

# **Relations entre le personnel et l'Administration à l'Organisation des Nations Unies**

*Rapport établi par*

*Gérard Biraud*

**Corps commun d'inspection**

Genève 2011



**Nations Unies**



JIU/REP/2011/10  
Français  
Original: anglais

# **Relations entre le personnel et l'Administration à l'Organisation des Nations Unies**

*Rapport établi par*

*Gérard Biraud*

**Corps commun d'inspection**



**Nations Unies, Genève 2011**



*Résumé*

**Les relations entre le personnel et l'Administration  
à l'Organisation des Nations Unies  
JIU/REP/2011/10**

Le présent rapport, consacré aux relations entre le personnel et l'Administration à l'Organisation des Nations Unies, a été établi suite à des suggestions faites par le Secrétaire général adjoint à la gestion, le Réseau Ressources humaines du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination et un certain nombre de représentants du personnel, l'idée étant qu'il est essentiel, pour que les organismes des Nations Unies soient à même de dispenser des services de qualité, que les relations entre leur administration et leur personnel soient harmonieuses et efficaces. L'objectif du présent rapport est de définir et de susciter les conditions propres à renforcer ces relations à tous les niveaux du Secrétariat de l'ONU, dans tous les lieux d'affectation, ainsi que dans les organismes, fonds et programmes administrés séparément, au sein des tribunaux et dans les opérations de maintien de la paix et missions politiques spéciales, sur la base des principes et des textes convenus par les États Membres. Le présent rapport est axé sur les processus et mécanismes des relations entre le personnel et l'Administration et non sur les questions de ressources humaines proprement dites, qui n'y sont mentionnées qu'à titre d'exemple.

L'application des recommandations figurant dans le présent rapport par les chefs de secrétariat et la prise en considération des suggestions qui y figurent par les dirigeants des organes représentatifs du personnel devraient contribuer à améliorer l'activité des divers organes mixtes ainsi que les relations entre le personnel et l'Administration, au bénéfice des entités concernées, et répondre au vœu exprimé par l'Assemblée générale, lorsqu'elle a examiné la réforme de la gestion des ressources humaines (résolution 63/250), de recevoir des propositions de réforme des mécanismes encadrant les relations entre le personnel et l'Administration.

**Principales conclusions et recommandations**

L'étude effectuée a montré que si les principes régissant les relations entre le personnel et l'Administration à l'Organisation des Nations Unies sont bien établis d'un point de vue juridique et politique dans divers textes, notamment de nombreuses résolutions de l'Assemblée générale qui lient et obligent toutes les parties prenantes, en pratique leur application est loin d'être uniformément satisfaisante au sein des diverses entités et à tous les niveaux des relations. L'Inspecteur a donc dû modifier la structure qu'il entendait donner initialement au présent rapport pour se pencher en premier lieu sur la « crise » entre le personnel et l'Administration qui est apparue lorsque plusieurs organes représentatifs du personnel, représentant des milliers de fonctionnaires au niveau mondial, ont soit refusé soit menacé de refuser de participer à la session de juin 2011 du plus important organe mixte Administration-personnel de l'Organisation des Nations Unies – le Comité de coordination entre l'Administration et le personnel (CCAP).

La XXII<sup>e</sup> session du CCAP (juin 2011) a finalement eu lieu après que le Secrétaire général s'est engagé à promulguer au plus tard en septembre 2011 le nouveau mandat du Comité (qui était élaboré depuis trois ans). Ce nouveau mandat a été promulgué le 8 septembre 2011 (ST/SGB/2011/6), le CCAP étant remplacé par le Comité Administration-personnel (CAP). Toutefois, bien qu'il ait pris des mesures positives, le CCAP n'a pu lors de cette session régler d'autres problèmes majeurs qui sont cause de méfiance et de frustration chez les représentants du personnel, concernant notamment des décisions de principe qui auraient été prises sans que les représentants du personnel aient été consultés au préalable et en l'absence de toute négociation, ceci en violation de l'article 8.1 du Statut

du personnel, ainsi libellé:

*Le Secrétaire général établit et entretient une liaison et un dialogue continus avec le personnel afin de veiller à ce qu'il concoure effectivement au recensement, à l'examen et à la solution des questions qui intéressent le bien-être des fonctionnaires, y compris leurs conditions de travail, leurs conditions de vie en général et d'autres aspects de l'administration des ressources humaines.*

Les décisions contestées concernaient des «questions relevant de l'autorité du Secrétaire général», notamment les arrangements contractuels, la mobilité, la sécurité, la réduction de crédits et même une nouvelle version du Règlement du personnel. Pour qu'il y ait de bonnes relations entre le personnel et l'Administration, il est nécessaire que les pouvoirs de celle-ci soient bien définis à tous les niveaux. Il faut aussi que les deux parties soient prêtes à participer aux discussions de bonne foi et comprennent bien les problèmes qui se posent, ce dernier point impliquant une formation aux relations entre le personnel et l'Administration et à la gestion des ressources humaines.

