été effectuée à la fin de 2006 par l'intermédiaire du Réseau interinstitutions de négociation des conditions tarifaires pour les voyages, qui a permis d'interroger 38 organisations intergouvernementales appartenant ou non au système des Nations Unies. On a obtenu des réponses de 17 d'entre elles, dont 16 organismes des Nations Unies et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). On trouvera à l'annexe II un récapitulatif des résultats de l'enquête qui montre l'évolution des politiques régissant les voyages survenue au cours des deux années écoulées depuis la parution du rapport du Corps commun d'inspection.

II. Voyages en mission

4. Un voyage en mission est celui effectué par un fonctionnaire des Nations Unies qui voyage dans l'exercice de ses fonctions. Comme le rappelait le Corps commun d'inspection dans son rapport de 2004, les conditions applicables en pareil cas ont fait l'objet de nombreuses études au fil des ans. Si le Secrétariat de l'ONU et la plupart des fonds et programmes appliquent des conditions identiques, il ne semble pas que les institutions spécialisées et les autres organes des Nations Unies aient sensiblement progressé sur la voie d'une plus grande harmonisation.

5. Dans le questionnaire qui leur a été soumis, les organisations interrogées ont d'abord été invitées à indiquer les conditions (première classe, classe affaires ou classe économique) dans lesquelles les fonctionnaires peuvent voyager selon leur grade et de la durée du voyage. L'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) est le seul organisme des Nations Unies à offrir les mêmes conditions à tous les fonctionnaires, quelle que soit leur classe. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Fonds international de développement agricole (FIDA), l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation la science et la culture (UNESCO) et l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) ont précisé que le chef de secrétariat voyageait en première classe. Dans le cas des autres fonctionnaires de rang supérieur à D-2, les conditions varient. À la FAO, les hauts fonctionnaires (de rang supérieur à D-2) voyagent toujours en classe affaires quelle que soit la durée du vol, tandis qu'à l'AIEA, les intéressés voyagent en première classe si le vol dure plus de sept heures, sinon en classe affaires. À l'UNESCO, tous les fonctionnaires de rang supérieur à D-2 voyagent en classe affaires s'ils se déplacent à l'intérieur de l'Europe ou de la région méditerranéenne, sinon en première classe. L'Union postale universelle (UPU) permet au chef de secrétariat (le Directeur général) et au Directeur général adjoint de voyager en première classe mais signale que les intéressés optent généralement pour la classe affaires.

6. Dans presque toutes les organisations, les conditions de voyage en avion varient selon la durée du voyage, en particulier dans le cas des fonctionnaires de rang D-2 ou d'une classe inférieure (voir annexe II). Dans nombre d'organisations, les règles sont largement conformes à celles appliquées par le Secrétariat de l'ONU et les fonds et programmes des Nations Unies : vol en classe affaires si le voyage dure plus de neuf heures et en classe économique si sa durée est plus courte. Il existe toutefois des variantes. La différence entre la classe affaires et la classe économique est fondée sur une durée de sept heures à l'AIEA et de 10 heures à l'OIAC et à l'OMT. L'UNESCO a fixé le seuil à huit heures et autorise les fonctionnaires se rendant de Paris à New York à voyager en classe affaires. L'UPU demande à tous les fonctionnaires jusqu'à et y compris au rang D-2 de voyager en classe économique, quelle que soit la durée du voyage, sauf si une demande de dérogation a été présentée et approuvée par le chef de secrétariat.

7. L'autorisation de voyager en classe affaires en fonction de la durée du voyage est une question qui a été souvent débattue, y compris à la Commission de la fonction publique internationale (CFPI), qui l'a examinée pour la dernière fois en 1997 en même temps que d'autres aspects des politiques relatives aux voyages. Dans son rapport pour l'année en question, la Commission déclare que « c'est aux organes directeurs ou délibérants respectifs des organismes qu'il devrait revenir d'étudier, en consultant le chef de l'administration de l'entité intéressée, la question de la politique en matière de voyages »¹. Cela posé, la Commission poursuit en disant que « lorsqu'un voyage est d'une durée égale ou supérieure à six heures, il est raisonnable d'envisager le surclassement de la classe économique à la classe affaires »². Il est précisé dans le compte rendu des débats que la Commission a tenu compte d'une déclaration de la Directrice des services médicaux de l'ONU précisant que ses homologues des organismes des Nations Unies préconisaient d'autoriser

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

² Ibid., par. 275 d) i).

l'accès à la classe affaires si le voyage durait au moins six heures. Les conclusions figurant dans le rapport du Corps commun d'inspection et les résultats de l'enquête faisant l'objet du présent rapport montrent que, dans l'ensemble, les organisations n'ont pas suivi cette suggestion de la CFPI de fixer à six heures la durée du voyage ouvrant droit à la classe affaires.

8. Outre les informations sur la classe autorisée, le questionnaire demandait aux organisations d'indiquer si leurs politiques prévoyaient des escales et un temps de repos à l'arrivée. La plupart d'entre elles ont répondu par l'affirmative dans les deux cas (voir annexe II).

