

**MOBILITÉ DU PERSONNEL ENTRE LES ORGANISATIONS
ET ÉQUILIBRE ENTRE LA VIE PROFESSIONNELLE
ET LA VIE PRIVÉE DANS LES ORGANISATIONS
DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES**

Rapport établi par

*Enrique Roman-Morey
Even Fontaine Ortiz*

Corps commun d'inspection

Genève, 2010



Nations Unies

**MOBILITÉ DU PERSONNEL ENTRE LES ORGANISATIONS
ET ÉQUILIBRE ENTRE LA VIE PROFESSIONNELLE
ET LA VIE PRIVÉE DANS LES ORGANISATIONS
DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES**

Rapport établi par

*Enrique Roman-Morey
Even Fontaine Ortiz*

Corps commun d'inspection



Nations Unies, Genève 2010

Résumé

Mobilité du personnel entre les organisations et équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée dans les organisations du système des Nations Unies **JIU/REP/2010/8**

L'objectif du présent rapport est d'examiner les politiques et les mécanismes régissant la mobilité du personnel et l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée à l'échelle du système, afin de fournir aux organisations participantes et à leurs organes directeurs respectifs une évaluation externe indépendante des problématiques en cause. Le rapport contient des recommandations et un ensemble de propositions en vue d'harmoniser et de renforcer les politiques pour la mobilité du personnel et l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée dans le système des Nations Unies.

L'examen ne couvre pas les politiques de mobilité individuelles actuellement en place dans les différentes organisations du système commun des Nations Unies, ni leur mise en œuvre respective; néanmoins, il est fait référence dans le rapport à certains cas individuels à titre d'illustration ou pour tirer des conclusions des meilleures pratiques et des leçons apprises.

Principales constatations et conclusions

Un système commun, des besoins de mobilité différents

- Le système des Nations Unies est formé d'organisations internationales très diverses. Leur mandat, leur taille, leurs besoins opérationnels et les activités qu'elles entreprennent sont très différents; des entités extrêmement mobiles coexistent avec d'autres entités où la mobilité du personnel n'est pas une préoccupation primordiale. Compte tenu des différences considérables entre les organisations du système, il n'existe pas de «mécanisme de mobilité unique convenant à toutes les organisations». Les Inspecteurs partagent ce point de vue et ils soulignent que la finalité essentielle de la mobilité est d'aider à mieux parvenir aux objectifs de chaque organisation, de sorte que si les objectifs sont différents pour différentes organisations, les politiques de mobilité individuelles devraient elles aussi être différentes et adaptées aux besoins spécifiques de chaque organisation. Mais la mobilité entre les organisations peut être renforcée en mettant en avant les caractéristiques et les valeurs communes à toutes les organisations internationales appartenant au système commun des Nations Unies.

Dialogue entre le personnel et l'Administration: concilier les besoins des organisations et ceux du personnel

- Les Inspecteurs estiment qu'il y a un réel besoin d'améliorer le dialogue entre le personnel et l'Administration, et que le personnel devrait être officiellement représenté au Réseau Ressources humaines et participer à ses travaux. L'exclusion du personnel des discussions en vue de la mise en place de politiques globales de gestion des ressources humaines, y compris pour la mobilité du personnel, ne peut que conduire à un échec, comme observé par expérience dans plusieurs organisations.

Mécanismes de mobilité dans le système des Nations Unies

- En 2005, le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) a promulgué l'Accord sur la mobilité entre les organisations,

remplaçant l'Accord interorganisations relatif aux mutations, détachements aux prêts de fonctionnaires entre organisations appliquant le régime commun des Nations Unies en matière de traitements et indemnités. L'Accord sur la mobilité entre les organisations constitue le cadre juridique dans lequel sont convenues et définies les responsabilités respectives du fonctionnaire, de l'organisation qui le laisse partir et de celle qui va l'accueillir. Mais bien que l'Accord ait été promulgué il y a cinq ans, les organisations ne l'appliquent pas encore systématiquement; certaines organisations l'utilisent, alors que d'autres ne l'ont pas accepté et continuent à utiliser l'ancien accord. Cette confusion ne facilite pas la mobilité à l'échelle du système et fait de chaque cas individuel un cas d'exception, avec un contrat établi sur mesure en fonction des spécificités de l'opération.

- Les Inspecteurs tiennent à appeler l'attention des organisations du système sur les conséquences juridiques pouvant résulter de l'utilisation de deux instruments juridiques différents pour un seul et même objectif, avec la création de conditions différentes risquant d'amener certains fonctionnaires à penser qu'ils faisaient l'objet d'un traitement discriminatoire. Les Inspecteurs estiment qu'il est temps de parvenir à un consensus et ils exhortent les organisations à se mettre d'accord sur l'utilisation d'un instrument juridique unique.

Données sur la mobilité entre les organisations

- Pour évaluer l'importance de la mobilité entre les organisations et pour mesurer le succès des politiques et des initiatives en matière de mobilité, il faut établir des indicateurs de résultats valables et des mécanismes de suivi. Or il n'est pas facile d'obtenir les données nécessaires pour analyser l'ampleur du phénomène de la mobilité entre les organisations et ses tendances.
- Il ressort des données communiquées par les organisations que la mobilité entre les organisations est très faible: le nombre des fonctionnaires qui sont passés d'une organisation à une autre dans l'ensemble du système des Nations Unies est inférieur à 300, soit moins de 1 % de l'effectif en moyenne. La mobilité entre les organisations est déterminée par les besoins individuels des fonctionnaires; elle ne résulte ni d'une stratégie planifiée ni de mesures proactives prises par les organisations, mais d'initiatives individuelles de fonctionnaires qui souhaitent obtenir une promotion ou un emploi plus intéressant ou qui veulent simplement bouger. La mobilité entre les organisations est administrée par les organisations, mais elle n'est pas conduite par celles-ci.

Harmonisation des pratiques opérationnelles au sein du système des Nations Unies

- L'harmonisation des pratiques opérationnelles est indispensable pour faciliter la mobilité entre les organisations. Les Inspecteurs notent en s'en félicitant que les organisations sont bien conscientes de cet élément important, et ils appuient les efforts engagés par elles pour mieux harmoniser leurs pratiques. Ils encouragent aussi les efforts pour arriver à un statut et un règlement du personnel communs pour tout le système des Nations Unies. Un système commun a besoin de statuts et de règlements communs.

«Unis dans l'action»: un système commun, un personnel pour un service commun

- Selon les Inspecteurs, il est évident que le principe «Unis dans l'action» implique un personnel assurant un service commun et idéalement régi par un statut et un règlement communs, ce qui faciliterait incontestablement la mobilité au sein du système. Cet aspect a été confirmé par l'expérience. Il ressort des évaluations entreprises dans le cadre des projets pilotes «Unis dans l'action» qu'il faudrait harmoniser davantage la gestion des ressources humaines. Les leçons tirées de ces projets pilotes pointent la nécessité d'une harmonisation renforcée et d'un «personnel pour un service commun».

Forger une culture commune aux entités du système des Nations Unies

- Le système commun des Nations Unies est une structure complexe formée par différentes organisations internationales, avec des cultures institutionnelles très différentes forgées au fil des années. Cette structure complexe ne facilite pas la mise en place d'une culture commune. Mais, la culture institutionnelle de toutes les organisations présente certaines caractéristiques communes à partir desquelles il devrait être possible, selon les Inspecteurs, de promouvoir à l'échelle du système une culture institutionnelle commune qui n'en est encore qu'à un stade embryonnaire. Mettre en avant les caractéristiques communes et les objectifs partagés est le seul moyen de promouvoir avec succès cette culture institutionnelle commune dans le système des Nations Unies.
- Même s'il reste beaucoup à faire pour intégrer le principe de la mobilité dans une culture institutionnelle commune à développer, il s'offre de nombreuses occasions d'introduire la mobilité entre les organisations considérée comme un important élément d'une culture institutionnelle commune renforcée. À cet effet, il conviendrait de prêter une attention toute particulière à certains domaines d'action, par exemple relèvement après une catastrophe, aide humanitaire, maintien et consolidation de la paix et coopération technique en général, où la société dans son ensemble attend du système des Nations Unies une réponse coordonnée et efficace.

Des initiatives interinstitutions, une réflexion créative

- La mobilité entre les organisations est actuellement le résultat d'initiatives spontanées venant des fonctionnaires; elle ne résulte ni d'une stratégie planifiée ni de mesures proactives prises par les organisations. Les Inspecteurs encouragent donc les organisations à «sortir des sentiers battus» et à être créatives. De nouvelles initiatives pour la mobilité entre les organisations peuvent et doivent être engagées.
- Il est présenté dans cette partie du document un certain nombre de propositions et d'idées émises par les fonctionnaires que les Inspecteurs ont recueillies lors des entretiens auxquels ils ont procédé durant leurs missions sur le terrain. Ils espèrent que ces idées pourront servir à «nourrir la réflexion» pour les discussions à ce sujet au sein des organisations, sous l'égide du CCS.

Ménages menant deux carrières et mobilité du personnel

- La difficulté pour les conjoints des fonctionnaires expatriés de poursuivre leur carrière est l'un des principaux obstacles à surmonter pour pouvoir recruter le personnel le plus qualifié et promouvoir la mobilité du personnel. Le problème tient essentiellement aux dispositions restrictives prévues dans la loi des pays d'accueil pour accéder au marché du travail. Ce problème se pose depuis longtemps et les Inspecteurs déplorent qu'il n'ait pas encore trouvé de solution en dépit des nombreuses recommandations et résolutions de l'Assemblée générale. Ils réitèrent la recommandation déjà formulée dans de précédents rapports du Corps commun d'inspection quant à la nécessité de régler ce problème crucial, et appellent les organisations à poursuivre leurs efforts concertés. Il serait souhaitable que cette question fasse partie des négociations sur tout nouvel accord avec des pays hôtes et des renégociations futures des accords existants.

Équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée dans le système des Nations Unies: situation actuelle et enjeux

- Dans le système des Nations Unies, la notion d'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée recouvre différentes formules de travail pour un environnement de travail plus

flexible, l'objectif étant de trouver l'équilibre optimal entre vie professionnelle et vie privée tout en contribuant à promouvoir l'efficacité institutionnelle. Parmi les formules de travail les plus demandées prévues par tous les organismes des Nations Unies appliquant le régime commun on citera l'horaire flexible, le congé de maternité ou de paternité et le congé pour motif familial.

- Les Inspecteurs considèrent que les diverses options disponibles dans le système pour équilibrer vie professionnelle et vie privée couvrent raisonnablement les besoins de flexibilité professionnelle accrue des fonctionnaires. Selon eux, la question ne concerne pas tant le choix des options que la façon dont ces options sont mises en œuvre.

Considérations d'ordre médical et liées à la santé du personnel

- Les considérations concernant la santé du personnel devraient faire partie intégrante des politiques de mobilité du personnel. Les Inspecteurs pensent que les services médicaux devraient être davantage associés à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de gestion des ressources humaines pertinentes, y compris au niveau du système, afin d'aider les responsables de la gestion des ressources humaines à prendre des décisions en meilleure connaissance de cause et plus judicieusement concernant la mobilité du personnel.
- Les services médicaux ont aussi un important rôle à jouer pour appuyer les programmes pour assurer un équilibre entre vie professionnelle et vie privée. Malheureusement, dans le système des Nations Unies les services de santé, y compris les services de conseil, ne s'inscrivent pas dans une politique ou une structure de gestion cohérente.
- Les Inspecteurs souscrivent aux vues exprimées par le Groupe de travail des directeurs médicaux des organismes des Nations Unies, qui se disait de plus en plus préoccupé par la capacité actuelle du système des Nations Unies de protéger, gérer et surveiller la santé de son personnel. La préoccupation ainsi exprimée vaut particulièrement pour les fonctionnaires en poste dans des lieux d'affectation difficiles et dans le contexte de la stratégie des Nations Unies en faveur de la mobilité et d'une présence sur le terrain accrue.

Recommandations présentées pour examen aux organes délibérants et/ou aux chefs de secrétariat

- **Recommandation 1: Le Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination (CCS), par le biais de son Comité de haut niveau sur la gestion, devrait se mettre d'accord d'urgence sur la teneur et sur l'application uniforme dans l'ensemble du système commun des Nations Unies d'un instrument juridique régissant la mobilité du personnel entre les organisations du système commun des Nations Unies. Il devrait également définir, entre autres, les responsabilités respectives des organisations en ce qui concerne la répartition des charges financières liées aux différents types de mouvements de personnel.**
- **Recommandation 2: Le Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination (CCS), par le biais de son Comité de haut niveau sur la gestion, devrait élaborer des normes à l'échelle du système en vue de la collecte, du suivi et de la communication périodique systématiques de données pertinentes relatives à la mobilité du personnel, y compris la mobilité entre les organisations et la mobilité à l'intérieur de chaque organisation.**