Dans le présent rapport, l'Inspecteur propose une réforme majeure du Comité Administration-personnel (CAP) sur la base du mandat qui est maintenant le sien qui transformerait un événement d'une durée de cinq jours en un processus d'une durée de cinq mois, comme expliqué en détail au chapitre 8. Ces changements pourront nécessiter une modification radicale et difficile des manières de penser et des procédures usuelles, mais ils peuvent être nécessaires pour préserver les relations entre le personnel et l'administration et les améliorer. Le présent rapport insiste sur plusieurs points importants à cet égard:

a) Les questions sur lesquelles le Secrétaire général et l'équipe de direction devraient consulter les représentants du personnel sont clairement définies et limitées par les articles 8.1 a) et 8.2 du Statut du personnel. De telles consultations n'aboutiraient donc pas à une cogestion de l'Organisation;

b) C'est le Secrétaire général, en sa qualité de plus haut fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies, qui décide en dernier ressort d'accepter ou de rejeter tout accord portant sur des questions relevant de son autorité. Sur les autres questions, qui relèvent de l'autorité des États Membres (y compris celles qui concernent l'ensemble du système et celles ayant des incidences budgétaires), le Comité peut s'efforcer de parvenir à une position commune que le Secrétaire général sera alors tenu de défendre devant l'Assemblée générale. Si, comme il est proposé, le Secrétaire général suit les négociations au CAP au fur et à mesure de leur déroulement, il disposera de suffisamment de temps pour examiner exhaustivement tout accord proposé, sous tous ses aspects, avant de l'accepter et de l'avaliser;

c) Des accords crédibles et mûrement réfléchis qui tiennent compte de tous les aspects possibles d'un problème ne peuvent pas et ne devraient pas être mis au point et arrêtés en vingt-quatre heures; ils peuvent nécessiter plusieurs jours, voire plusieurs mois de travail. Pour éviter les chocs ou les surprises de part et d'autre, il convient de respecter les trois conditions nécessaires à la conclusion d'accords de bonne foi, à savoir le partage de l'information, la tenue de consultations et, surtout, la négociation;

d) Le cadre de la négociation est fonction de la nature et de l'étendue du problème, allant de discussions informelles entre les fonctionnaires d'un service et leur supérieur hiérarchique pour les questions propres à un département ou un service (conformément au principe de subsidiarité), aux comités consultatifs mixtes (CCM) et comités mixtes de négociation (CMN) pour les questions propres à certains lieux d'affectation, et au CAP pour les questions intéressant l'ensemble du Secrétariat. À cet égard, les chapitres III et VI défendent la thèse selon laquelle si l'Organisation des Nations Unies est considérée comme l'employeur et est représentée par une Administration mandatée à cet effet lorsqu'elle négocie des accords et les adopte officiellement, on peut en

déduire que toutes les caractéristiques de la négociation collective sont effectivement présentes dans la plupart des processus formels de négociation entre le personnel et l'Administration existant à l'Organisation, en particulier au sein du CAP et des CMN;

e) L'application des décisions prises dans les instances susvisées, au sein desquelles le personnel et l'Administration sont dûment représentés, devrait être assortie d'un délai défini et faire l'objet d'un contrôle par les deux parties. Étant donné les moyens dont elle dispose, l'Administration, à commencer par le plus haut fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies et les chefs de secrétariat de chacune des entités des Nations Unies, a une responsabilité particulière à cet égard.

#### **Recommandations, directives et propositions**

L'Inspecteur a fait 6 recommandations dans le présent rapport: 1 à l'intention de l'Assemblée générale, 1 à l'intention du Secrétaire général exclusivement et 4 à l'intention du Secrétaire général et des chefs de secrétariat des organismes et programmes administrés séparément. L'Inspecteur propose également à l'examen des organes représentatifs du personnel, à titre purement consultatif, cinq directives qu'ils pourront vouloir appliquer le cas échéant. À la différence des «recommandations», ces directives ne feront l'objet de la part du CCI d'aucun suivi visant à déterminer si elles ont été acceptées et appliquées.

De plus, les représentants du personnel et de l'Administration sont invités, en qualité de membres du CAP, à étudier, examiner et améliorer – à la I<sup>re</sup> session du CAP – les amendements institutionnels proposés au chapitre VIII en vue d'améliorer l'efficacité du CAP et donc les relations entre le personnel et l'Administration.

#### **Recommandation à l'intention des organes délibérants**

##### **Recommandation 5**

**L'Assemblée générale devrait prier le Secrétaire général de lui présenter pour approbation un projet d'article du Statut du personnel reconnaissant au personnel de l'Organisation des Nations Unies le droit à la négociation collective énoncé dans l'annexe de sa résolution 128 (II). Le Secrétaire général et les chefs de secrétariat des organismes et programmes administrés séparément devraient appliquer à leurs personnels les normes et principes découlant des instruments pertinents de l'OIT, notamment la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (1998).**



## Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Résumé.....		iii
Abréviations.....		xi
I. Introduction .....	1–9	1
A. Objectif et orientation du présent rapport.....	1–4	1
B. Méthodologie.....	5–9	2
II. Crise chronique dans les relations entre le personnel et l'Administration .....	10–36	4
A. État passé et actuel des relations entre le personnel et l'Administration .....	10–18	4
B. Faiblesses chroniques du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel (CCAP).....	19–28	7
B.1 Présentation tardive de la documentation .....	20–21	7
B.2 Application inégale des accords du CCAP.....	22–27	7
B.3 Appréciations contradictoires de décisions majeures qui auraient été prises sans la participation du personnel.....	28	9
C. Crise ouverte en 2011 .....	29–30	12
D. À sa XXXII <sup>e</sup> session, le CCAP trouve apparemment une solution à la crise .....	31–36	13
III. Le Comité (de coordination) Administration-personnel du Secrétariat de l'ONU (CCAP/CAP).....	37–68	15
A. Mandat et pouvoirs .....	38–41	15
B. Composition et relations avec les comités mixtes locaux.....	42–44	16
C. Aspects positifs du CCAP .....	45–51	17
C.1 Pratiques optimales des groupes de travail.....	45	17
C.2 Initiatives visant à améliorer le suivi de l'application des accords.....	46–48	18
C.3 Efforts faits pour parvenir à des solutions d'un commun accord .....	49–51	19
D. Difficultés à régler pour que le Comité fonctionne mieux .....	52–63	20
D.1 Composition du Comité .....	52	20
D.2 Lever les incertitudes concernant les délégations de pouvoirs .....	56–56	21
D.3 Faire en sorte que les États Membres s'intéressent davantage aux activités du Comité et les comprennent mieux .....	57–61	22
D.4 Professionnalisation du C(C)AP.....	62–63	24
E. Consultation ou négociation? .....	64–68	24
IV. Organes représentatifs du personnel et relations entre le personnel et l'Administration au niveau local.....	69–100	28
A. Quelles sont les attributions des organes représentatifs du personnel?.....	70	28
B. Comment le personnel de l'Organisation des Nations Unies est-il représenté et organisé?.....	71–87	28