III. Autres voyages autorisés des fonctionnaires

9. Outre les déplacements du personnel en mission, la politique des organisations couvre plusieurs catégories de voyages. On a inclus dans le champ de l'enquête ceux effectués à l'occasion de la nomination, de la cessation de service, du congé dans les foyers et du changement de lieu d'affectation, ainsi qu'au titre des études. Les organisations ont été invitées à indiquer si leur politique en la matière s'écartait de celle applicable aux voyages en mission et, dans l'affirmative, de préciser quelles étaient les différences.

10. Il ressort des réponses reçues que dans le cas du voyage lors de la nomination, les organismes interrogés appliquent généralement les mêmes règles que pour un voyage en mission, avec toutefois de légères différences qui consistent, la plupart du temps, à donner le choix entre le paiement d'une somme forfaitaire ou le paiement d'un billet. Ainsi, à la FAO, le voyageur peut demander l'émission d'un billet aux mêmes conditions que pour un voyage en mission ou le versement d'une somme forfaitaire représentant 80 % du prix d'un billet à plein tarif en classe affaires ou en classe économique selon que le voyage dure plus ou moins de neuf heures. À l'UNESCO, le voyageur peut également choisir entre l'émission d'un billet ou le paiement d'une somme forfaitaire, mais l'émission du billet n'est pas régie par les règles applicables aux voyages en mission. L'UNESCO propose à l'intéressé un billet en classe économique, quelle que soit la durée du voyage, ou une somme forfaitaire égale à 60 % du prix d'un billet à plein tarif en classe économique. Les organismes n'offrent pas tous la possibilité de recevoir une somme forfaitaire; l'OIT, par exemple, ne propose pas cette option à l'occasion de la nomination ou de la cessation de service.

11. Presque tous les organismes qui ont répondu appliquent aux voyages à la cessation de service les mêmes dispositions que celles régissant le voyage au moment de la nomination. La seule exception est l'UPU qui propose le versement d'une somme forfaitaire au fonctionnaire qui quitte l'organisation mais pas à celui qu'elle vient d'engager.

12. On a relevé des variations similaires d'un organisme à l'autre dans les trois autres cas de figure : congé dans les foyers, études et changement de lieu d'affectation. À la FAO, par exemple, les voyages effectués à l'occasion du congé dans les foyers ou d'un changement de lieu d'affectation sont régis par les mêmes règles que le voyage effectué au moment de la nomination, mais la classe affaires n'est pas une option s'il s'agit d'un voyage au titre des études. L'OIT propose le versement d'une somme forfaitaire si le voyage est lié aux études ou au congé dans les foyers, mais le voyageur peut opter pour l'émission d'un billet dans les mêmes

conditions que pour un voyage en mission (classe affaires pour une durée supérieure à sept heures, sinon classe économique). À l'AIEA, le voyageur peut opter pour l'émission d'un billet dans les mêmes conditions que pour un voyage en mission, ou le paiement d'une somme forfaitaire égale à 75 % du prix d'un billet d'avion à plein tarif en classe économique s'il s'agit d'un voyage au titre du congé dans les foyers et à 65 % de ce même tarif s'il s'agit d'un voyage au titre des études ou d'un changement de lieu d'affectation. Il est plus fréquent que les organismes des Nations Unies proposent le versement d'une somme forfaitaire pour ces catégories de voyage que pour les voyages lors de la nomination ou de la cessation de service. D'après les réponses reçues, le FIDA et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) proposent le versement d'une somme forfaitaire uniquement dans le cas du congé dans les foyers ou du voyage au titre des études, à l'exclusion du voyage lors de la nomination ou de la cessation de service.

13. Sans entrer dans les détails, on a demandé aux organisations d'indiquer si leurs politiques couvraient sept autres cas de figure : paiement à un parent du voyage au titre des études (cas où le parent se rend là où se trouve l'établissement d'enseignement fréquenté par son enfant au lieu que celui-ci vienne le retrouver), évacuation sanitaire, évacuation pour raisons de sécurité, congé de détente ou de récupération, voyage des mères allaitantes, voyage des parents célibataires et voyage des concubins. Ces sept catégories ne sont reconnues que par trois des organismes ayant répondu, soit le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et l'Office des Nations Unies à Vienne (ONUUV) (voir annexe II). Les évacuations sanitaires et les évacuations pour raisons de sécurité sont les deux catégories le plus souvent mentionnées par les organisations, l'UPU et l'OIIAC étant les seules à ne pas les traiter comme des catégories distinctes. Le voyage d'un parent célibataire est la catégorie la moins souvent mentionnée, cinq organisations ayant déclaré avoir prévu des dispositions concernant le voyage des mères allaitantes, des parents célibataires et des concubins.