- **Recommandation 3:** Le Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination (CCS), par l'intermédiaire de son Comité de haut niveau sur la gestion, devrait élaborer un plan d'action, précisant les échéances et les responsabilités, en vue de l'établissement d'un ensemble de statuts et règlements communs applicables à tous les organismes appliquant le régime commun des Nations Unies.
- **Recommandation 4:** Les chefs de secrétariat des organismes appliquant le régime commun des Nations Unies devraient revoir leurs programmes internes de mobilité et/ou de la rotation du personnel dans la perspective du système tout entier, de telle sorte qu'ils appuient les initiatives en faveur de la mobilité entre les organisations et soient compatibles avec elles.
- **Recommandation 5:** Dans le cadre du CCS, les chefs de secrétariat des organismes appliquant le régime commun des Nations Unies devraient revoir les dispositions de leurs règlements internes traitant de cette question, pour faire en sorte que tous les postes vacants au sein de leurs organismes respectifs soient ouverts à tous les fonctionnaires du système des Nations Unies, y compris ceux travaillant dans d'autres organismes du système, dans les mêmes conditions que les postes offerts à leur propre personnel.
- **Recommandation 6:** Le Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination (CCS) devrait, par l'intermédiaire de son Comité de haut niveau sur la gestion, élaborer une politique interinstitutions commune aux entités du système, notamment son cadre juridique, pour les nouveaux contrats et ensuite l'accueil des nouvelles recrues de tout organisme relevant du régime commun en vue de développer une culture commune aux entités du système.
- **Recommandation 7:** Le Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination (CCS) devrait envisager d'introduire de nouveaux schémas de rotation/mobilité du personnel à l'échelle du système en vue de faciliter la participation volontaire des fonctionnaires à des activités humanitaires et/ou de maintien de la paix.
- **Recommandation 8:** Le Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination (CCS) devrait envisager l'adoption à l'échelle du système de nouvelles initiatives de mobilité du personnel entre les organisations fondées sur le principe de réseaux professionnels communs et spécialisés.
- **Recommandation 9:** Les organes délibérants des organismes appliquant le régime commun des Nations Unies devraient porter à l'attention des autorités des pays hôtes la nécessité de faciliter l'accès aux marchés du travail locaux des conjoints des membres du personnel d'organisations internationales en leur délivrant, notamment, des permis de travail ou en adoptant des dispositions similaires.
- **Recommandation 10:** Les chefs de secrétariat des organismes appliquant le régime commun des Nations Unies devraient systématiquement évaluer de façon périodique les résultats des programmes d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée et inclure notamment dans leurs rapports sur les résultats obtenus une analyse coûts-avantages des programmes en question.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Résumé		iii
Abréviations		ix
I. Introduction	1–10	1
II. Mobilité entre les organisations: situation actuelle	11–46	3
A. Un système commun, des besoins de mobilité différents	11–17	3
B. Dialogue entre le personnel et l'Administration: concilier les besoins des organisations et ceux du personnel.....	18–21	4
C. Mécanismes de mobilité dans le système des Nations Unies	22–37	5
D. Données sur la mobilité entre les organisations.....	38–46	8
III. La mobilité entre les organisations: la voie à suivre	47–97	10
A. Harmonisation des pratiques de fonctionnement au sein du système des Nations Unies	47–63	10
B. Unis dans l'action: un système commun, un personnel pour un service commun.....	64–70	13
C. Forger une culture commune aux entités du système des Nations Unies	71–77	15
D. Des initiatives interinstitutions, une réflexion créative.....	78–90	16
E. Doubles carrières et mobilité du personnel.....	91–97	19
IV. Équilibre entre vie professionnelle et vie privée	98–120	21
A. L'équilibre entre vie professionnelle et vie privée au sein du système des Nations Unies: situation actuelle et enjeux.....	98–111	21
B. Considérations médicales et liées à la santé du personnel	112–120	24
V. Conclusion	121–123	26
Annexes		
I. Données relatives à la mobilité du personnel pour 2007, 2008 et 2009.....		28
II. Programmes d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des organisations appliquant le régime des Nations Unies (2008)		30
III. Vue d'ensemble des mesures à prendre par les organisations participantes pour donner suite aux recommandations du CCI – JIU/REP/2010/8		32

Abréviations

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
CCASIP	Comité de coordination des associations et syndicats internationaux du personnel du système des Nations Unies
CCI	Corps commun d'inspection
CCS	Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination
CEPALC	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CESAO	Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale
CFPI	Commission de la fonction publique internationale
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FICSA	Fédération des associations de fonctionnaires internationaux
FIDA	Fonds international de développement agricole
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
GESA	Association mondiale des conjoints d'expatriés
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OIT	Organisation internationale du Travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
OMT	Organisation mondiale du tourisme
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
OPS	Organisation panaméricaine de la santé
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

UNISERV	Fédération des fonctionnaires internationaux des Nations Unies
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
UPU	Union postale universelle

I. Introduction

1. Le Corps commun d'inspection (CCI) a procédé en 2009 à un examen de la mobilité du personnel et de l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée dans les organismes du système commun des Nations Unies. Cet examen est le résultat de deux propositions internes émanant du CCI et figurant initialement dans son programme de travail de 2008. La première concernait uniquement la mobilité du personnel, et la seconde se rapportait à l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée. Le CCI a décidé par la suite de fusionner ces deux propositions.

2. La décision de ne préparer qu'un seul rapport fusionnant les deux questions a été prise quand les Inspecteurs ont su que le Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination (CCS) s'était assuré les services d'un consultant pour examiner la question de l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée dans le système des Nations Unies. L'analyse du rapport¹ établi par le consultant a montré que les deux initiatives se recoupaient dans une large mesure, ce qui a conduit les Inspecteurs à porter essentiellement leur attention sur la mobilité du personnel. Mais la présente étude inclut un chapitre consacré à la problématique de l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée, qui prend en compte et développe les conclusions et recommandations contenues dans le document établi par le secrétariat du CCS.

3. L'objectif de l'étude est d'évaluer les politiques et les mécanismes régissant la mobilité du personnel et l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée à l'échelle du système, afin de fournir aux organisations participantes et à leurs organes directeurs respectifs une évaluation externe indépendante des problématiques pertinentes, en recommandant un ensemble de propositions pour harmoniser et renforcer les politiques en matière de mobilité du personnel et d'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée ainsi que les procédures et outils correspondants, à l'échelle du système dans son ensemble.

4. Le CCI a étudié la politique de mobilité introduite en 2002 par le Secrétariat de l'ONU et il a établi un rapport² préconisant les éléments de base pour l'élaboration et la mise en œuvre judicieuses d'un programme de mobilité concret. C'est la première fois cependant que le CCI consacre un rapport à la question de la mobilité du personnel et de l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée à l'échelle du système. Il convient de noter que l'étude ne porte pas sur les politiques individuelles actuellement en place dans les différents organismes du système commun des Nations Unies ni sur leur mise en œuvre respective; il est toutefois fait référence dans le rapport à certains cas individuels à titre d'illustration ou pour tirer des conclusions des meilleures pratiques et des leçons apprises. L'étude ne couvre pas la mobilité ni les mouvements des fonctionnaires qui entrent dans le système commun des Nations Unies ou qui le quittent.

5. La mobilité du personnel et l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée sont deux importants volets des stratégies de gestion des ressources humaines. Plusieurs des fonctionnaires questionnés considéraient même que la mobilité du personnel n'était qu'un élément du plus vaste concept de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, puisque rien ne pouvait affecter davantage cet équilibre qu'une stricte obligation de mobilité. La plupart des organisations du système des Nations Unies font une distinction entre les deux concepts et considèrent qu'à celui de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée

¹ «Work/Life balance in the organizations of the United Nations system» (CEB/2008/HLCM/HR/11/Rev.1).

² «Mobilité du personnel au sein du système des Nations Unies» (JIU/REP/2006/7).

correspond un ensemble d'options permettant des formules et des conditions de travail plus flexibles, comme le télétravail, l'horaire de travail flexible, etc., tandis que la mobilité du personnel reste jusqu'à présent une problématique séparée qui ne s'inscrit pas parmi les questions relatives à l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée. Cette situation pourrait bien changer puisqu'à sa dix-huitième session le Réseau Ressources humaines du CCS a introduit le plus large concept de bien-être du personnel, englobant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, la mobilité du personnel et les services de conseil au personnel.

6. Le système des Nations Unies évolue dans un environnement en rapide mutation et assorti de nouveaux défis mondiaux. Les activités de coopération technique, de relèvement après une catastrophe, d'aide humanitaire et de maintien de la paix occupent une place de plus en plus grande dans les programmes des organisations du système commun, ce qui exige de ces organisations qu'elles fassent davantage et mieux, qu'elles s'engagent partout dans le monde et qu'elles coordonnent mieux leur action, en particulier sur le terrain, conformément à l'objectif ultime «Unis dans l'action». Les besoins institutionnels ont évolué sous la pression des demandes nouvelles des parties prenantes, et plusieurs organisations ont lancé, notamment, de nouveaux programmes de mobilité du personnel pour tenter de répondre à ces exigences nouvelles.

7. La préparation de l'étude a comporté des missions dans plusieurs villes sièges (New York, Genève, Vienne, Rome et Paris); dans deux commissions régionales: la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) et la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO); et dans certains bureaux régionaux ou bureaux de pays (Mexique et Panama). Conformément aux normes, directives et procédures de travail internes du CCI, le présent rapport a été établi à partir d'un examen préliminaire de questionnaires, d'entretiens, de réunions de groupe avec les fonctionnaires et les gestionnaires et d'une analyse approfondie. Des directives pour les entretiens ont été communiquées à certaines organisations participantes et les Inspecteurs ont procédé à des entretiens dans les lieux précités; ils ont aussi sollicité les avis de la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) et du CCS, y compris leurs secrétariats respectifs. Il a été demandé aux organisations participantes de formuler des observations sur le projet de rapport, observations dont il a été tenu compte dans la mise au point finale du document.

8. Conformément à l'article 11.2 du statut du CCI, le présent rapport a été mis au point après consultation entre les Inspecteurs de façon à ce que les conclusions et recommandations formulées soient soumises au jugement collectif du Corps commun. Les conclusions et recommandations en question reflètent donc les vues de celui-ci.

9. Pour faciliter l'utilisation du rapport et la mise en œuvre et le suivi des recommandations y figurant, l'annexe III contient un tableau indiquant si le rapport est présenté aux organisations concernées pour suite à donner ou pour information. Ce tableau recense les recommandations adressées à chaque organisation, en précisant si elles appellent une décision de l'organe délibérant ou de l'organe directeur de celle-ci ou bien si elles peuvent être appliquées par son chef de secrétariat.

10. Les Inspecteurs tiennent à remercier tous ceux qui leur ont apporté leur concours dans l'établissement du présent rapport, et en particulier les personnes qui ont participé aux entretiens et ont généreusement mis à la disposition du CCI leur expérience et leurs compétences.

II. Mobilité entre les organisations: situation actuelle

A. Un système commun, des besoins de mobilité différents

11. Le système des Nations Unies est formé d'organisations internationales qui ont adapté chacune leurs structures et leurs politiques, au fil du temps, aux défis mondiaux et aux demandes nouvelles de leurs parties prenantes. Leur mandat, leurs besoins opérationnels et les activités qu'elles mènent sont très divers. Dans le système commun, il existe des entités très mobiles qui coexistent avec d'autres où la mobilité du personnel n'est pas une préoccupation primordiale. Certaines organisations ont mis en place depuis longtemps des programmes de mobilités du personnel, tandis que d'autres n'ont pas encore conçu une véritable politique de mobilité.

12. Les fonds et programme comme l'UNICEF, le PNUD, le HCR, ou le PAM sont clairement des exemples d'entités très mobiles, alors que des organisations très spécialisées comme l'UPU, l'OMT, l'OMM ou l'OMPI ont de faibles besoins en termes de mobilité. Entre ces deux extrêmes, il existe une autre catégorie d'organisations dotées de bureaux extérieurs leur assurant une large présence géographique, comme l'OIT, l'OMS, l'UNESCO ou la plupart des entités constituant le Secrétariat de l'ONU³, où la mobilité est relativement importante mais pas autant que dans les entités très mobiles précitées.

13. Il ressortait des entretiens que, compte tenu des différences considérables entre les organisations du système, il n'existe pas de «mécanisme de mobilité unique convenant à toutes les organisations». Les Inspecteurs partagent ce point de vue et ils soulignent que la finalité essentielle de la mobilité est d'aider à mieux parvenir aux objectifs de chaque organisation, de sorte que si les objectifs sont différents pour différentes organisations, les politiques de mobilité seraient elles aussi différentes. Les mécanismes de mobilité à l'intérieur d'une entité correspondante, aux fins du présent rapport, à la notion de mobilité intra-institutionnelle ou mobilité interne, tandis que la mobilité entre les organisations du système commun des Nations Unies est considérée comme une mobilité extra-institutionnelle ou mobilité interorganisations.

14. En plus de leurs objectifs institutionnels différents, il y a d'autres éléments importants qui différencient les organisations du système commun. Ces organisations se sont dotées chacune au fil du temps d'une culture institutionnelle spécifique. Dans son rapport intitulé «Mobilité du personnel au sein du système des Nations Unies» (JIU/REP/2006/7), le Corps commun a fait valoir qu'il importait de développer, de promouvoir et d'appuyer la culture institutionnelle pertinente pour pouvoir mettre en œuvre efficacement des programmes de mobilité. Les entités très mobiles auxquelles il a été fait référence plus haut ont déjà une «culture de la mobilité», tandis que d'autres organisations n'ont pas introduit le principe de la mobilité du personnel dans leur culture institutionnelle.

15. Certaines entités ont fait des efforts ponctuels pour introduire des exigences plus strictes en matière de mobilité (Secrétariat de l'ONU, UNESCO, Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), par exemple) mais elles se sont heurtées à une très forte résistance interne ainsi qu'à des règlements ne facilitant guère la mise en œuvre de programmes de mobilité. Les Inspecteurs pensent néanmoins, dans une perspective à l'échelle du système, que davantage doit être fait pour forger et renforcer une culture commune aux entités du système des Nations Unies qui encourage la mobilité. La question de cette culture commune est analysée de façon plus détaillée dans la suite du document.

³ Le Département des opérations de maintien de la paix fait figure d'exception au sein du Secrétariat.

16. Un autre élément important qui différencie les organisations et qui doit être pris en compte dans le contexte de la mobilité entre celles-ci est la nature très spécifique des activités menées par les organisations du système commun des Nations Unies, ce qui implique nécessairement des ressources humaines très spécialisées et difficiles à remplacer et aussi à réaffecter dans d'autres entités. Pour ces catégories de personnel spécialisées, la mobilité est coûteuse et bien souvent inefficace. La plupart des organisations reconnaissent cette difficulté dans leurs politiques de mobilité, et lorsqu'elles imposent des obligations en matière de mobilité elles en limitent l'application pour les fonctions les plus spécialisées.