B.1	Intérêts respectifs des différentes catégories de personnel .....	73–75	29
B.2	Diversité des structures.....	76–78	30
B.3	Organisation interne et procédures des organes représentatifs du personnel..	79–82	31
B.4	Participation démocratique aux élections au Conseil des organes représentatifs du personnel .....	83–87	32
C.	Conceptions du rôle des représentants du personnel dans les relations entre le personnel et l'Administration .....	88–90	35
C.1	Relations entre l'ensemble du personnel et les représentants du personnel....	89–90	36
D.	Conceptions du rôle de l'Administration dans les relations entre le personnel et l'Administration .....	91–93	37
E.	Protection des représentants du personnel.....	94–95	38
F.	Communication au sein des organes représentatifs du personnel et entre ceux-ci .....	96–98	39
G.	Activités de communication de l'Administration .....	99–100	40
V.	Les relations entre l'administration et le personnel au niveau local: les pratiques et les moyens.....	101–117	42
A.	Qualité des relations paritaires au niveau local .....	101–102	42
B.	Différents types d'organes mixtes .....	103–106	42
C.	Relations entre l'Administration et les organes mixtes .....	107–109	43
D.	Facilités et détachement accordés pour les activités de représentation du personnel .....	110–114	44
E.	Formation du personnel et de l'Administration aux relations paritaires.....	115–117	47
VI.	Principes et textes fondamentaux.....	118–131	49
A.	Indépendance des fonctionnaires internationaux.....	118–119	49
B.	État de droit .....	120–121	49
C.	Liberté d'association et représentation du personnel.....	122–123	50
D.	Droits de l'homme.....	124	124
E.	Conventions et déclarations de l'OIT: négociation collective.....	125–131	51
VII.	Responsabilisation de tous les partenaires .....	132–135	54
A.	Responsabilités et obligations de l'ensemble des parties prenantes .....	132–135	54
B.	Responsabilités et obligations des représentants du personnel.....	136–140	56
C.	Responsabilités et obligations des cadres .....	141–143	59
D.	Relations paritaires et délégation de pouvoirs .....	144–147	60
E.	Responsabilités et obligations des États Membres en matière de relations paritaires.....	148–152	61
E.1	Communication .....	148	61
E.2	Les relations paritaires vues par les États Membres et leur intérêt pour ces questions.....	149–150	62

E.3	Positions des États Membres concernant les mesures destinées à améliorer les relations paritaires .....	151–152	63
VIII.	Vers un nouveau Comité Administration-personnel .....	153–161	64
A.	Un nouveau Comité (de coordination) Administration-personnel? .....	153–154	64
B.	Rendre le secrétariat du Comité plus efficace et plus indépendant.....	155–158	64
C.	Spécifier à qui s'appliquera chaque texte et qui devrait en discuter .....	159	65
D.	Prévoir le temps et les modalités nécessaires pour l'analyse et les consultations.....	160–161	66
IX.	Conclusions .....	162–165	68
Annexes			
I.	Dispositions du Statut et du Règlement du personnel concernant les relations avec le personnel ST/SGB/2011/1 .....		70
II.	Qualité des relations paritaires telle que perçue sur la base des rapports du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel .....		72
III.	Questions paritaires abordées lors des sessions du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel .....		74
IV.	Vue d'ensemble des mesures à prendre par les organisations participantes du Corps commun d'inspection afin de donner suite à ses recommandations .....		75



## Abréviations

AMP	Association mondiale du personnel (UNICEF)
BCAH	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
BGRH	Bureau de la gestion des ressources humaines
BSCI	Bureau des services de contrôle interne
BSLB	Base de soutien logistique des Nations Unies
CAC	Comité administratif de coordination
CAP	Comité Administration-personnel
CCAP	Comité de coordination Administration-personnel
CCASIP	Comité de coordination des associations et syndicats internationaux du personnel du système des Nations Unies
CCI	Corps commun d'inspection
CCM	Comité consultatif mixte
CCP	Comité de coordination du personnel (ONUG)
CCQAB	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
CE	Commission européenne
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CEE	Commission économique pour l'Europe
CEPALC	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CESAO	Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale
CESAP	Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique
CFPI	Commission de la fonction publique internationale
CMN	Comité mixte de négociation
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
DAM	Département de l'appui aux missions
DAP	Département des affaires politiques
DG	Département de la gestion
DOMP	Département des opérations de maintien de la paix
FAFI	Fédération des associations de fonctionnaires internationaux
FINUL	Force intérimaire des Nations Unies au Liban
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
FNUOD	Force des Nations Unies chargée d'observer le désengagement
FUNSA	Fédération des associations du personnel des Nations Unies
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme

HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
OIT	Organisation internationale du Travail
ONUG	Office des Nations Unies à Genève
ONU-Habitat	Programme des Nations Unies pour les établissements humains
ONUN	Office des Nations Unies à Nairobi
ONUST	Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve
ONUW	Office des Nations Unies à Vienne
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
SGA	Secrétaire général adjoint
SSG	Sous-Secrétaire général
TANU	Tribunal administratif des Nations Unies
TAOIT	Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail
TPIR	Tribunal pénal international pour le Rwanda
TPIY	Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNISERV	Fédération des fonctionnaires internationaux des Nations Unies
UNODC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
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
UNU	Université des Nations Unies
VSG	Vice-Secrétaire général