IV. Voyages des représentants d'États membres

14. Outre les voyages des fonctionnaires, le questionnaire du CCS portait également sur les règles applicables aux voyages des représentants d'États membres, le but étant d'évaluer la diversité des dispositions en vigueur en demandant aux organisations d'indiquer si elles finançaient ces voyages et, dans l'affirmative, de préciser dans quelles conditions ceux-ci étaient effectués. Neuf des 16 organismes des Nations Unies ayant répondu ont indiqué avoir adopté des dispositions à cet effet. Dans certains d'entre eux, les règles sont très détaillées. Ainsi, au PNUD, tous les représentants sont autorisés à voyager en classe affaires si le voyage dure plus de neuf heures, durée en dessous de laquelle ils voyagent en classe économique. À l'UNESCO, les présidents du Conseil exécutif et de la Conférence générale voyagent toujours en première classe et les membres du Conseil exécutif en classe affaires, tandis qu'au HCR et à l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) les dispositions applicables aux représentants d'États membres sont les mêmes que pour les fonctionnaires.

15. Enfin, pour évaluer la complexité que peut présenter la modification des politiques régissant les voyages, il a été demandé aux organismes interrogés d'indiquer quel est l'organe habilité à définir ce type de politique et si les décisions

sont prises par l'organe directeur, le chef de secrétariat ou les deux. Trois entités seulement, l'Office des Nations Unies à Vienne (ONUV) et l'Office des Nations Unies à Nairobi (ONUN), qui sont rattachés au Secrétariat de l'ONU, et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) ont indiqué que la décision était prise par l'organe directeur. Six autres ont précisé que le chef de secrétariat était habilité à définir la politique applicable et six autres encore que les décisions étaient prises de concert par le chef de secrétariat et l'organe directeur.

V. Conclusions

16. Le CCS a fait porter la présente étude des politiques en matière de voyage sur des domaines précis, notamment les facteurs qui déterminent la classe dans laquelle voyagent les fonctionnaires en mission, les règles régissant les escales et le temps de repos à l'arrivée, les règles régissant les voyages autres, les différentes catégories de voyage prévues par les organisations et l'existence ou non de dispositions relatives aux voyages des représentants d'États membres. Il est clair d'après les résultats de son enquête que la situation a très peu évolué dans les organismes des Nations Unies depuis la parution du rapport du Corps commun d'inspection en 2004. Les politiques continuent de varier d'une organisation à l'autre, parfois de manière sensible, surtout en ce qui concerne les voyages en mission. En ce qui concerne les autres types de voyage, les différences se sont quelque peu estompées, semble-t-il, depuis qu'il est possible d'opter pour un versement forfaitaire, bien que le mode de calcul de ce versement puisse encore varier d'une organisation à l'autre.

Annexe I

Conditions de voyage par avion jusques et y compris au rang D-2 : durée minimale du voyage ouvrant droit à la classe affaires

<i>Organisation</i>	<i>Nombre d'heures</i>
Organisation internationale du Travail (OIT)	7,0
Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)	9,0
Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)	8,0
Union postale universelle (UPU)	–
Fonds international de développement agricole (FIDA)	2,5
Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI)	9,0
Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)	7,0
Organisation mondiale du tourisme (OMT)	10,0
Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)	9,0
Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)	9,0
Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)	9,0
Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP)	9,0
Office des Nations Unies à Vienne (ONUV)	9,0
Office des Nations Unies à Nairobi (ONUN)	9,0
Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO)	9,0
Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC)	10,0
Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)	7,0

Annexe II

Étude des conditions de voyage réalisée par le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination

	OIT	FAO	UNESCO	UPU	FIDA	ONUDI	AIEA	OMT	PNUD	HCR	UNICEF	FNUAP	ONUS	ONUN	CESAO	OIAC	OSCE
Instance habilitée à décider de la politique en matière de voyage :																	
Organe directeur											X		X	X			X
Chef de secrétariat		X		X	X		X			X					X		
Décision conjointe	X		X			X		X	X			X					X
Pour les voyages en mission, indiquer si la classe dans laquelle s'effectue le vol est fonction :																	
De la durée du voyage	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Du grade du fonctionnaire	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X
Pour les voyages en mission, indiquer si les règles prévoient :																	
Des escales	X	X	X	X	X	X			X	X	X	X	X	X			X
Du temps de repos à l'arrivée	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			
Indiquer les cas de figure dans lesquels les conditions diffèrent de celles des voyages en mission :																	
Nomination		X	X		X	X	X	X	X			X				X	X
Cessation de service		X	X	X		X	X	X	X		X	X				X	X
Congé dans les foyers	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Voyage au titre des études	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Changement de lieu d'affectation		X	X			X	X		X			X					X
Indiquer si les cas de figure ci-après sont prévus par la politique en vigueur																	
Voyage au titre des études effectué par le parent au lieu de l'enfant	X	X	X						X	X	X	X	X	X			X
Évacuation sanitaire	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X
Évacuation pour raisons de sécurité	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X		X		X
Congé de détente et de récupération	X	X	X	X	X	X			X	X	X	X	X				X
Mères allaitantes		X							X		X	X	X				
Parents célibataires									X		X	X	X				
Concubins									X	X		X	X	X			X
Représentants d'États Membres			X		X	X			X	X	X		X	X	X		

^a Voir l'annexe I pour l'intitulé complet des entités ayant participé à l'enquête.