17. Malgré les différences existantes, les Inspecteurs souscrivent pleinement à l'idée de plus en plus largement admise que la mobilité à l'échelle du système doit être davantage encouragée et facilitée, en mettant en avant les caractéristiques et les valeurs communes. L'objectif est en effet non seulement de motiver davantage le personnel, comme on le verra dans les paragraphes qui suivent, mais aussi de permettre au système de mieux relever les défis planétaires. Il est clair qu'une organisation ne peut pas seule apporter de solution complète aux problématiques mondiales ni faire face à des situations de relèvement après une catastrophe de grande ampleur. Les partenariats de tous types, qu'ils impliquent des organisations faisant partie du système, le secteur public ou le secteur privé, exigent davantage de coordination et une meilleure connaissance de la pratique des autres acteurs. La mobilité à l'échelle du système peut contribuer dans cette mesure à mieux promouvoir le principe «Unis dans l'action» et à renforcer ainsi l'efficacité de tout le système.

B. Dialogue entre le personnel et l'Administration: concilier les besoins des organisations et ceux du personnel

18. Les besoins des organisations et ceux du personnel ne peuvent être conciliés qu'à travers des mécanismes de dialogue; au niveau du système, ce dialogue devrait passer par des mécanismes eux aussi à l'échelle du système et par la participation officielle des représentants du personnel à certaines des activités et des réunions du Comité de haut niveau sur la gestion.

19. Les Inspecteurs relèvent en s'en félicitant que les trois fédérations représentant le personnel participent aux délibérations du Comité de haut niveau sur la gestion: la Fédération des associations de fonctionnaires internationaux (FICSA), le Comité de coordination des associations et syndicats internationaux du personnel du système des Nations Unies (CCASIP) et la Fédération des fonctionnaires internationaux des Nations Unies (UNISERV). Mais bien que ces fédérations soient invitées à certaines des réunions du Réseau Ressources humaines et participent à plusieurs de ses groupes de travail ainsi qu'au Comité directeur sur la sûreté et la sécurité du personnel du Comité de haut niveau sur la gestion, les fédérations du personnel ont réitéré, à la dix-huitième session du Comité de haut niveau sur la gestion, leur demande d'un dialogue renforcé avec l'Administration et se sont dites insatisfaites du niveau actuel de représentation du personnel dans les discussions pertinentes du Comité de haut niveau sur la gestion⁴.

20. Les Inspecteurs estiment qu'il y a un réel besoin d'améliorer le dialogue entre le personnel et l'Administration, et que le personnel devrait toujours être représenté, en particulier, au Réseau Ressources humaines et participer à ses travaux. L'exclusion du personnel des discussions en vue de la mise en place de politiques globales de gestion des

⁴ Chaque fédération a présenté une déclaration complète. Voir les annexes III à V du document «Report of the High-Level Committee on Management on its 18th session», New York, 29 et 30 septembre 2009 (CEB/2009/6).

ressources humaines ne pouvait que conduire à un échec, comme l'expérience de plusieurs organisations l'avait montré.

21. La nécessité de promouvoir davantage une «culture institutionnelle à l'échelle du système» qui favorise la mobilité du personnel est mise en exergue dans différentes parties du rapport. Selon les Inspecteurs, une culture institutionnelle de la mobilité suppose, entre autres, que le personnel comprenne et soutienne les politiques de mobilité et qu'il participe à leur élaboration ainsi qu'à la gestion de leur mise en œuvre par la suite.

C. Mécanismes de mobilité dans le système des Nations Unies

22. Le CCS a promulgué en 2005 l'Accord sur la mobilité entre les organisations («l'Accord»). Cet accord entendait remplacer l'ancien Accord interorganisations relatif aux mutations, détachements ou prêts de fonctionnaires entre organisations appliquant le régime commun des Nations Unies en matière de traitement et indemnités, dont la dernière mise à jour remontait à 2003. L'Accord sur la mobilité entre les organisations constitue le contrat, ou le cadre juridique, dans lequel sont convenues et définies les responsabilités et les obligations respectives du fonctionnaire, de l'organisation qui le laisse partir et de celle qui va l'accueillir, ainsi que les conditions de l'opération. L'Accord a été approuvé en octobre 2005 par le Comité de haut niveau sur la gestion à sa dixième session (voir CEB/2005/5, par. 55 à 57 et annexe V).

23. Dans l'Accord, les notions de «détachement» et de «prêt» aux fins de la mobilité, telles qu'entendues dans l'accord précédent, ont été remplacées par la plus large notion d'«échange», notion à préciser dans un mémorandum spécifique d'échange interorganisations. L'Accord offre aux fonctionnaires, en accord avec l'organisation qui les laisse partir et celle qui les accueille, la possibilité de travailler dans une autre entité du système, avec un droit de retour s'il s'agit d'un échange ou sans droit de retour s'il s'agit d'une mutation

24. Le CCI, dans son rapport sur la mobilité du personnel au sein du Secrétariat⁵, s'est félicité du lancement de cet accord «qui marque un grand pas en avant vers le renforcement de la mobilité des fonctionnaires entre les organisations appliquant le régime commun des Nations Unies». Toutefois, les Inspecteurs ont constaté durant leurs entretiens avec des fonctionnaires chargés des ressources humaines que cet accord n'était ni utilisé ni appliqué uniformément: certaines organisations l'utilisent, d'autres ne l'ont pas accepté et continuent à utiliser l'ancien accord, et un troisième groupe d'organisations est prêt à utiliser l'un ou l'autre. Il importe de noter à cet égard que comme 16 organisations environ appliquent l'Accord, il semblait difficile pour elles d'en revenir à l'accord précédent⁶.

25. Cette absence de consensus entre les organisations du système a créé une confusion et des difficultés administratives. En effet, si une organisation n'applique pas l'Accord, la seule possibilité pour un fonctionnaire de quitter cette organisation pour aller vers une entité appliquant l'Accord passe par une mutation. De même, quand une organisation appliquant l'Accord laisse partir un fonctionnaire vers une organisation qui ne l'applique pas, il faut que cette dernière utilise l'ancien accord avec une non-réciprocité des mesures de mutation. Ce déséquilibre a été problématique pour la gestion et l'administration et a été un frein à certains mouvements de fonctionnaires allant pourtant dans le sens d'une efficacité⁷. Mais il a quand même été possible de se mettre d'accord sur des mouvements

⁵ «Mobilité du personnel au sein du système des Nations Unies», JIU/REP/2006/7, par. 94.

⁶ «Conclusions of the meeting of the Human Resources Network, 18th session», 23-25 juin 2009, CEB/2009/HLCM/HR/46/Rev.1.

⁷ Accord sur la mobilité entre les organisations, CEB/2008/HLCM/HR/5, par. 5.

temporaires de personnel (détachements ou prêts) entre des organisations appliquant des accords différents. Les organisations qui appliquent l'Accord n'ont pas toutes rencontré de problèmes et certaines en sont satisfaites; d'autres en revanche ont connu des problèmes et considèrent que l'Accord est complexe et que son application prend beaucoup de temps et est trop compliquée⁸.

26. Les Inspecteurs tiennent à appeler l'attention des organisations du système commun sur les conséquences juridiques pouvant résulter de l'utilisation de deux instruments juridiques différents pour un seul et même objectif, avec la création de conditions différentes risquant d'amener certains fonctionnaires à penser qu'ils faisaient l'objet d'un traitement discriminatoire. L'existence de deux accords est problématique et des efforts devraient être faits pour que toutes les organisations adoptent et appliquent le même accord.

27. L'Accord sur la mobilité entre les organisations est soumis à révision depuis sa promulgation en 2005, et il n'y a toujours pas de consensus quant à son utilisation. Trois ans après sa promulgation, 17 organisations seulement l'appliquaient⁹ et 6 organisations ne l'utilisaient pas¹⁰. Ces chiffres n'ont pas changé sensiblement.

28. Le Réseau Ressources humaines du CCS a établi un groupe de travail sur la mobilité entre les organisations chargé, entre autres, de la révision de l'Accord, et en 2009 un avis juridique a été demandé au Réseau juridique. Ce dernier n'a néanmoins pas été en mesure d'arriver à un consensus sur l'Accord et sur son application. Lors de sa vingtième session récente, en juillet 2010, le Réseau Ressources humaines a noté que 17 organisations sur 23 appliquaient l'Accord, et il a recommandé qu'un instrument unique soit utilisé par toutes les organisations en matière de mobilité du personnel entre les organisations.

29. Cette situation confuse ne facilite pas la mobilité à l'échelle du système et fait de chaque cas individuel un cas d'exception, avec un contrat établi sur mesure en fonction des spécificités de l'opération. Les raisons essentielles de cette absence de consensus sont l'existence de règlements, statuts et prestations différents et parfois l'interprétation différente qui est faite de règlements identiques. Mais les Inspecteurs pensent qu'il y a aussi quelque protectionnisme et quelque réticence de la part de certaines entités qui considèrent que l'Accord ménage aux fonctionnaires une flexibilité excessive.

30. Les Inspecteurs ont relevé une certaine réticence vis-à-vis des mutations de personnel au sein de certaines organisations, en particulier pour accueillir des fonctionnaires d'autres organisations ayant accumulé beaucoup d'ancienneté, compte tenu des charges financières que cela impliquait. Ils ont appris en outre que certaines organisations obligeaient des fonctionnaires à renoncer à l'ancienneté qu'ils avaient accumulée dans une entité donnée pour accepter un poste dans une autre entité. La question est particulièrement grave car les fonctionnaires ainsi contraints à une cessation de service à part entière vis-à-vis de leur organisation d'origine pour devenir de «nouveaux» fonctionnaires dans une autre organisation ont une sécurité de l'emploi moindre et perdent en même temps les droits aux prestations ou autres allocations accumulés durant leurs années de service. Cette pratique doit être évitée car elle ne favorise pas la mobilité, elle est injuste et elle est contestable du point de vue de l'éthique. Les droits acquis par les fonctionnaires durant leurs années de services doivent être préservés, tout en tenant dûment compte des problèmes de charges financières.

⁸ Ibid., par. 5.

⁹ Les organisations suivantes appliquaient l'Accord : OIT, FAO, UNESCO, UPU, OMM, UIT, OMI, FIDA, OMPI, AIEA, PNUD, FNUAP, UNRWA, UNU, Centre du commerce international, OACI et ONUDI.

¹⁰ Les organisations suivantes n'appliquaient pas l'Accord: ONU, OMS, OPS, HCR, UNICEF et PAM.

31. Dans plusieurs clauses de l'Accord, il est envisagé, même si c'est sous une forme peu élaborée, un mécanisme de compensation des coûts en cas de mutation, détachement ou prêt de fonctionnaires entre organisations appliquant le régime commun des Nations Unies en matière de traitements et indemnités. Les Inspecteurs proposent de rechercher de nouveaux mécanismes de compensation à l'échelle du système, qui permettraient de répartir la charge des indemnités de fin de service entre les organisations du système selon, entre autres, la durée de service dans chaque organisation.

32. L'Accord prévoit aussi le partage des indemnités de fin de service dans le cadre d'un mémorandum d'échange interorganisations négocié. Tous les coûts liés à la mutation ou à l'échange de fonctionnaires entre organisations seront supportés par l'organisation qui accueille le fonctionnaire, sauf s'il en est convenu autrement dans un cas d'espèce entre les organisations concernées et si cela est stipulé dans le mémorandum d'échange interorganisations¹¹. Mais en l'absence d'un mécanisme convenu à l'échelle du système pour le partage des coûts, certaines organisations se sont individuellement dotées de «clauses» propres qui dans certains cas peuvent sembler discriminatoires dans une perspective à l'échelle du système.

33. Ainsi, les Inspecteurs ont appris qu'une organisation avait décidé, lorsqu'elle accueillait un nouveau fonctionnaire, de demander à l'organisation qui le laissait partir le versement d'une partie des indemnités de fin de service dues au fonctionnaire, en cas de cessation de service de celui-ci dans les six ans qui suivent la date de sa mutation dans la nouvelle organisation. Voilà un exemple parmi d'autres de clause arbitraire appliquée par une organisation. Un mouvement de personnel similaire entre d'autres organisations ne serait pas forcément assorti de cette condition spécifique. Cet exemple sert également à montrer toute la complexité administrative des contrats élaborés sur mesure à titre individuel, où beaucoup d'éléments peuvent faire l'objet de négociations multiples et spécifiques.

34. Les Inspecteurs comprennent bien les réserves suscitées par cet accord jugé trop flexible, et donc ouvert à négociations et compliqué à mettre en œuvre, et ils pensent que ces réserves auraient dû être prises en compte et réglées avant l'entrée en vigueur de l'Accord. Aujourd'hui, après cinq années de discussions, une décision doit être prise d'urgence concernant son application. L'Accord n'est qu'un outil; les politiques et les outils sont des éléments qui doivent être mis en place au préalable pour pouvoir promouvoir efficacement la mobilité du personnel.

35. Les Inspecteurs ont été informés qu'une version révisée de l'Accord avait été préparée en collaboration avec le Service juridique de la FAO; ce texte révisé a été soumis au Réseau juridique pour commentaires et observations. Mais cette initiative suscitait des préoccupations chez certaines organisations, qui préféreraient que l'ancien accord soit actualisé.

36. Une fois l'instrument juridique convenu, les Inspecteurs proposent que les organisations élaborent des contrats-types spécifiques utilisables dans l'ensemble du système, en suivant l'exemple de certaines entités qui ont mis au point leur propre contrat-type pour chaque forme différente de mouvement de personnel. L'utilisation de contrats-types faciliterait les mouvements de personnel et empêcherait les organisations d'appliquer individuellement certaines clauses parfois perçues comme injustes et partiales.

37. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait renforcer la coordination et la coopération entre les organisations du système commun des Nations Unies.

¹¹ Accord sur la mobilité entre les organisations, art. 7.1.

Recommandation 1

Le Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination (CCS), par le biais de son Comité de haut niveau sur la gestion, devrait se mettre d'accord d'urgence sur la teneur et sur l'application uniforme dans l'ensemble du système commun des Nations Unies d'un instrument juridique régissant la mobilité du personnel entre les organisations du système commun des Nations Unies. Il devrait également définir, entre autres, les responsabilités respectives des organisations en ce qui concerne la répartition des charges financières liées aux différents types de mouvements de personnel.