## I. Introduction

### A. Objectif et orientation du présent rapport

1. Dans le cadre de son programme de travail pour 2009, le Corps commun d'inspection (CCI) a entrepris en novembre 2009 un examen des relations entre le personnel et l'Administration à l'Organisation des Nations Unies. Cet examen, initialement annoncé dans le document A/63/34 (par. 141 à 145), visait à évaluer les relations entre le personnel et l'Administration dans l'ensemble du système des Nations Unies et a été inscrit au programme de travail du CCI sur proposition du Secrétaire général adjoint à la gestion, du Réseau Ressources humaines du Conseil des chefs de secrétariat des Nations Unies pour la coordination et d'un certain nombre de représentants du personnel. Étant donné la diversité et la fragmentation inattendues des relations entre le personnel et l'Administration au sein du système des Nations Unies, l'examen a dû faire l'objet de deux rapports, à savoir le présent rapport, axé sur le Groupe des Nations Unies<sup>1</sup>, et un autre (inscrit au programme de travail du CCI pour 2011) qui portera sur les institutions spécialisées des Nations Unies et sur les relations et interactions entre les représentants du personnel et l'Administration à l'échelle du système.

2. L'examen part de l'hypothèse que pour que les organismes des Nations Unies soient à même de dispenser des services de grande qualité, il faut que leurs dirigeants et leur personnel – qui constitue leur bien le plus précieux – entretiennent d'excellentes relations de travail. De ce point de vue, près de cent heures d'entretiens (avec des représentants du personnel et de l'Administration) ont convaincu l'Inspecteur que la qualité des relations entre le personnel et l'Administration est loin d'être satisfaisante (à certaines exceptions près, comme à l'UNICEF, où elles sont excellentes), ce qui est confirmé par d'autres inspecteurs du CCI qui ont été en contact avec des représentants du personnel et de l'Administration dans le cadre de leur travail sur d'autres sujets.

3. **L'objectif des deux rapports est de définir et de susciter les conditions propres à renforcer les relations entre le personnel et l'Administration à tous les niveaux** – aux niveaux local, du Secrétariat de l'ONU, du Groupe et du système – sur la base des principes et textes convenus par les États Membres. Les recommandations du CCI à leurs destinataires traditionnels (conseils d'administration ou chefs de secrétariat) complétées par celles adressées aux dirigeants élus des organes représentatifs du personnel devraient améliorer les travaux des organes mixtes existants et lever les obstacles à un renforcement de l'efficacité des relations entre le personnel et l'Administration, au bénéfice des entités concernées. À cette fin, **le présent rapport est axé sur les processus et mécanismes des**

<sup>1</sup> Le «Groupe des Nations Unies» comprend toutes les entités dont l'Administration et le personnel sont actuellement représentés en tant que membres ou membres associés au Comité de coordination entre l'Administration et le personnel. Il comprend le Secrétariat de l'ONU au Siège, trois offices de l'ONU hors Siège, à savoir à Genève (ONUG, Bureau de la coordination des affaires humanitaires à Genève, HCDH, CNUCED, CEE, HCR), à Nairobi (ONUN, y compris PNUE et ONU-Habitat) et à Vienne (UNODC et ONUV), quatre commissions économiques régionales (CEA (Addis-Abeba), CESAP (Bangkok), CESAO (Beyrouth) et CEPALC (Santiago)), le Département de l'appui aux missions (DAM), le DOMP et le DPA (qui représentent environ 40 opérations de maintien de la paix et missions politiques spéciales), les fonds et programmes des Nations Unies (PNUD, FNUAP, UNICEF, UNOPS, UNRWA), l'Université des Nations Unies (UNU) et deux tribunaux pénaux des Nations Unies (le TPIR (Arusha et Kigali) et le TPIY (La Haye)). L'UNRWA n'est pas représenté au Comité.

**relations entre le personnel et l'Administration et non sur les questions de ressources humaines proprement dites, qui ne sont mentionnées qu'à titre d'exemples.**

4. Si les États Membres et le personnel en général ne s'intéressent peut-être pas d'aussi près que les représentants du personnel ou les responsables de la gestion des ressources humaines aux relations entre le personnel et l'Administration, **ils ont, en tant que parties prenantes, indiqué qu'ils souhaitent une amélioration de la transparence et de l'information sur le sujet, étant donné leur perception commune de la multiplicité des dispositifs encadrant les relations entre le personnel et l'Administration et l'imprécision dans la définition des responsabilités.** Ne souhaitant pas être à la fois juge et partie, le Secrétariat de l'ONU a proposé que la question soit examinée par le CCI, qui est le mieux placé pour le faire en sa qualité de «seul organe de contrôle extérieur indépendant du système des Nations Unies». Le CCI compte que l'analyse et les recommandations figurant dans ses deux rapports répondront au vœu exprimé clairement par l'Assemblée générale de recevoir des propositions d'ajustement des mécanismes régissant les relations entre le personnel et l'Administration aux fins de la réforme de la gestion des ressources humaines (résolution 63/250 de l'Assemblée générale).

## **B. Méthodologie**

5. Étant donné que le présent rapport porte sur des situations dans lesquelles le personnel et l'Administration défendent des intérêts distincts, il met en lumière tant les points d'accord que les divergences et tient compte de l'impact des questions de personnes dans les relations entre le personnel et l'Administration. Il repose essentiellement sur les opinions exprimées par les deux parties pour tenter de rendre compte de la nature de leurs relations de manière aussi neutre et objective que possible. C'est pourquoi une approche symétrique a été adoptée et les vues des représentants du personnel et des représentants de l'Administration recueillies dans tous les lieux d'affectation ont été prises en compte au moyen de questionnaires et d'entretiens parallèles, en toute impartialité et en garantissant la confidentialité.

6. Conformément aux normes, directives et procédures internes du CCI, le présent rapport a été établi à partir d'une étude préliminaire de 66 entretiens, dont 18 effectués par vidéoconférence, et d'une analyse approfondie des données recueillies. Trente-trois questionnaires détaillés ont été adressés aux représentants de l'Administration et aux organes représentatifs du personnel du Groupe des Nations Unies, avec un taux de réponse de 100 % pour l'Administration et de 77 % pour les organes représentatifs du personnel. L'Inspecteur a eu des entretiens avec des représentants du personnel et de l'Administration et avec d'anciens présidents et vice-présidents du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel à Vienne, et a procédé à un échange de vues avec l'actuel Président du Comité. Il a également eu des entretiens avec les représentants de 16 États Membres à New York, ainsi qu'avec des spécialistes des relations employés-employeurs à titre individuel ou institutionnel.

7. Dans le cadre de l'examen, outre les contacts qu'il y a eu à Genève, l'Inspecteur s'est rendu à New York (Secrétariat de l'ONU<sup>2</sup>, PNUD, FNUAP, UNICEF, CFPI et représentants de 16 États Membres), à Beyrouth (CESAO), à Naqoura (FINUL), à Vienne (UNODC/ONU), à La Haye (TPIY) et à Bruxelles (Commission européenne). Toutes les demandes de vidéoconférence ont reçu des réponses positives. Conformément à l'article 11.2 du statut du CCI, la version finale du rapport a été mise au point après consultation

---

<sup>2</sup> Y compris le Bureau des affaires juridiques, le Département de l'appui aux missions (DAM) et le Département de la gestion, en particulier le Bureau de la gestion des ressources humaines (BGRH).

entre les Inspecteurs pour que ses conclusions et recommandations soient validées collectivement.

8. L'Inspecteur a dû se renseigner et réfléchir, sans exclure aucune partie prenante, sur les principaux facteurs qui, de part et d'autre, peuvent influencer la qualité des relations entre le personnel et l'Administration, en tenant compte de toutes les opinions exprimées. Il est notoire que les Inspecteurs du CCI ont statutairement<sup>3</sup> une fonction purement consultative et n'ont pas de pouvoir de décision et «ils ne s'ingèrent pas dans les activités des services qu'ils inspectent», mais ils peuvent «proposer les réformes ou faire les recommandations qu'ils jugent nécessaires». Le présent rapport recommande que l'Assemblée générale prie le Secrétaire général de lui présenter pour approbation un projet d'article du Statut du personnel reconnaissant expressément le droit de négociation collective à l'Organisation des Nations Unies. En ce qui concerne les organes représentatifs du personnel, l'Inspecteur, afin de respecter clairement la liberté d'association, ne propose que des «directives», voire de larges propositions figurant dans le texte lui-même, que chacun de ces organes pourra examiner et décider d'utiliser ou non. Aucune de ces directives ne fera l'objet d'un suivi du CCI. Il est évident qu'en vertu de la liberté d'association, les fonctionnaires de chaque organisation ont toujours été libres de concevoir et d'établir, et demeurent libres de critiquer, réformer et améliorer démocratiquement les organes qui les représentent, et qu'ils sont les seuls à pouvoir le faire. Ni l'Administration ni un tiers, qu'il s'agisse d'un État Membre ou de l'Assemblée générale, ne peut décider pour eux dans ce domaine. Pour faciliter le traitement du présent rapport, l'application de ses recommandations et leur suivi, l'annexe IV contient un tableau qui indique si le rapport est présenté aux chefs de secrétariat de l'Organisation et des entités concernées pour suite à donner ou pour information.

9. L'Inspecteur tient à remercier tous ceux qui l'ont aidé à établir le présent rapport, et en particulier les représentants des États Membres, de l'Administration et du personnel qui ont participé aux entretiens, qui lui ont adressé des observations et l'ont aimablement fait bénéficier de leurs connaissances et compétences dans un climat de confiance.

---

<sup>3</sup> Art. 5.5 du Statut du CCI (résolution 31/192, annexe), qui peut être téléchargé à l'adresse [www.unjiu.org](http://www.unjiu.org).

## II. Crise chronique dans les relations entre le personnel et l'Administration

### A. État passé et actuel des relations entre le personnel et l'Administration

10. Le texte le plus ancien sur les relations entre le personnel et l'Administration (1920), le paragraphe 1 de l'article 9 du chapitre IV du Statut du personnel de l'OIT<sup>4</sup>, est tout à fait positif: le Comité du personnel et le Comité paritaire avaient pour mission «*d'assurer des relations plus constantes et plus faciles entre le Directeur et l'ensemble du personnel*». Le même esprit était illustré par les buts énumérés dans le projet de Statut du Comité du personnel de l'Organisation des Nations Unies<sup>5</sup>. Dans son rapport de 1949<sup>6</sup>, ce dernier se définissait comme «*un système qui fonctionnera: un comité du personnel reflétant les vues et opinions de ceux qui l'élisent, un comité qui ne soit ni inféodé à l'Administration ni a priori opposé à elle, un comité qui n'essaie pas de provoquer des crises mais ne tente pas non plus de calmer les mécontentements légitimes par des paroles apaisantes, un comité qui coopère avec les membres de l'Association qui ont pour rôle de guider leurs collègues dans leurs rapports avec l'Administration*». Un tel système continue d'être pertinent.

11. Après des débuts positifs et intenses, caractérisés par la confiance mutuelle dans les années 1940<sup>7</sup>, les relations entre le personnel et l'Administration à l'Organisation des Nations Unies ont connu des hauts et des bas (voir annexe II) au cours des trente dernières années. La crise que connaissent ces relations n'est pas un phénomène nouveau. Outre que diverses résolutions de l'Assemblée générale montrent que toute une série de graves préoccupations des fonctionnaires étaient partagées par les États Membres<sup>8</sup>, plusieurs rapports du CCI ont fait état d'une «détérioration» et d'une «crise» dans ces relations. Cet état de fait résultait de toute une série de raisons liées le plus souvent à de nouvelles politiques en matière de ressources humaines – moins en raison du contenu de ces politiques que de la manière brutale dont elles avaient été introduites. Il s'agit d'un domaine dans lequel, outre le Secrétaire général, les États Membres ont aussi certaines responsabilités.