D. Données sur la mobilité entre les organisations

38. Pour évaluer comme il convient l'importance de la mobilité entre les organisations et pour mesurer le degré de succès des politiques et des initiatives en matière de mobilité, il est fondamental d'établir des indicateurs de résultats valables et des mécanismes de suivi. Bien que la question de la mobilité, y compris à l'échelle du système, soit discutée entre les organisations du système commun depuis longtemps, curieusement il n'est pas facile d'obtenir les données nécessaires pour analyser l'ampleur du phénomène de la mobilité entre les organisations et ses tendances.

39. La CFPI a bien voulu communiquer au CCI les données recueillies auprès des organisations du système commun par le biais de son questionnaire de 2009 sur la mobilité entre les organisations. Des données sur la mobilité du personnel ont été compilées ensuite par le CCI pour les années 2007 et 2008, et pour l'année 2009 des données additionnelles sur les mouvements de personnel ont été fournies par les organisations, comme indiqué dans l'annexe I. Les Inspecteurs remercient les organisations qui ont bien voulu lui communiquer des données sans lesquelles il aurait été impossible d'avoir un tableau clair de la dimension réelle du phénomène, y compris ses incidences financières.

40. Les Inspecteurs pensent que des données relatives à la mobilité du personnel devraient être systématiquement suivies et périodiquement communiquées par les organisations, compilées par le secrétariat du CCS et incorporées dans les statistiques pertinentes, à l'échelle du système, qui concernent les ressources humaines. Cette pratique serait incontestablement utile pour les futures analyses, elle servirait à l'élaboration des nouvelles politiques et elle faciliterait leur évaluation et leur réexamen ultérieurs. Or les Inspecteurs n'ont pas trouvé de données historiques complètes qui permettent d'analyser les tendances de la mobilité sur de longues périodes. Cette difficulté à obtenir les données pertinentes avait déjà été relevée en 2003 par le secrétariat de la CFPI. Selon ce dernier, bien que rares et sans doute incomplètes les données semblaient indiquer que la mobilité n'était pas encore largement répandue dans le système et qu'entre les organisations elle était peut-être même en recul¹².

41. Les tableaux de l'annexe I font apparaître les chiffres communiqués par la plupart des organisations pour une période de trois ans (2007-2009). Les Inspecteurs pensent qu'une période de trois ans est trop brève pour dégager des tendances et pour arriver à des conclusions valables concernant la mobilité du personnel, conclusions qui à leur avis ne pouvaient être tirées qu'après avoir analysé des périodes de plus de dix ans. Mais il est possible de dégager des tableaux en question un certain nombre de conclusions initiales.

¹² «Framework for human resources management: mobility», note du secrétariat de la Commission de la fonction publique internationale, ICSC/57/R.4, par. 9.

42. Afin de donner une idée plus large de la situation, les tableaux incluent des chiffres sur la mobilité à l'intérieur des organisations ainsi qu'entre les organisations. Pour analyser les flux de mobilité, les mouvements de personnel à l'intérieur des organisations ont été ventilés pour chaque organisation participante en trois grandes catégories: entre le siège et un bureau extérieur, entre un bureau extérieur et le siège, et d'un bureau extérieur à un autre. La mobilité entre les organisations est ventilée en deux grandes catégories à savoir les mouvements de personnel vers et depuis une autre entité du système des Nations Unies.

43. Il convient de noter que certaines organisations n'ont pas communiqué de données; d'autres n'ont fourni que des données partielles en fonction de leurs propres critères, et d'autres encore ne considéraient pas que les mutations de fonctionnaires (un type de mouvement de personnel qui au sens de l'Accord ne conférait pas de droit de retour dans l'organisation laissant partir le fonctionnaire) faisaient partie de la mobilité entre les organisations. Ainsi, en dépit des efforts entrepris, les données recueillies ne sont pas nécessairement complètes. En outre certaines organisations ont fait savoir que leur système informatique ne permettait pas de communiquer directement les données demandées, de sorte que certaines ont dû recourir à des procédures «manuelles» pour consolider les données.

44. Comme indiqué dans les paragraphes précédents, le secrétariat de la CFPI avait conclu en 2003 que la mobilité n'était pas encore largement répandue dans le système. Le CCS a procédé à une enquête auprès des organisations faisant partie du système, et il a lui aussi conclu en 2004 que la mobilité entre les organisations existait mais qu'elle était d'une portée très limitée jusqu'à présent¹³. Les chiffres présentés dans les tableaux confirment que la mobilité entre les organisations reste insignifiante.

45. En effet, si en termes de mobilité interne il y a eu d'importants mouvements de personnel dans certaines organisations (comme le HCR, le Secrétariat de l'ONU, le PAM, etc.), la mobilité entre les organisations est marginale puisque le nombre des fonctionnaires qui sont passés d'une organisation à une autre dans l'ensemble du système des Nations Unies a été inférieur à 300, soit moins de 1 % de l'effectif, au cours de l'année enregistrant les plus forts chiffres¹⁴. Cela ne peut guère surprendre puisqu'il n'y a pas actuellement en place de véritables politiques de mobilité du personnel entre les organisations. La très faible proportion de fonctionnaires qui passent d'une organisation à une autre conduit à penser qu'actuellement la mobilité entre les organisations est en quelque sorte spontanée et impulsée individuellement par les fonctionnaires. Elle ne résulte ni d'une stratégie planifiée ni de mesures proactives prises par les organisations pour mieux promouvoir la mobilité, mais vient d'initiatives individuelles de fonctionnaires qui souhaitent obtenir une promotion ou un emploi plus intéressant ou qui veulent simplement bouger. **La mobilité entre les organisations est administrée par les organisations, mais elle n'est pas conduite par celles-ci.**

46. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait renforcer la coordination et la coopération entre les organisations du système commun des Nations Unies.

¹³ «Baseline survey on inter-agency mobility», CEB/2004/HLCM/R.21/Rev.1, par. 4.

¹⁴ Si l'on ne retient que les statistiques officielles publiées chaque année par le CCS uniquement pour le personnel de la catégorie des administrateurs, indépendamment de la source de financement et du type de contrat, la proportion des administrateurs qui étaient passés d'une organisation à une autre s'établissait à 0,89 % en 2007, 0,92 % en 2008 et 0,74 % en 2009. (Données relatives au personnel tirées des documents CEB/2008/HLCM/HR/30, tableau 1A, pour 2007; CEB/2009/HLCM/HR/30, tableau 1A, pour 2008; et CEB/2010/HLCM/HR/24, tableau 1A, pour 2009.)

Recommandation 2

Le Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination (CCS), par le biais de son Comité de haut niveau sur la gestion, devrait élaborer des normes à l'échelle du système en vue de la collecte, du suivi et de la communication périodique systématiques de données pertinentes relatives à la mobilité du personnel, y compris la mobilité entre les organisations et la mobilité à l'intérieur de chaque organisation.

III. La mobilité entre les organisations: la voie à suivre**A. Harmonisation des pratiques de fonctionnement au sein du système des Nations Unies**

47. L'harmonisation des pratiques de fonctionnement est impérative si l'on veut faciliter la mobilité entre les organisations et également mettre un terme à certaines situations injustes, où par exemple des fonctionnaires de la même classe mais appartenant à des entités différentes du système des Nations Unies et travaillant dans le même lieu d'affectation recevraient des indemnités différentes. Les Inspecteurs pourraient déterminer pendant leurs missions sur le terrain que, dans certains lieux d'affectation, les entités du système des Nations Unies sont en concurrence pour s'assurer les services de fonctionnaires qui passent d'une entité à une autre, selon le type de contrat qui leur est proposé ou les prestations auxquelles ils ont droit, respectivement, notamment les différentes formules d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée.

48. La nécessité d'une harmonisation accrue a été reconnue par l'Assemblée générale. Dans sa résolution 63/311 sur la cohérence à l'échelle du système, elle «demande au Secrétaire général, en coopération avec les membres du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, de poursuivre les progrès faits dans la simplification et l'harmonisation des pratiques de fonctionnement du système des Nations Unies pour le développement, et le prie également ... d'informer régulièrement le Conseil économique et social des avancées obtenues et des difficultés rencontrées à cet égard»¹⁵.

49. En 2007, le CCS a approuvé le plan d'action en vue de l'harmonisation des pratiques de fonctionnement élaboré par le Comité de haut niveau sur la gestion avec la participation active du Secrétariat, des fonds et des programmes de l'ONU ainsi que des institutions spécialisées. Ce plan prévoit le lancement d'initiatives dans quatre domaines différents: ressources humaines, finances, initiatives en matière d'achats et de chaîne logistique et technologies de l'information et de la communication, notamment initiatives de partage des connaissances. Ce plan est financé par des contributions volontaires et en février 2010 un montant de 8 805 493 dollars des États-Unis avait été reçu de différents donateurs¹⁶.

50. Le volet gestion des ressources humaines du plan prévoit un examen comparatif des statuts et règlements du personnel des organismes appliquant le régime commun des Nations Unies, les conditions d'emploi dans les lieux d'affectation hors siège devant faire l'objet d'une attention particulière.

¹⁵ Pour la résolution, voir le document A/RES/63/311.

¹⁶ Plan of Action for the Harmonization of Business Practices in the United Nations System; CEB/2010/HLCM/6.

51. L'examen comporte deux phases. La première phase comprend l'examen des arrangements contractuels applicables au personnel employé sur le terrain, ainsi qu'un examen des statuts et règlements, politiques et pratiques intéressant le personnel, au regard des questions rencontrées par les pays où l'initiative «Unis dans l'action» est menée en mode pilote, comme: l'harmonisation des descriptions d'emploi et des systèmes de classification des emplois et de classement des postes; l'introduction de systèmes communs d'évaluation des performances et de promotion et la gestion des candidatures internes. Au cours de la deuxième phase, tous les autres aspects non traités pendant la première phase seront examinés.

52. Les Inspecteurs sont convaincus qu'un tel examen est nécessaire et qu'il devrait porter sur tous les aspects ayant trait au recrutement et en particulier aux conditions d'emploi au niveau local, notamment, entre autres, sur les questions de transférabilité des pensions et les différences entre les régimes d'assurance maladie, qui dans certains cas entravent inutilement la mobilité. Les Inspecteurs ont ainsi appris pendant leurs missions que deux des fonds et programmes de l'ONU ont sous-traité à des prestataires externes différents la couverture santé respective de leur personnel local dans un lieu d'affectation donné. Il n'y a certes rien à redire à cette pratique, mais le résultat est que si les membres du personnel local devaient être transférés d'un programme à l'autre, leurs droits à prestations et plafonds d'indemnisation dans le domaine de la santé pourraient sensiblement varier. De l'avis des Inspecteurs, ce sont les obstacles de ce genre qu'il faut surmonter afin de faciliter et de promouvoir la mobilité.

53. Les Inspecteurs constatent avec satisfaction que les institutions sont bien conscientes de l'importance de cette question et appuient l'harmonisation des pratiques de fonctionnement. De plus, elles encouragent l'introduction progressive d'un ensemble de statuts et règlements du personnel commun à toutes les entités du système des Nations Unies. Un système commun mérite des statuts et règlements communs. La tâche n'est cependant pas aisée; il s'agit d'un projet à long terme et une feuille de route détaillée devrait être élaborée dans le cadre du projet correspondant d'harmonisation des pratiques de fonctionnement, notamment en précisant les responsabilités et en indiquant clairement les échéances.

54. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait renforcer la coordination et la coopération entre les organismes appliquant le régime commun des Nations Unies.

Recommandation 3

Le Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination (CCS), par l'intermédiaire de son Comité de haut niveau sur la gestion, devrait élaborer un plan d'action, précisant les échéances et les responsabilités, en vue de l'établissement d'un ensemble de statuts et règlements communs applicables à tous les organismes appliquant le régime commun des Nations Unies.

55. L'harmonisation des pratiques de fonctionnement à l'échelle du système implique fréquemment d'harmoniser et de revoir également certaines politiques, notamment les programmes de mobilité. La plupart des programmes de mobilité actuellement en place au sein de divers organismes ont été logiquement élaborés en tenant compte essentiellement des besoins propres à chaque organisme et sans prêter une grande attention aux implications à l'échelle du système et c'est seulement maintenant que certaines organisations entreprennent de réviser certaines clauses de leurs programmes respectifs de mobilité pour se plier aux exigences de la mobilité entre organisations et la réglementer.

56. Comme il est indiqué dans l'introduction, il ne s'agit pas d'évaluer ici les politiques de mobilité propres à tel ou tel organisme. Cependant, les Inspecteurs estiment que

parallèlement à l'harmonisation des pratiques de fonctionnement à l'échelle du système, une révision de certaines politiques de mobilité pourrait être nécessaire afin que l'on puisse les uniformiser et les faire concorder avec les principes de bonne gestion des ressources humaines généralement reconnus tout en prenant en considération les questions de mobilité se posant à l'échelle du système.

57. L'annonce de certaines exigences en matière de mobilité par le Secrétariat de l'ONU en 2009, par exemple l'obligation de satisfaire au critère de mobilité géographique dans les lieux d'affectation difficiles pour être promu à la classe P-5 et aux postes de classe et de rang supérieurs, illustre ce point. L'exigence de mobilité n'était applicable qu'aux candidats internes et, paradoxalement, elle défavorisait les membres du personnel du Secrétariat vis-à-vis des candidats externes ou des candidats venant d'autres organisations, qui n'étaient pas tenus de satisfaire à l'exigence de mobilité géographique. Les Inspecteurs ont évoqué cette question au cours de leurs entrevues avec les responsables du Bureau de la gestion des ressources humaines (BGRH), relevant une discrimination potentielle à l'égard des candidats internes. Ils sont heureux d'apprendre que cette exigence a par la suite été levée; cet exemple montre toutefois comment certaines politiques de mobilité peuvent ne pas être compatibles avec une vision à l'échelle du système.

58. Pour donner un autre exemple d'incohérence à l'échelle du système, les agents des services généraux du Secrétariat ne sont pas autorisés à postuler pour des postes d'administrateur au sein du Secrétariat, à moins de démissionner et de présenter leur candidature en tant que candidat externe; pourtant, les agents des services généraux des autres organismes relevant du système commun peuvent postuler pour des postes d'administrateur au sein du Secrétariat en tant que candidats externes sans démissionner du poste qu'ils occupent.