12. Dans les années 1980, il y a eu une sorte de crise de confiance, qui a amené le Sous-Secrétaire général aux ressources humaines à se rendre en 1985 dans la plupart des lieux d'affectation du Secrétariat et à publier un rapport pénétrant<sup>9</sup> qui a été mal reçu par le personnel lors de la réunion du Comité de coordination entre le personnel et l'Administration qui a suivi. En 1991, le personnel du Siège a manifesté pendant des heures devant le bâtiment du Secrétariat à New York. En 1997, dans un document non publié, les Inspecteurs du CCI ont analysé les années 1995-1997 comme marquant, dans les relations entre l'Administration et le personnel, une crise que l'une et l'autre partie devaient contribuer à régler. De 2003 à mai 2011, on a assisté à une autre crise au Siège de l'ONU

<sup>4</sup> Voir Alexandre Djokitch, *Le Syndicat du personnel du Bureau international du Travail – Ses origines et les débuts de son activité*, Genève, BIT, 1973.

<sup>5</sup> Voir Conseil du personnel permanent (CPP), circulaire n° 15, 13 janvier 1947, p. 2.

<sup>6</sup> Voir Rapport annuel du Comité du personnel, 27 avril 1949, SCC/54, p. 7.

<sup>7</sup> Voir *Rapport du Comité du personnel permanent au personnel du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies*, PSC/13, 13 décembre 1946.

<sup>8</sup> Voir, par exemple, la résolution 47/226, qui réaffirmait la nécessité pour le Secrétaire général d'utiliser dans toute la mesure possible le mécanisme de consultation entre le personnel et l'Administration prévu par la disposition 108.2 du Règlement du personnel.

<sup>9</sup> SMCC/X/6, 12 avril 1985: État des relations entre le personnel et l'Administration, rapport d'une mission effectuée dans des lieux d'affectation et aux bureaux hors Siège, Pascal Negre.

entre le Département de la gestion et le Syndicat du personnel des Nations Unies (Siège), lequel a refusé pendant huit ans de participer aux travaux du Comité de coordination entre le personnel et l'Administration, imité en cela jusqu'en 2006 par le Conseil de coordination du personnel de l'ONUG et le Syndicat du personnel des missions hors Siège des Nations Unies. À Genève comme à New York, et à la CESAO (où l'Inspecteur s'est rendu en 2010), un antagonisme marqué entre représentants du personnel et représentants de l'Administration était aggravé par des conflits de personnes et des différences culturelles. Le nombre élevé de fonctionnaires en poste à Genève participant volontairement à l'atelier de gestion du stress offert (en français) par la Section des Services médicaux de l'ONUG est également révélateur de la dégradation des relations de travail.

13. Certaines des difficultés susmentionnées découlent de politiques ou situations d'ordre général, y compris une réduction et un redéploiement des effectifs associés à la crise financière. D'autres découlent de politiques en matière de ressources humaines, par exemple en ce qui concerne la mobilité ou l'harmonisation des prestations, de carences dans l'application des politiques de recrutement, d'affectation et de promotion à l'Organisation et de la mise en place d'outils de gestion mal conçus et d'utilisation fastidieuse sans les avoir suffisamment testés au préalable (par exemple le premier système d'évaluation et de notation des fonctionnaires et les outils de recrutement Galaxy et Inspira) et en l'absence de contrôles internes. La plupart de ces politiques ont été justifiées par la «réforme de l'Organisation» actuellement en cours.

14. Les griefs quant au fond des mesures décidées ont été aggravés par l'absence chronique de communication, de consultations préalables et parfois de bonne foi dans les négociations entre le personnel et l'Administration. Des principes et dispositifs d'information mutuelle, de consultation et de négociation étaient disponibles dans le cadre des organes mixtes, mais leur non-application effective a créé un climat de confrontation.

15. À une exception près<sup>10</sup>, il n'y a guère eu d'enquêtes majeures sur l'ensemble du personnel en vue d'apprécier l'état des relations entre celui-ci et l'Administration. À l'initiative louable du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) et du Département de l'appui aux missions (DAM), une étude a été effectuée entre 2008 et 2010 au Siège de l'ONU et dans huit missions de paix, dans le cadre de laquelle 3 000 fonctionnaires ont répondu à un questionnaire sur «la promotion d'un environnement de travail positif». Une note signée des deux secrétaires généraux adjoints concernés révèle que la majorité des fonctionnaires se plaignaient d'insuffisances en ce qui concerne (par ordre descendant): «1) l'équité des processus de promotion, 2) la possibilité de formation liée à l'emploi susceptible de favoriser les promotions/la mobilité, 3) l'équité des processus de recrutement, 4) la planification/l'orientation des carrières, 5) l'équité des processus d'appréciation du comportement professionnel et 6) la mise en œuvre de la responsabilité de l'Administration en cas d'abus de pouvoir».