59. Un dernier exemple d'éléments de certains programmes de mobilité qui ont un impact sur la mobilité à l'échelle du système est la pratique de certaines organisations qui ne reconnaissent pas les promotions et/ou l'expérience obtenues par leurs propres agents à l'occasion de détachements, de transferts ou de prêts à un autre organisme du système. De toute évidence, cette approche ne contribue pas au renforcement de la mobilité. Là encore, on n'observe pas d'uniformité en la matière, étant donné que certaines organisations reconnaissent effectivement les promotions et/ou l'expérience obtenues à l'occasion de prêts, de détachements ou d'échanges de personnel.

60. L'une des principales caractéristiques du régime commun, que partagent toutes les organisations, est le système de classement du personnel en vigueur et le régime commun des traitements et indemnités correspondant, qui impliquent l'acceptation et la reconnaissance par toutes les entités de système d'une classification commune du personnel. Il est donc difficile de comprendre la logique ou le fondement juridique justifiant la non-reconnaissance du rang d'un fonctionnaire lorsque celui-ci a été obtenu dans un autre organisme du système utilisant le même barème de classification/traitement. En outre, l'un des principaux arguments que font valoir la plupart des organismes qui encouragent la mobilité est que celle-ci contribue à enrichir l'expérience et les compétences du personnel, de telle sorte qu'il semble incohérent d'un côté d'encourager le personnel à acquérir une expérience grâce à la mobilité et, de l'autre côté, à ne pas en tenir compte lorsque les agents concernés réintègrent l'organisme qui les a détachés.

61. Les Inspecteurs comprennent cependant qu'il puisse exister en pratique des différences entre les descriptions d'emploi et que le critère appliqué par les différents organismes pour déterminer le classement des postes n'est pas uniforme, ce qui rend difficile la reconnaissance automatique du rang d'un agent lorsqu'il a été obtenu dans une entité différente. Néanmoins, ces cas particuliers devraient être étudiés avec soin par les services de la gestion des ressources humaines, qui devraient décider en dernier ressort si l'expérience obtenue est suffisante pour que la classe soit reconnue ou non. À cet égard,

l'utilisation de descriptions communes des emplois pourrait contribuer à la solution du problème.

62. Il ne s'agit là que d'exemples d'éléments de certaines politiques de mobilité qui, si on les analyse dans la perspective du système tout entier, révèlent des incohérences et ont un impact sur le développement de la mobilité à l'échelle du système. La portée de cet examen ne permet pas de procéder à une analyse exhaustive de tous les programmes de mobilité considérés individuellement en place au sein des organisations. Toutefois, les politiques de mobilité propres à chaque organisation devraient encourager la mobilité entre les organisations. À cet égard, les Inspecteurs conseillent aux organisations de réexaminer leurs propres politiques de mobilité interne en se plaçant dans la perspective du système tout entier et en s'efforçant de cerner et de corriger les incohérences.

63. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait renforcer la coordination et la coopération entre les organismes appliquant le régime commun des Nations Unies.

Recommandation 4

Les chefs de secrétariat des organismes appliquant le régime commun des Nations Unies devraient revoir leurs programmes internes de mobilité et/ou de la rotation du personnel dans la perspective du système tout entier, de telle sorte qu'ils appuient les initiatives en faveur de la mobilité entre les organisations et soient compatibles avec elles.

B. Unis dans l'action: un système commun, un personnel pour un service commun

64. Afin de mieux satisfaire les besoins de ses parties prenantes, le système des Nations Unies mène différents projets pilotes dans le cadre de l'initiative «Unis dans l'action», qui a pour but d'améliorer l'efficacité grâce à une meilleure coordination des activités entreprises dans un pays donné par les différentes entités du système des Nations Unies.

65. De l'avis des Inspecteurs, il est évident que l'initiative «Unis dans l'action» suppose l'existence d'un personnel pour un service commun administré dans l'idéal conformément aux mêmes statuts et règlements, ce qui favoriserait incontestablement la mobilité à l'échelle du système. L'expérience a confirmé ce constat: «Dans le cadre de l'initiative "Unis dans l'action", les pays menant des activités pilotes ont demandé la poursuite de l'harmonisation dans le domaine des ressources humaines et ont identifié un certain nombre de questions liées à la mobilité interorganisations... Parmi ces obstacles figurent les disparités dans les arrangements contractuels, la classification des emplois, le système de classement des postes, l'évaluation des performances, les promotions et le recrutement»¹⁷. Les leçons tirées de ces projets pilotes, de même que les initiatives évoquées plus haut, comme l'harmonisation des pratiques de fonctionnement, demandent «un personnel pour un service commun».

66. La plupart des organisations considèrent les membres du personnel d'autres organismes appliquant le régime commun des Nations Unies uniquement comme des candidats externes lorsqu'ils postulent à des postes en leur sein: certaines d'entre elles appliquent cependant le principe de réciprocité et considèrent les candidats d'une

¹⁷ Conclusions de la réunion du Réseau Ressources humaines, dix-neuvième session; CEB/2010/HLCM/HR/18, par. 82.

organisation donnée comme des candidats internes, si ladite organisation accorde le même traitement aux membres de leur personnel. Le Réseau Ressources humaines du CCS est convenu, à sa session de printemps de 2009, de réaliser une enquête sur les pratiques de recrutement pour déterminer si les candidats venant d'entités du système des Nations Unies étaient considérés comme des candidats internes ou externes. L'enquête a conclu qu'une seule organisation considérait aussi bien les agents des services généraux que les administrateurs d'autres organisations appliquant le régime commun sur la même base que les candidats internes. Elle a aussi montré que «les organisations étaient dans l'ensemble réceptives à l'idée de reconnaître les membres du personnel des autres organisations comme des candidats internes; elles faisaient cependant état d'une multitude de pratiques qui amenaient à conclure qu'il n'existe pas d'approche unique»¹⁸.

67. Les Inspecteurs ont pu déterminer au cours de leurs missions que la plupart des responsables interrogés sont favorables à l'élimination de cet obstacle, que beaucoup considèrent comme injustifié. Ils partagent cette opinion et estiment que tous les fonctionnaires travaillant dans l'un des organismes appliquant le régime commun des Nations Unies devraient être considérés comme des candidats internes lorsqu'ils postulent pour des postes au sein du système, quels que soient l'organisme, le fonds ou le programme auxquels ils appartiennent.

68. À cet égard, les Inspecteurs souhaitent se référer aux dispositions de la Charte des Nations Unies qui indique les critères appliqués pour sélectionner les membres du personnel: «La considération dominante dans le recrutement et la fixation des conditions d'emploi du personnel doit être la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité»¹⁹. Par conséquent, la distinction entre candidats internes et externes parmi les membres actuels du personnel des organismes relevant du système commun des Nations Unies apparaît comme une barrière artificielle qui devrait être éliminée si l'on veut véritablement promouvoir la mobilité à l'échelle du système.

69. Le secrétariat de la CFPI a exprimé des opinions similaires, indiquant que «Tous les postes vacants au sein du système commun devraient être ouverts à tous les fonctionnaires des organismes du système des Nations Unies. De plus, ... les candidats relevant du régime commun devraient être considérés sur un pied d'égalité avec les autres candidats internes et se voir accorder la priorité vis-à-vis des candidats externes»²⁰.

70. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait renforcer la coordination et la coopération entre les organismes appliquant le régime commun des Nations Unies.

Recommandation 5

Dans le cadre du CCS, les chefs de secrétariat des organismes appliquant le régime commun des Nations Unies devraient revoir les dispositions de leurs règlements internes traitant de cette question, pour faire en sorte que tous les postes vacants au sein de leurs organismes respectifs soient ouverts à tous les fonctionnaires du système des Nations Unies, y compris ceux travaillant dans d'autres organismes du système, dans les mêmes conditions que les postes offerts à leur propre personnel.

¹⁸ Conclusions de la réunion du Réseau Ressources humaines, dix-huitième session; CEB/2009/HLCM/HR/46/Rev.1, par. 48.

¹⁹ Charte des Nations Unies, art. 101.3.

²⁰ «Framework for human resources management: mobility». Note établie par C. Brewster de la South Bank University, Londres, et commentée par le secrétariat de la Commission de la fonction publique internationale; ICSC/57/R.4, par. 69.

C. Forger une culture commune aux entités du système des Nations Unies

71. Le système commun des Nations Unies est une structure complexe constituée de différentes organisations internationales, détentrices de cultures institutionnelles très différentes qui se sont forgées séparément au fil des années. Cette structure complexe ne facilite pas le développement d'une culture commune. Toutes les organisations partagent cependant un certain nombre d'éléments culturels communs, qui selon les Inspecteurs devraient constituer le socle à partir duquel se développera une culture commune encore à l'état d'ébauche. C'est uniquement en mettant l'accent sur les points communs et les objectifs partagés que l'on parviendra à promouvoir une culture commune des Nations Unies.

72. Une culture institutionnelle est un ensemble commun de valeurs, qui résulte des multiples interactions au fil du temps au sein d'une même organisation de divers éléments interdépendants, tels que le personnel et l'encadrement, les statuts et règlements, le type d'activités menées, les modes de financement, l'extension géographique, etc.; elle est intangible et pourtant aisément reconnaissable et partagée par tous les membres de l'organisation. Les Inspecteurs sont heureux de constater que les organisations ont progressé sur la voie du développement d'une culture commune. Les initiatives lancées dans le cadre du CCS, parmi lesquelles figure notamment l'harmonisation des pratiques de fonctionnement sur le terrain, contribuent au développement d'une culture commune, même si initialement elles n'ont pas été conçues dans ce but précis. Les projets relevant de l'initiative «Unis dans l'action» illustrent également de façon éloquente les interactions entre les organisations qui contribuent à créer une culture commune aux entités du système.

73. Les organisations, en participant aux mécanismes existant à l'échelle du système et/ou aux activités administratives financées conjointement, pourraient contribuer à la mise sur pied d'initiatives visant spécialement à encourager le développement d'une «culture commune aux entités du système». L'École des cadres du système commun des Nations Unies, la CFPI, le CCS et le CCI jouent un rôle clef dans la promotion et le développement d'une telle culture, mais les organismes doivent aussi faire des efforts de leur côté pour promouvoir une culture commune aux entités du système au sein de leurs propres structures. Les programmes d'accueil, de formation et de perfectionnement du personnel devraient être mis à profit au sein des organisations pour promouvoir, entre autres, une culture commune aux entités du système. La culture propre à chaque organisme a besoin d'être préservée et elle devrait l'être; il faut cependant trouver d'autres terrains d'entente et construire des passerelles plus solides entre les organismes du système afin de consolider les prémisses d'une culture commune aux entités du système qui encourage, entre autres, la mobilité du personnel.

74. Il reste beaucoup à faire pour introduire le concept de mobilité dans une culture commune aux entités du système qui commence seulement à prendre forme. Cette question a été également reconnue comme d'une importance majeure dans un rapport établi par un consultant: «La principale préoccupation est que la plupart des entités du système des Nations Unies n'ont pas de culture établie de la mobilité»²¹. «Cette ... "culture de l'immobilité" est renforcée par certains éléments de la structure du système commun des Nations Unies et son légalisme intrinsèque²².».

75. Le système commun des Nations Unies se caractérise principalement par son caractère international. Même les plus petits organismes partagent cette caractéristique; c'est pourquoi, si l'on veut promouvoir une culture commune, il convient d'informer les

²¹ Ibid., par. 4.

²² Ibid., par. 32.

fonctionnaires qui entrent dans le système des implications potentielles d'une carrière internationale en termes de mobilité. La carrière professionnelle d'un fonctionnaire international suppose que celui-ci soit mobile et, aux yeux de l'Inspecteur, cela implique également de reconnaître que la mobilité est intrinsèquement nécessaire pour acquérir l'expérience requise pour accéder à des postes de haut niveau. Les organisations devraient informer les nouvelles recrues (par exemple par le biais de clauses contractuelles précises, de la formation initiale donnée à l'entrée en service, etc.) de l'importance de la mobilité pour l'évolution de leur carrière professionnelle. Cependant, ces efforts devraient être coordonnés à l'échelle du système, un cadre ou un protocole commun devrait être élaboré et mis en place au sein de chaque organisme mais il devrait être le même pour tous, de sorte qu'il contribuerait au développement d'une culture commune aux entités du système.

76. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait renforcer la coordination et la coopération entre les organismes appliquant le régime commun des Nations Unies.

Recommandation 6

Le Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination (CCS) devrait, par l'intermédiaire de son Comité de haut niveau sur la gestion, élaborer une politique interinstitutions commune aux entités du système, notamment son cadre juridique, pour les nouveaux contrats et ensuite l'accueil des nouvelles recrues de tout organisme relevant du régime commun en vue de développer une culture commune aux entités du système.

77. Il existe de nombreuses possibilités d'introduire la mobilité interinstitutions qui est un élément important d'enrichissement de la culture commune aux entités du système et une attention particulière devrait être accordée aux domaines où cela est possible, comme les activités de relèvement après une catastrophe et l'aide humanitaire, le maintien de la paix et la consolidation de la paix et la coopération technique en général dans lesquels l'ensemble de la société attend une intervention coordonnée et efficiente des entités du système commun des Nations Unies.

D. Des initiatives interinstitutions, une réflexion créative

78. Les chiffres relatifs à la mobilité interinstitutions examinés dans les paragraphes précédents ne révèlent pas de tendance nette et incitent à penser que celle-ci est le résultat spontané de l'initiative du personnel; elle ne découle pas d'une stratégie planifiée, ni de mesures volontaristes prises par les organisations. Les Inspecteurs encouragent donc les organisations à sortir des sentiers battus et à être créatives. À cet égard, de nouvelles initiatives en matière de mobilité interinstitutions pourraient et devraient être conçues. Certaines des idées recueillies au cours des entrevues conduites par les Inspecteurs pendant leurs missions sur le terrain sont présentées dans les paragraphes qui suivent.

79. Plusieurs fonctionnaires, y compris des fonctionnaires expérimentés en deuxième partie de carrière et venant de différentes organisations, ont exprimé individuellement pendant les entrevues et les réunions de groupes organisés par les Inspecteurs, le souhait de participer à une mission d'aide humanitaire et/ou de maintien de la paix sur un laps de temps limité et par rotation. Ces fonctionnaires ont cependant fait valoir que les informations dont ils ont besoin pour prendre une décision en connaissance de cause sont difficiles à obtenir; certains estiment par ailleurs que les formalités administratives complexes à accomplir n'encouragent pas la mobilité entre institutions.

80. Les Inspecteurs seraient favorables à l'introduction de schémas de rotation à l'échelle du système destinés à faciliter la mobilité volontaire des fonctionnaires désireux

de participer à des missions humanitaires et de maintien de la paix. Il faudrait prévoir, entre autres, dans cet esprit une stratégie de communication qui touche tous les organismes appliquant le régime commun des Nations Unies, l'utilisation de listes de candidats qualifiés issus de tous les organismes appliquant le régime commun, de nouvelles procédures administratives simplifiées qui facilitent les formalités écrites et une formation appropriée à l'entrée en fonction.

81. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait renforcer la coordination et la coopération entre les organismes appliquant le régime commun des Nations Unies.

Recommandation 7

Le Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination (CCS) devrait envisager d'introduire de nouveaux schémas de rotation/mobilité du personnel à l'échelle du système en vue de faciliter la participation volontaire des fonctionnaires à des activités humanitaires et/ou de maintien de la paix.

82. Les Inspecteurs ont constaté qu'un nombre considérable d'agents des services généraux, qui sont généralement exclus dans la plupart des organisations des programmes de mobilité, portent un vif intérêt aux questions de mobilité. Certains ont exprimé leur frustration face au manque de perspectives de carrière, en particulier dans les petits bureaux hors siège. Si l'on admet de façon générale que la mobilité a des effets positifs sur le déroulement de la carrière des fonctionnaires et est essentielle pour élargir leur expérience, aucune catégorie de personnel ne devrait être privée des avantages qu'elle peut apporter et de nouveaux programmes de mobilité devraient être conçus pour surmonter, entre autres, les problèmes déjà cernés.

83. De nouveaux programmes de mobilité entre les organisations n'intéressant qu'un lieu d'affectation ou une zone géographique donnés et accessibles aux agents des services généraux et au personnel recruté sur place pourraient constituer une solution. Que ce soit par le biais de schémas de rotation ou d'initiatives d'échange organisé de fonctionnaires, géographiquement limité, les organisations peuvent accroître la motivation de leur personnel en lui offrant de nouvelles perspectives de carrière, en évitant des réaffectations coûteuses et les dépenses qui s'y attachent, ou du moins en les limitant, tout en contribuant à la meilleure mise en œuvre de l'initiative «Unis dans l'action».

84. Par ailleurs, les organisations pourraient étudier la possibilité de conclure des accords bilatéraux d'échange de personnel mettant l'accent sur les points communs; elles peuvent aussi élaborer des programmes de mobilité interne différents s'adressant à certains groupes de fonctionnaires ayant des besoins particuliers, comme par exemple le programme de planification des réaffectations des fonctionnaires débutant au secrétariat, qui ne concerne que les nouvelles recrues de la classe P-2.

85. Tous les programmes de mobilité en place sont assortis de dispositions excluant la participation des fonctionnaires très spécialisés à ces dispositifs. Le remplacement des fonctionnaires très spécialisés coûte cher et leur transfert est difficile. De plus, les organismes appliquant le régime commun des Nations Unies sont eux-mêmes des entités très spécialisées, qui mènent des activités de fond très différentes dans des domaines spécifiques allant de la météorologie ou des télécommunications à la santé humaine; par conséquent, un nombre considérable de fonctionnaires, principalement des spécialistes, pourraient ne pas être admis à participer à un programme de mobilité entre organisations. Il existe néanmoins des domaines d'intérêt commun aux organisations dans lesquels la mobilité pourrait être encouragée par le biais de réseaux professionnels à l'échelle du système.

86. À cet égard, les Inspecteurs estiment que les initiatives de mobilité entre institutions pour être efficaces devraient aussi être articulées autour d'activités, ou de professions, communes comme l'administration et la gestion, les questions financières, les achats, les technologies de l'information et de la communication, les questions sociales et économiques, etc. C'est la démarche actuellement suivie au sein du Secrétariat de l'ONU, où les fonctionnaires peuvent intégrer volontairement différents réseaux professionnels destinés à promouvoir la mobilité à l'intérieur de certaines catégories d'emplois.

87. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait accroître l'efficacité des entités du système des Nations Unies.

Recommandation 8

Le Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination (CCS) devrait envisager l'adoption à l'échelle du système de nouvelles initiatives de mobilité du personnel entre les organisations fondées sur le principe de réseaux professionnels communs et spécialisés.

88. Tout en élaborant des programmes de mobilité du personnel, les organisations devraient être conscientes de leurs coûts car la mobilité du personnel entraîne des dépenses importantes pour les organisations. Le CCI, dans son rapport intitulé «Mobilité du personnel au sein du système des Nations Unies»²³ a évoqué les incidences financières de la mobilité du personnel au sein du Secrétariat de l'ONU. La plupart des organisations n'ont pas établi d'estimations financières précises avant de lancer des programmes de mobilité. Les Inspecteurs soulignent qu'il importe de réaliser une analyse financière préliminaire pour pouvoir décider en connaissance de cause du lancement de nouvelles initiatives de mobilité.

89. Le secrétariat de la CFPI a indiqué, dans l'une de ses notes, que «l'un des spécialistes consultés a estimé le coût moyen de chaque mutation à 60 000 dollars»²⁴. D'autres responsables interrogés ont avancé des montants de l'ordre de 45 000 dollars. Le CCI, dans son rapport intitulé «Mobilité du personnel au sein du système des Nations Unies»²⁵, a estimé à 50 000 dollars. Toutefois, ces estimations tiennent compte des coûts directs de la réaffectation, tels que transports, déménagement, assurances nécessaires, prestations du personnel, etc. Une myriade de frais cachés, comme le temps passé à apprendre les nouvelles tâches demandées et à s'acclimater au nouveau lieu d'affectation, les programmes de formation et d'initiation requis, les délais nécessaires pour accomplir de longues démarches administratives, etc., sont très difficiles à quantifier et s'ajoutent aux montants indiqués.

90. De plus, indépendamment des coûts «ponctuels» mentionnés ci-dessus, la mobilité du personnel entraîne des dépenses récurrentes sur de longues périodes, comme la prime de mobilité payable au personnel recruté sur le plan international pour encourager les transferts d'un lieu d'affectation à un autre sous la forme de montants forfaitaires calculés en fonction du nombre d'affectations, de la première à la septième; au bout de cinq années consécutives passées dans le même lieu d'affectation, la prime de mobilité est suspendue. Une prime de sujétion est également payable au personnel recruté sur le plan international,

²³ JIU/REP/2006/7, par. 73 à 78.

²⁴ «Framework for human resources management: mobility». Note établie par C. Brewster de la South Bank University, Londres, et commentée par le secrétariat de la Commission de la fonction publique internationale; ICSC/57/R.4, par. 44.

²⁵ JIU/REP/2006/7, par. 76.

en poste pour une année ou davantage dans les lieux d'affectation des catégories B à E. Il convient de noter que la CFPI prévoit de réviser la méthode actuelle de calcul des primes de mobilité et de sujétion pour 2010-2011.

E. Doubles carrières et mobilité du personnel

91. Plusieurs enquêtes auprès du personnel et rapports ont fait état de la difficulté pour les conjoints de fonctionnaires expatriés de poursuivre leur carrière professionnelle en raison des restrictions légales qu'imposent pour accéder au marché local du travail la plupart des pays hôtes, la présentant comme l'obstacle le plus important à éliminer pour recruter et retenir des fonctionnaires très qualifiés ainsi que pour promouvoir la mobilité du personnel au sein de n'importe quel organisme; cette question est particulièrement pertinente à l'échelle de tout le système. L'impossibilité d'obtenir les permis de travail nécessaires décourage fortement la mobilité du personnel, en particulier sur le terrain.

92. Des permis de travail spéciaux destinés aux conjoints ne peuvent être obtenus que dans une poignée de pays, principalement dans les catégories H ou A de la classification des lieux d'affectation difficiles par la CFPI. «Des dispositions spéciales permettant aux membres de la famille de fonctionnaires d'organismes du système des Nations Unies de travailler dans le pays hôte n'ont été prises que par neuf pays du monde. Par contre, le service diplomatique des États-Unis négocie régulièrement des accords pour l'octroi de permis de travail avec 153 pays.»²⁶

93. Le problème de l'emploi des conjoints est connu de tous et se pose depuis longtemps. Le CCI a déjà recommandé à deux reprises que les organes directeurs des organismes appliquant le régime commun des Nations Unies trouvent une solution en concertation avec les pays hôtes²⁷. En 2002, le Secrétaire général de l'ONU a déclaré «En vue d'accroître la mobilité du personnel au sein du système des Nations Unies, nous allons ... faire des démarches auprès des gouvernements pour explorer les possibilités de renégocier les accords avec les pays hôtes afin de permettre aux conjoints de membres du personnel de travailler dans ces pays.»²⁸. En outre, cette question a été soulevée à de nombreuses reprises au niveau interinstitutions. De plus, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté deux résolutions²⁹ encourageant les États Membres à envisager de délivrer des permis de travail aux conjoints accompagnant les fonctionnaires d'organisations internationales en vue de permettre l'emploi des intéressés.

94. Les Inspecteurs regrettent que, après l'adoption de multiples recommandations et de résolutions, cette question ne soit toujours pas résolue. Ils ne peuvent que réitérer la recommandation figurant dans les précédents rapports du CCI, soulignant la nécessité de résoudre ce problème crucial en vue de promouvoir la mobilité du personnel entre institutions. Ils appellent les organisations à persévérer pour trouver une solution satisfaisante de façon concertée et en coopération avec les pays hôtes. Il est souhaitable d'aborder cette question dans les négociations de tout nouvel accord avec un pays hôte et dans les futures renégociations des accords existants. À cet égard, les Inspecteurs

²⁶ «Spouse/Partner Work Permits: A Global Briefing», CEB/2009/DCSM/RTWBR.

²⁷ «L'emploi des jeunes cadres dans certains organismes du système des Nations Unies: recrutement, gestion des carrières et taux de rétention»; recommandation 10; (JIU/REP/2000/7) et «Examen des accords de siège conclus par les organisations du système des Nations Unies: aspects intéressant le personnel», recommandation 1; (JIU/REP/2004/2).

²⁸ «Renforcer l'ONU: un programme pour aller plus loin dans le changement» (A/57/387).

²⁹ Résolutions 47/226 et 36/130 de l'Assemblée générale du 30 avril 1993 et du 14 décembre 1981, respectivement.

considèrent que l'accord conclu entre les autorités suisses et l'Organisation mondiale du commerce (OMC)³⁰ et l'introduction par les autorités suisses d'un nouveau régime intitulé «Accès au marché suisse du travail pour les membres de famille des membres du personnel des missions permanentes et des organisations internationales»³¹, pourraient constituer des exemples de bonnes pratiques. Cependant, les États Membres devraient assumer leur part de responsabilité dans la recherche d'une solution à cette question en suspens depuis longtemps s'ils sont véritablement favorables à la mobilité du personnel, notamment.

Recommandation 9

Les organes délibérants des organismes appliquant le régime commun des Nations Unies devraient porter à l'attention des autorités des pays hôtes la nécessité de faciliter l'accès aux marchés du travail locaux des conjoints des membres du personnel d'organisations internationales en leur délivrant, notamment, des permis de travail ou en adoptant des dispositions similaires.

95. Afin de trouver une solution à cette question, certains organismes appliquant le régime commun des Nations Unies et le Groupe de la Banque mondiale ont adopté une démarche volontariste, en instituant le programme des doubles carrières et de mobilité du personnel, initiative interinstitutions d'une portée restreinte du Réseau Ressources humaines du CCS, qui est conforme au mandat énoncé dans la note d'orientation commune du Groupe des Nations Unies pour le développement sur l'emploi des conjoints des expatriés. En outre, certaines organisations (comme la FAO) ont adopté des politiques permettant aux conjoints de membres de leur personnel de travailler pour elles. En s'inspirant de cet exemple, les organisations qui ne l'ont pas encore fait pourraient envisager la possibilité de modifier leurs règles internes de manière à examiner de préférence, lors des procédures de recrutement, avant les candidatures extérieures, celles de conjoints d'expatriés autant qualifiés, conformément à l'alinéa *d* du paragraphe 16 de la partie III de la Note d'orientation commune sur l'emploi des conjoints d'expatriés.

96. Ce programme a pour but d'aider les familles expatriées à s'installer dans leur nouveau lieu d'affectation et les conjoints d'expatriés à trouver un emploi. Il se distingue notamment par son site Web, où sont affichées des offres d'emploi; il propose aussi pour chaque pays des informations sur des sujets tels que le logement, la santé, les établissements scolaires et la vie quotidienne. En outre, des associations locales de conjoints d'expatriés sont actuellement établies dans les lieux d'affectation d'organismes des Nations Unies et du Groupe de la Banque mondiale sous la responsabilité générale de leurs coordonnateurs résidents respectifs et des équipes de pays des Nations Unies. Ces associations aident les conjoints à résoudre leurs problèmes professionnels et apportent sur place des informations et une aide aux familles qui s'installent dans un nouveau lieu d'affectation. L'action de l'association locale des conjoints d'expatriés est coordonnée par l'Association mondiale des conjoints d'expatriés, qui a son siège à Genève et est gérée par le secrétariat du CCS³².