16. L'étude a aussi révélé que «la satisfaction au travail des fonctionnaires du Siège comme des missions est fonction de la manière dont ils sont traités par leurs supérieurs et de la qualité de leurs relations avec leurs collègues». Elle a en outre souligné que «les fonctionnaires les plus heureux dans leur emploi étaient ceux qui: se sentaient reconnus par la direction, percevaient celle-ci comme accessible, estimaient que leurs supérieurs les traitaient avec respect et se préoccupaient de leurs aspirations de carrière, avaient de bonnes relations avec leurs collègues et voyaient leur diversité culturelle respectée». L'analyse à laquelle procède l'Inspecteur dans les chapitres qui suivent confirme ce sombre tableau, qui émane de l'Administration de l'Organisation des Nations Unies, et met en

<sup>10</sup> En 1999, la faculté de gestion de Cranfield University a publié un rapport intéressant intitulé «Human Resources Management: Policies and practices in the United Nations Family of Organizations and Related agencies. A comparative analysis with European Government Institutions».

lumière tant les symptômes de la crise dans les relations entre le personnel et l'Administration que les principales mesures à prendre pour y remédier.

17. Les opinions recueillies sur les relations entre le personnel et l'Administration en 2010 et 2011 par l'Inspecteur sont d'une manière générale plus optimistes au sein de l'Administration que parmi le personnel, ce dernier accordant davantage d'importance à la qualité de ces relations, en particulier en ce qui concerne sa participation à la formulation des politiques en matière de ressources humaines. Dans certaines entités, les relations entre le personnel et l'Administration peuvent être qualifiées d'excellentes (UNICEF)<sup>11</sup>, de cordiales (CEPALC, FINUL) ou de coopératives (TPIY)<sup>12</sup> mais c'est là l'exception et non la règle. Si dans certains lieux d'affectation comme Vienne et Naqoura (Liban), elles peuvent, au niveau local, être qualifiées de bonnes, elles sont mises en péril par des frustrations causées en particulier par un certain nombre de politiques en matière de ressources humaines adoptées en 2011 à l'échelle du Secrétariat et perçues comme imposées unilatéralement. Ailleurs, comme à Addis-Abeba, Arusha, Kigali, Bangkok et Nairobi, elles ne peuvent être décrites ni comme positives ni comme négatives mais comme «adéquates»<sup>13</sup>, tandis qu'au HCR elles semblent «difficiles».

18. Au fil des ans, la crise chronique observée dans les lieux d'affectation les plus importants – le Siège et l'ONUG – a contribué à décourager l'ensemble du personnel de participer activement aux activités des organes représentatifs du personnel concernés. Comme indiqué durant des réunions entre l'Administration de l'ONU et des Inspecteurs du CCI dans les années 1990, seuls 15 % du personnel du Siège ont participé aux élections au Conseil du personnel, et seuls 45 % de l'ensemble du personnel ont versé une cotisation au Syndicat du personnel. Il est instructif que dès sa quinzième session, l'Assemblée générale ait fait figurer «*l'amélioration de l'efficacité des consultations entre le personnel et l'Administration sur les instructions administratives*» parmi les objectifs de l'administration et de la gestion dans le budget-programme pour l'exercice 1996-1997. Actuellement, les divisions dans la représentation du personnel ont abouti à la répétition des situations susmentionnées, attestée par le fait que ni le Syndicat du personnel de l'ONU ni le Comité de coordination du personnel de l'ONUG n'ont pu obtenir un quorum pour leurs sessions officielles auxquelles l'Inspecteur a assisté en 2010 et 2011. Ceci semble indiquer qu'il reste beaucoup à faire à ces organes représentatifs du personnel pour amener ceux qu'ils représentent à participer à leurs activités<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> À l'UNICEF, l'organe représentatif du personnel a sa place dans la structure de gestion car il est membre d'office de l'Équipe mondiale de gestion qui se réunit trois fois par an au niveau D-2 ou à un niveau supérieur; les représentants du personnel participent aussi aux équipes de gestion dans le cadre des divisions.

<sup>12</sup> Les représentants du personnel et de l'Administration travaillent de concert pour faire face aux difficultés que pose actuellement la réduction des effectifs.

<sup>13</sup> Le budget limité dont il disposait pour établir le présent rapport n'a pas permis à l'Inspecteur de se rendre dans plus d'un bureau hors Siège.

<sup>14</sup> Participation: quarante-troisième réunion du Conseil du Syndicat du personnel de l'ONU, le 11 novembre 2010: 9 participants; Assemblée générale ordinaire annuelle du Comité de coordination du personnel de l'ONUG (deuxième convocation) le 4 février 2011: 50 participants; Assemblée générale extraordinaire du Conseil de coordination du personnel de l'ONUG convoquée le 12 juillet après la réunion du Comité de coordination entre le personnel et l'Administration: moins de 50 participants; il convient de noter que le Syndicat du personnel de l'ONU et le Conseil de coordination du personnel de l'ONUG ont été loin d'attendre le quorum pour les réunions susmentionnées. Un tableau de la participation du personnel aux élections figure à la section IV, B.4. En 2009, seuls 19 des 37 groupes électoraux aux fins du quarante-troisième Conseil du personnel du Syndicat du personnel de l'ONU avaient élu des représentants, 18 sièges étant demeurés vacants.

## **B. Faiblesses chroniques du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel (CCAP)**

19. Le CCAP, seule instance mixte personnel-Administration au niveau du Secrétariat, a connu son lot de difficultés, souffrant – selon ses propres rapports durant les trois dernières décennies (voir chap. III) – de deux vices chroniques: la présentation tardive de la documentation par les deux parties et une carence dans l'application de ses décisions, y compris le contrôle et le suivi de celle-ci. En 2011, ces deux faiblesses sont devenues encore plus évidentes.

### **B.1 Présentation tardive de la documentation**

20. Depuis les premières sessions du CCAP, les représentants des deux parties (comme les représentants au sein des organes intergouvernementaux) ont eu du mal à obtenir des documents de l'autre partie en temps voulu<sup>15</sup>, en violation de la section 8.1 de la circulaire relative au CCAP qui stipule clairement que *«l'ordre du jour provisoire et tous les autres documents de travail sont communiqués à tous les membres, suppléants et membres associés au moins trois semaines avant la session»*. Ce délai de trois semaines est lui-même le résultat d'une réduction opérée en 1997 du délai de six semaines en vigueur auparavant. Le risque que les participants mettent en cause l'impartialité du secrétariat du Comité du fait qu'il est actuellement sous le contrôle de l'une des parties est l'une des raisons pour lesquelles il est recommandé qu'il devienne opérationnellement indépendant du Département de la gestion et soit placé sous la seule autorité du Président (voir chap. VIII, sect. B).