97. Une évaluation du programme des doubles carrières et de mobilité du personnel, effectuée fin 2009, a conclu que «le programme a permis de créer un nombre significatif d'associations locales de conjoints d'expatriés qui représentent environ 55 % des cadres

³⁰ Accord entre la Confédération suisse et l'Organisation mondiale du commerce en vue de déterminer le statut juridique de l'Organisation en Suisse; conclu le 2 juin 1995. Entré en vigueur le 2 juin 1995 (0.192.122.632).

³¹ Voir www.eda.admin.ch/eda/en/home/topics/intorg/un/unge/gepri/mandir/mandi1.html.

³² Les informations figurant dans ce paragraphe sont extraites du site www.unstaffmobility.org.

actuellement employés sur le plan international. L'Association mondiale des conjoints d'expatriés a également réussi à attirer davantage l'attention sur le problème du recrutement et de la rétention des cadres sur le plan international, en faisant en sorte qu'il soit examiné aux échelons les plus élevés dans tout le système des Nations Unies.»³³. L'évaluation a cependant mis en lumière les problèmes suivants:

- Les données chiffrées sur les coûts qu'entraîne l'insatisfaction des conjoints sont insuffisantes. Beaucoup de données sont disponibles, mais aucune estimation n'a été établie;
- Les associations locales de conjoints d'expatriés interviennent à titre bénévole en dehors du cadre officiel de la présence des Nations Unies dans un lieu d'affectation; souvent, leur action n'est pas reconnue à sa juste valeur et la rotation de leur personnel fait qu'elle manque de continuité;
- L'infrastructure technologique est très limitée et ne fournit pas aux membres des associations locales de conjoints d'expatriés des services appropriés;
- Les organismes des Nations Unies ne fournissent pas systématiquement aux conjoints un accès à des possibilités de perfectionnement professionnel ou un soutien à cet effet.

IV. Équilibre entre vie professionnelle et vie privée

A. L'équilibre entre vie professionnelle et vie privée au sein du système des Nations Unies: situation actuelle et enjeux

98. L'équilibre entre vie professionnelle et vie privée au sein du système des Nations Unies désigne une série de différentes modalités de travail destinées à introduire davantage de flexibilité dans les conditions de travail, l'objectif final étant de concilier de façon optimale vie professionnelle et vie privée, tout en contribuant à une plus grande efficacité de l'organisation. Certaines des formules les plus populaires proposées par l'ensemble des organismes du système des Nations Unies pour mieux concilier vie professionnelle et vie privée sont les suivantes: horaires souples, congé de maternité, congé de paternité et congé pour motif familial. Les organisations proposent cependant bien d'autres options, comme le montre l'annexe II.

99. Plusieurs études menées dans le monde des entreprises ont conclu que si des modalités de travail flexibles permettent au personnel de bien concilier sa vie professionnelle et sa vie privée, celui-ci est davantage motivé et sa productivité augmente du fait de la réduction des dépenses de fonctionnement³⁴.

100. Les considérations d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée ne font pourtant pas partie des motivations les plus importantes pour entrer dans le système des Nations Unies, comme en témoignent les résultats de l'enquête sur le recrutement et la rétention menée auprès du personnel par la CFPI en 2008 (ICSC/67/CRP.9; voir les tableaux aux paragraphes 13, 20 et 21). Elles figurent en fait parmi les moins importantes sur une liste recensant 17 raisons différentes d'entrer dans le système; de plus, leur importance déjà relativement faible diminue avec l'augmentation de l'âge des candidats à

³³ «An evaluation of the United Nations' DC&SM programme». Troisième projet d'évaluation du programme des doubles carrières et de mobilité du personnel des Nations Unies.

³⁴ Clutterbuck, D., (2003) «Managing work-life balance: a guide for HR in achieving organizational and individual change», Chartered Institute of Personnel and Development, Londres (Royaume-Uni).

l'entrée dans le système. La même configuration s'observe dans les raisons données par le personnel pour rester dans le système; les considérations liées à l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée figurent également parmi les motivations les moins importantes, mais elles sont relativement plus importantes pour les fonctionnaires que pour les candidats externes. Il n'y a pas de différences majeures dans les réponses données à cette question selon que la personne interrogée est un homme ou une femme, tandis que l'âge des fonctionnaires et la catégorie de personnel à laquelle ils appartiennent introduisent effectivement des différences. L'équilibre entre vie professionnelle et vie privée semble relativement plus important pour les agents des services généraux qui ont été interrogés.

101. Le Réseau Ressources humaines est convenu, à sa session d'été de 2007, que le secrétariat du CCS s'assurerait les services d'un consultant pour étudier les questions liées à l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée au sein du système des Nations Unies, notamment pour recenser les initiatives menées conjointement et individuellement à travers le système. Un rapport complet³⁵ a été établi et examiné par le Réseau Ressources humaines au printemps 2008; depuis, les organisations se sont rencontrées pour débattre du rapport et des recommandations qu'il contient, mettant en place un groupe de travail sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée au niveau mondial.

102. Le rapport donne des précisions sur la situation actuelle en ce qui concerne les mesures d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée et la mise en œuvre des différentes formules existant à travers le système des Nations Unies. Il insiste sur certains aspects, dont l'importance a été confirmée par les Inspecteurs lors de réunions de groupe du personnel organisées pendant leurs missions sur le terrain et qui intéressent l'ensemble du système, comme la nécessité d'harmoniser les mesures d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée sur le terrain pour éviter une concurrence inutile entre organisations offrant des prestations différentes dans un même lieu d'affectation pour s'assurer les services des mêmes fonctionnaires.

103. Le rapport conclut qu'«étant donné la multiplicité des mandats, des missions, des objectifs à l'échelle de chaque organisme et à celle du système ainsi que des stratégies en matière de gestion des ressources humaines, il est pratiquement impossible de définir une norme unique pour les programmes d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée et de bien-être du personnel ... Cependant, l'harmonisation et la coordination des efforts sont essentielles pour garantir l'équité des conditions d'emploi du personnel dans les différents lieux d'affectation à travers le monde, promouvoir la mobilité entre les organisations et mettre en œuvre le programme "Unis dans l'action".». Enfin, le rapport propose aux organisations trois ensembles différents de mesures d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, associées à des normes minimums, intermédiaires et exceptionnelles. Pour référence, les formules correspondant à chaque norme sont présentées dans l'annexe II.

104. L'idée qui sous-tend ces trois normes est que la norme minimum correspond aux formules que les organisations sont tenues, légalement ou statutairement, de proposer, tandis que la norme intermédiaire correspond aux mesures appliquées par les organisations travaillant sur le terrain. La norme exceptionnelle prévoit des mesures supplémentaires qui ne sont pas obligatoires mais sont considérées comme efficaces. Lors de ses réunions ultérieures, le groupe de travail sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée a revu le concept des trois normes et les participants ont suggéré de ne retenir deux séries de formules, au lieu de trois, étant donné que la plupart des organisations se conforment déjà à la norme minimum, qui pour l'essentiel est obligatoire dans tout le système. Selon cette proposition, la première norme serait l'amalgame de la norme minimum et de la norme

³⁵ «Work/Life balance in the organizations of the United Nations system» (CEB/2008/HLCM/HR/11/Rev.1).

intermédiaire, tandis que la deuxième norme correspondrait à la norme exceptionnelle actuelle.

105. Les Inspecteurs considèrent que le nombre de formules d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée offertes, si elles sont correctement utilisées, couvre raisonnablement bien les besoins du personnel en modalités de travail plus flexibles. Le problème, à leur avis, n'est pas le choix des formules proposées, mais plutôt la façon dont celles-ci sont appliquées. Quant aux normes décrites ci-dessus, l'option la plus simple consistant à associer une norme minimum, disponible dans tout le système, à une deuxième norme facultative, qui engloberait toutes les autres formules visant à concilier vie professionnelle et vie privée pouvant être choisies au niveau local et individuellement pour répondre aux besoins du personnel et de chaque organisation, a été approuvée par toutes les organisations; cette mesure contribuerait à limiter le problème de la concurrence entre les organisations pour le recrutement de leur personnel qui a été évoqué dans les paragraphes précédents, tout en procurant une certaine souplesse.

106. Les Inspecteurs insistent sur l'importance d'une culture des résultats, qui est indispensable pour appliquer correctement les formules d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée. Ce point est également évoqué dans le rapport du CCS sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée dans les organisations du système des Nations Unies (CEB/2008/HLCM/HR/11/Rev.1). Une culture des résultats valorise les produits et les résultats; la question de savoir où et comment ceux-ci sont obtenus est une considération secondaire. Toutefois, les gestionnaires ne comprennent pas et ne mettent pas en œuvre de manière uniforme les initiatives axées sur les résultats, non seulement à travers le système, mais souvent également au sein de la même organisation; c'est peut-être là la cause de l'un des problèmes les plus importants mis en lumière par les Inspecteurs en matière d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, à savoir la réalisation très inégale des programmes visant à concilier vie professionnelle et vie privée d'une organisation à l'autre et au sein des organisations.

107. Les missions sur le terrain ont confirmé les disparités dans la mise en œuvre des programmes d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée. Les Inspecteurs ont constaté que dans certains lieux d'affectation, les formules permettant de concilier vie professionnelle et vie privée ne sont proposées que plusieurs années après leur mise en place au siège. Ce sont souvent les responsables de la gestion au niveau local qui décident quelles options sont offertes dans un lieu d'affectation donné. Ce dernier est également déterminant pour l'adoption de certaines formules d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, étant donné que certaines d'entre elles – le télétravail par exemple – peuvent ne convenir que dans certains lieux; le choix des formules devant être proposées dans un lieu donné est donc une décision qui doit être prise au niveau local au terme de consultations appropriées entre le personnel et les responsables de la gestion.

108. Afin de mieux comprendre les besoins du personnel, certains gestionnaires ont institué le dialogue nécessaire, notamment en organisant des enquêtes, et ont mis en place les formules d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée jugées comme les plus appropriées par toutes les parties dans le lieu d'affectation considéré; d'autres gèrent de façon arbitraire les formules d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée. Certaines organisations reconnaissent ouvertement que «les chefs ont des difficultés à promouvoir le recours aux modalités de travail flexibles dans leurs services»³⁶. À cet égard, les Inspecteurs tiennent à rappeler le rôle joué par les services de gestion des ressources humaines et la

³⁶ Les modalités du travail flexibles aux Nations Unies; par. 10. Résultats d'une enquête menée auprès du personnel sur le site Intranet du Secrétariat de l'ONU, isseek, en 2009, par le Bureau de la Conseillère spéciale pour la problématique hommes-femmes et la promotion de la femme (OSAGI).

responsabilité qui leur incombe de garantir la mise en œuvre uniforme des politiques de gestion des ressources humaines au sein d'une organisation donnée.

109. Enfin et surtout, les programmes d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée devraient également comprendre des mécanismes de suivi de la mise en œuvre, d'établissement de rapports et d'évaluation. L'objectif ultime de ces programmes est de rendre les organisations plus efficaces en satisfaisant mieux leur personnel. Une évaluation qualitative du programme serait donc nécessaire afin de déterminer dans quelle mesure cet objectif est atteint et à quels coûts.

110. À cet égard, les Inspecteurs ont constaté que la marge de progrès est considérable, étant donné que «le PNUD est la seule organisation qui gère une unité s'occupant spécialement du bien-être du personnel et disposant d'un budget distinct pour ses activités. C'est un bon point de départ pour évaluer le coût de certains programmes d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée/bien-être du personnel, mais ce n'est pas suffisant pour réaliser une solide analyse coûts-avantages à l'échelle de tout le système des Nations Unies»³⁷. Afin de pouvoir évaluer tous les avantages, les Inspecteurs engagent vivement les organismes à procéder systématiquement à une analyse coûts-avantages, tant qualitative que quantitative, dans le cadre de leurs programmes d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée.

111. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait accroître l'efficacité des organismes appliquant le régime commun des Nations Unies.

Recommandation 10

Les chefs de secrétariat des organismes appliquant le régime commun des Nations Unies devraient systématiquement évaluer de façon périodique les résultats des programmes d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée et inclure notamment dans leurs rapports sur les résultats obtenus une analyse coûts-avantages des programmes en question.

B. Considérations médicales et liées à la santé du personnel

112. Les considérations relatives à la santé du personnel devraient faire partie intégrante des politiques de mobilité du personnel. Les Inspecteurs ont rencontré des responsables des services médicaux afin de recueillir leur avis sur les programmes de mobilité du personnel et d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée en place. Les Inspecteurs partagent les opinions exprimées ci-après et appuient les propositions formulées, en particulier par la Division des services médicaux du Secrétariat de l'ONU. Ils déplorent cependant que les services médicaux n'aient pas été consultés lorsque les politiques de mobilité du personnel ont été élaborées par le Secrétariat et ils soulignent qu'il importe de prendre en compte systématiquement les aspects liés à la santé dans les programmes actuels et futurs de mobilité du personnel et d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée.

113. Lorsque les services médicaux vérifient l'aptitude des fonctionnaires, l'état de santé et les capacités d'un individu sont évalués au regard de la description de l'emploi sollicité, en tenant compte des conditions de l'affectation prévue. Si l'on attend des membres du personnel qu'ils soient mobiles et capables d'être affectés sur leur carrière dans un éventail de lieux d'affectation dont certains difficiles, cela a une incidence significative sur les

³⁷ «Work/Life balance in the organizations of the United Nations system» (CEB/2008/HLCM/HR/11/Rev.1).

normes médicales qui devraient être appliquées. Les services médicaux font valoir à ce propos que les descriptions d'emploi ne donnent le plus souvent pas assez d'informations sur les qualités physiques requises et les exigences de mobilité géographique pour la future affectation.

114. Il peut arriver qu'un candidat à un emploi soit apte à occuper un poste au siège, mais que pour des raisons médicales il ait été impossible de le muter dans des régions où l'infrastructure médicale est limitée. En pareil cas, la procédure d'évaluation de l'aptitude sur le plan médical devrait faire l'objet d'une concertation entre les services médicaux et le service de la gestion des ressources humaines, les services médicaux déterminant les aptitudes et les faiblesses, et le service des ressources humaines déterminant si ces faiblesses sont acceptables ou non. La notion de mobilité restreinte, pour des raisons médicales notamment, doit être précisée dans la plupart des programmes actuels de mobilité, y compris les mécanismes de mobilité entre organisations.

115. Si des candidats risquaient d'être écartés d'un emploi (ou d'un transfert latéral/d'une promotion) pour des raisons médicales, l'impact sur l'évolution de leur carrière, et la possibilité qu'ils portent plainte pour «discrimination médicale», doivent être examinés, et la conduite à tenir doit être déterminée.

116. Les Nations Unies ont récemment adopté la Convention relative aux droits des personnes handicapés, ce qui a un impact significatif sur de nombreux aspects, notamment la façon dont les Nations Unies administrent les prestations d'invalidité, la résiliation des contrats pour raisons de santé et les exigences en matière de mobilité. Là encore, le processus d'emploi, notamment les programmes de mobilité, requiert l'instauration d'échanges entre les services médicaux et ceux chargés de la gestion des ressources humaines, les services médicaux déterminant les aptitudes et les aménagements des conditions de travail éventuellement nécessaires, et les services de la gestion des ressources humaines déterminant si ces derniers peuvent raisonnablement être apportés.

117. Les Inspecteurs estiment que les services médicaux doivent participer plus étroitement à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques correspondantes de gestion des ressources humaines, notamment à l'échelon du système. Les services médicaux peuvent aider les services de la gestion des ressources humaines à prendre en connaissance de cause des décisions plus judicieuses en matière de mobilité du personnel. La Division des services médicaux applique de bonnes pratiques en s'attachant à élaborer des outils d'évaluation psychosociale avant l'affectation des fonctionnaires qui sont destinés à repérer les personnes susceptibles de se montrer moins résilientes si elles étaient mutées dans un lieu d'affectation difficile et plus vulnérables au stress et à ses conséquences. Le but recherché n'est pas d'empêcher l'affectation, mais plutôt de déterminer les possibilités d'intervenir de manière plus efficace et ciblée pour la préparation des missions et de signaler au personnel de soutien médical en mission les fonctionnaires qui peuvent avoir besoin d'une aide à titre préventif.

118. Les services médicaux ont un rôle de premier plan à jouer en appuyant les programmes d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée et d'autres aspects de la santé psychosociale et du bien-être. Malheureusement, les services psychosociaux des organismes du système des Nations Unies, notamment les services de conseil, ne sont pas guidés par une politique cohérente ou une structure de gestion. Ce problème (le manque de compétences pour gérer les services de santé) ne concerne pas uniquement les aspects psychosociaux – en fait, les Nations Unies n'ont aucune politique en matière de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles.

119. Les responsables des services médicaux sont conscients de cette situation qu'ils essaient de corriger par le biais d'un programme qui vise à encourager et à mettre en œuvre une réforme stratégique de la démarche suivie par les Nations Unies en matière de soins de

santé. À cet égard, un rapport exposant en détail cette situation et proposant une nouvelle perspective a été présenté récemment au Comité de haut niveau sur la gestion³⁸. Dans ce document, le groupe de travail des Directeurs des services médicaux des Nations Unies s'est déclaré de plus en plus préoccupé par la capacité actuelle du système des Nations Unies à protéger, gérer et surveiller la santé de son personnel, ajoutant que «cette question est particulièrement importante pour les fonctionnaires en poste dans des lieux d'affectation difficile et compte tenu de l'orientation stratégique adoptée par les Nations Unies en faveur de la mobilité et d'un renforcement de sa présence sur le terrain»³⁹.

120. Les Inspecteurs tiennent à appeler l'attention des organismes appliquant le régime commun des Nations Unies sur la conclusion finale inquiétante figurant dans le rapport susmentionné: «Les Directeurs des services médicaux des organismes du système des Nations Unies sont vivement préoccupés par la situation actuelle en matière de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles dans le système des Nations Unies et ils considèrent comme une priorité absolue la réévaluation, la restructuration et la réorientation des services de santé.»⁴⁰.

V. Conclusion

121. Il est généralement admis qu'un programme de mobilité structuré peut améliorer les capacités du personnel, en lui permettant d'enrichir son expérience. Les organismes ne devraient cependant pas s'arrêter à cette formule largement acceptée; la mobilité n'est pas une fin en soi⁴¹. La mobilité du personnel est indispensable à la réalisation des objectifs des organisations; elle est fondamentale pour intervenir là où l'on a besoin des services des organisations et pour faire face aux situations d'urgence ou aux défis mondiaux; en outre, les Inspecteurs pensent que si l'on développait la mobilité à l'échelle du système, les fonctionnaires seraient mieux à même de comprendre la complexité et les particularités des différents organismes du système, contribuant ainsi à la mise en œuvre du programme «Unis dans l'action».

122. Les Inspecteurs estiment que la mobilité du personnel devrait avoir une finalité, à savoir mieux satisfaire les besoins des organisations, en l'occurrence les besoins du système, tout en tenant compte de façon appropriée des besoins du personnel. Ce n'est qu'en faisant bien correspondre les besoins des organisations et ceux du personnel que l'on pourra jeter des bases solides pour développer et mettre en œuvre avec succès les initiatives de mobilité du personnel et d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée.

123. La mobilité entre les organisations résulte actuellement de l'initiative individuelle des fonctionnaires et non de celle des organisations, qui devraient prendre les devants et concevoir de nouveaux programmes de mobilité en consultation avec le personnel. Le principal obstacle à surmonter est la nécessaire harmonisation des pratiques et des outils dans l'ensemble du système, et c'est pourquoi les statuts et règlements devraient être communs à toutes les organisations. Les Inspecteurs constatent avec satisfaction que des progrès ont été faits et que les organisations font avancer l'harmonisation des pratiques requises dans différents domaines; ils les encouragent à continuer dans cette voie en accélérant leurs efforts compte tenu de l'importance stratégique du programme «Unis dans l'action».

³⁸ «Healthcare and its management in the United Nations System» (CEB/2009/HLCM/32).

³⁹ Ibid., par. 1.

⁴⁰ Ibid., par. 13.

⁴¹ A/55/253, annexe III, par. 5 a).

Annexe I

Données relatives à la mobilité du personnel pour 2007, 2008 et 2009

Organisations	2007							2008							2009						
	Mobilité entre organisations				Mobilité entre organisations			Mobilité entre organisations				Mobilité entre organisations			Mobilité entre organisations				Mobilité entre organisations		
	Dép. S [1]	Arr. S [2]	T-T [3]	Total	Dép. O [4]	Arr. O [5]	Total	Dép. S [1]	Arr. S [2]	T-T [3]	Total	Dép. O [4]	Arr. O [5]	Total	Dép. S [1]	Arr. S [2]	T-T [3]	Total	Dép. O [4]	Arr. O [5]	Total
Nations Unies	24	53	227	304	71	71	142	36	64	326	426	52	111	163	113	180	240	533	54	106	160
AIEA	4	3	n.d.	7	3	4	7	4	6	n.d.	10	5	3	8	5	8	n.d.	13	1	15	16
OACI	2	3	1	6		3	3	4		1	5	4	3	7	n.d.	1	2	3	3	6	9
OIT	12	14	3	29		2	2	8	12	7	27	6	3	9	22	29	40	91	2	0	2
PNUD [6]	31	43	247	321	57	38	95	40	46	329	415	47	54	101	43	43	294	380	23	26	49
UNICEF				121	78	5	83				178	43	27	70					45	30	75
ONUDI	13	7	3	23	3	2	5	5	1	1	7		1	1	3	3	1	7	3	3	6
UPU				0			0				0			0				0			0
PAM	42	75	198	315	23	4	27	54	68	218	340	34	3	37	59	54	224	337	20	8	28
UNESCO	12	10	27	49	5	3	8	20	7	33	60	4	4	8	15	9	24	48	2	8	10
OMS [9]	1 076			1 076		1	1	370			370		3	3	410	49		459	2	4	6
FAO	34	10	33	77	1		1	20	6	26	52	1		1	16	7	26	49			0
UIT				0	1		1				0	1	5	6	1			1		3	3
OMI [8]																					
FNUAP	7	5	18	30	7	6	13	19	22	69	110	3	6	9	30	11	64	105	3	10	13
HCR	71	59	343	473	32	1	33	91	70	368	529	23	4	27	64	102	327	493	16	3	19
UNRWA	7	3	4	14	2	6	8	1	1		2	5	3	8	3	2	3	8	4	6	10
OMPI [7]					3	2	5	1			1	1		1	n.d.	n.d.	n.d.		n.d.	n.d.	
OMM				0	1	4	5				0	2	1	3	1			1	1	3	4
OMC				0			0				0			0	0			0			0
							439							462							410

Légende:

n.d.: Non disponible.

- [1] Dép. S: Départs du siège: mouvements d'administrateurs du siège vers des bureaux extérieurs au sein de l'organisation.
- [2] Arr. S: Arrivées au siège: mouvements d'administrateurs de bureaux extérieurs vers le siège au sein de l'organisation.
- [3] T-T: Terrain-terrain: mouvements de personnel entre bureaux extérieurs au sein de l'organisation.
- [4] Dép. O: Départs de l'organisation: transferts d'administrateurs dans une autre organisation du système.
- [5] Arr. O: Arrivées dans l'organisation: transferts d'administrateurs venant d'une autre organisation du système.
- [6] PNUD: On ne dispose pas de données sur la mobilité entre organisations (les données de 2007 et 2008 sont extraites d'une enquête de la CFPI). Les données de 2009 concernant la mobilité entre organisations n'ont pas encore été communiquées.
- [7] Les données de 2007 et 2008 pour ces organisations proviennent de la CFPI mais n'ont pas encore été confirmées et les données de 2009 n'ont pas encore été communiquées.
- [8] Il n'y a pas de données concernant l'OMI dans l'enquête de la CFPI et l'Organisation n'a pas communiqué de données.
- [9] Le chiffre pour 2007 est beaucoup plus élevé que les chiffres pour les autres années car l'OMS ne pouvait pas faire faire une ventilation plus précise entre les diverses catégories en raison de l'introduction du système mondial de gestion intégré; ce chiffre comprend donc toutes les réaffectations pour la période considérée – y compris les réaffectations entre programmes au siège – et pas uniquement les réaffectations du siège vers l'une des régions de l'OMS.

Annexe II

Programmes d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des organisations appliquant le régime des Nations Unies (2008)

	<i>PNUD</i>	<i>Nations Unies</i>	<i>FNUAP</i>	<i>OMS</i>	<i>UNESCO</i>	<i>PAM</i>	<i>HCR</i>	<i>UNICEF</i>	<i>ONUSIDA</i>	<i>UIT</i>	<i>OIT</i>	<i>AIEA</i>	<i>OMPI</i>	<i>FAO</i>	<i>UNOPS</i>	<i>OMC</i>	<i>UNRWA</i>	<i>ONUDI</i>	<i>OMM</i>	<i>UPU</i>	<i>OACI</i>	
Horaires souples																						
Partage de poste																						
Temps partiel																						
Semaine de travail comprimé																						
Télétravail																						
Congé pour motif familial – rémunéré																						
Congé pour motif familial – non rémunéré																						
Congé de maternité																						
Congé de paternité																						
Congé d'adoption																						
Congé parental																						
Congé dans les foyers																						
Congé de bienveillance																						
Compensation des heures supplémentaires																						
Congé pour allaitement																						
Indemnité de voyage avec un enfant																						
Conseiller du personnel ou Programme de soutien et de solidarité																						
Ombudsman																						
Programme de gestion du stress																						
Formation de base en matière de sécurité																						
Repos et récupération																						

	PNUD	Nations Unies	FNUAP	OMS	UNESCO	PAM	HCR	UNICEF	ONUSIDA	UIT	OIT	AIEA	OMPI	FAO	UNOPS	OMC	UNRWA	ONUDI	OMM	UPU	OACI
Sensibilisation au risque de pandémie																					
Options pour l'organisation des carrières																					
Harcèlement moral et harcèlement sexuel																					
Initiatives d'équilibre vie professionnelle/vie privée																					
Programme UN Cares/VIH au travail																					
Gymnastique sur le lieu de travail ou à l'extérieur																					
Campagnes pour la santé																					
Doubles carrières et mobilité du personnel																					
Aide pour obtenir un permis de travail																					
Événement familial																					
Crèches et garderies																					
Enquêtes auprès du personnel																					

Source: Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination, «Work/Life balance in the organizations of the United Nations System», CEB/2008/HLCM/HR/11- Rev 1, 28 août 2008, mis à jour en utilisant les nouvelles informations communiquées par les organisations participantes du CCI.

Annexe III

Vue d'ensemble des mesures à prendre par les organisations participantes pour donner suite aux recommandations du CCI – JIU/REP/2010/8

	Effet prévu	Nations Unies*	Nations Unies, fonds et programmes											Institutions spécialisées et AIEA												
			CNUCED	UNODC	PNUE	ONU-Habitat	HCR	UNRWA	PNUD	FNUAP	UNICEF	PAM	CCS	OIT	FAO	UNESCO	OACI	OMS	UPU	UIT	OMM	OMI	OMPI	ONUDI	OMT	AIEA
Rapport	Suite à donner	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Pour information																									
	Recommandation 1	c																								
	Recommandation 2	c																								
	Recommandation 3	c																								
	Recommandation 4	c	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
	Recommandation 5	c	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
	Recommandation 6	c																								
	Recommandation 7	c																								
	Recommandation 8	e																								
	Recommandation 9	o	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
	Recommandation 10	g	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E

Légende: L: Recommandation pour suite à donner par l'organe délibérant.

E: Recommandation pour suite à donner par le chef du secrétariat.

■: La recommandation n'appelle pas de mesures de la part de cette organisation.

Effet prévu: a: transparence accrue; b: diffusion des pratiques optimales; c: coordination et coopération accrues; d: contrôle et respect accrues; e: renforcement de l'efficacité;

f: économies substantielles; g: efficacité accrue; o: autres.

* Couvre toutes les entités énumérées dans la circulaire ST/SGB/2002/11, autres que la CNUCED, l'UNODC, le PNUE, ONU-Habitat, le HCR et l'UNRWA.