21. Lors des préparatifs de la XXII<sup>e</sup> session du CCAP, l'ordre du jour et les documents n'ont pas été distribués aux participants suffisamment à l'avance. Les représentants du personnel ont dû les attendre jusqu'au 8 juin 2011, deux semaines seulement avant de partir pour Belgrade où se déroulait la session. Il n'a donc pas pu y avoir de consultations préliminaires avec l'ensemble du personnel sur les questions qui devaient y être examinées. Si certains représentants du personnel ont attribué ce retard à une décision unilatérale de l'Administration, le Département de la gestion a fait valoir que *«le retard n'était pas dû (...) à l'Administration mais au fait que les représentants du personnel ne pouvaient se décider à participer à la réunion. Dès qu'ils ont décidé d'y participer et ont présenté leurs points de l'ordre du jour, celui-ci a été distribué»*. Une telle explication aurait été suffisante si cette situation avait été exceptionnelle. Mais les documents relatifs à la session informelle cruciale sur les arrangements contractuels (notamment l'ordre du jour provisoire) tenue à Vienne du 26 au 29 janvier 2010 n'ont été envoyés que le 22 janvier 2010, au motif que le document du Bureau de la gestion des ressources humaines était *«encore en préparation»*.

### **B.2 Application inégale des accords du CCAP**

22. La crédibilité et l'efficacité du CCAP ont été sérieusement mises à mal du fait que, depuis ses premières sessions, nombre des accords auxquels il est parvenu n'ont pas été également respectés et appliqués dans les divers lieux d'affectation, en tout ou en partie. Cette carence est devenue si systématique que la question de l'application de ces accords a été inscrite régulièrement à l'ordre du jour des sessions du CCAP. Cette application est néanmoins demeurée insuffisante et inégale au point qu'une série de mesures correctives ont été adoptées lors de sessions successives (voir chap. III, sect. C.2) mais n'ont eu là

<sup>15</sup> Par exemple, le rapport SMCC VI (1983) indique, en son paragraphe 7, que la présentation tardive de documents essentiels a empêché les représentants du personnel d'examiner cette documentation avec leurs collègues dans leurs lieux d'affectation.

encore qu'un succès limité. Il convient de rappeler que dans la limite des pouvoirs qui lui sont délégués, chaque directeur est comptable de la mise en œuvre des accords du CCAP.

23. À l'origine des difficultés qu'ont connues récemment les relations entre le personnel et l'Administration, la transition au cours des quinze dernières années de contrats permanents à un système d'engagements continus et de durée déterminée a suscité un débat toujours en cours à l'Organisation. De plus en plus privés de leurs perspectives de carrière traditionnelles, en proie à un sentiment général de précarité en ce qui concerne la sécurité de l'emploi et aigris par la perte de leurs droits acquis, les fonctionnaires sont de plus en plus mécontents.

24. Comme indiqué ci-après, des décisions importantes affectant le bien-être du personnel ont été prises soit directement par le Secrétaire général soit indirectement dans le cadre d'un dialogue insuffisamment informé avec l'Assemblée générale, sans aucune consultation préalable des représentants du personnel ou sans que ceux-ci puissent faire entendre leur voix. Il est particulièrement troublant que certaines de ces décisions aient été prises juste après la XXXII<sup>e</sup> session du CCAP, au cours de laquelle la Vice-Secrétaire générale avait affirmé que le Secrétaire général avait fait des consultations avec le personnel l'une de ses priorités<sup>16</sup>.

25. Eu égard au rapport du Secrétaire général (A/65/305/Add.1), l'Inspecteur reconnaît avec l'Administration que le Secrétaire général a présenté de bonne foi aux États Membres l'accord auquel le CCAP était parvenu à Beyrouth à sa XXI<sup>e</sup> session. Reste à savoir avec quelle vigueur cet accord a été défendu devant les États Membres. L'absence de mécanisme permettant aux représentants du personnel d'assister à ces discussions met en lumière l'absence de voies de communication réelles et directes entre l'ensemble du personnel et les États Membres. En tant que tierce partie, l'Inspecteur ne peut que relever a posteriori **l'énorme écart dans la manière dont le personnel d'une part et l'Administration de l'autre perçoivent les discussions entre les représentants de l'Administration et les États Membres** une fois que les décisions sont prises et connues. Selon les représentants du personnel, face aux États Membres, l'Administration *«est revenue sur la position convenue»*. Selon le Département de la gestion, *«elle a défendu cette position devant les États Membres qui ne l'ont pas acceptée et ont retenu leur propre proposition»*. Nul ne conteste que le texte final contient des termes qui ont été expressément rejetés par les représentants du personnel à Vienne, en ce qu'il prévoit que le personnel local des missions de maintien de la paix familles non autorisées et l'ensemble du personnel des tribunaux ne peuvent bénéficier d'engagements continus.

26. Ces dernières années, des aspects significatifs de décisions majeures prises par l'Assemblée générale sur les dispositions contractuelles semblent s'écarter de ce qui avait été longuement discuté et en particulier convenu entre les représentants du personnel et ceux de l'Administration lors de la réunion du CCAP tenue à Beyrouth en juin 2010<sup>17</sup>. Les dispositions de la résolution 63/250 de l'Assemblée générale, en date du 24 décembre 2008, prévoyant trois types d'engagements (temporaires, pour une durée déterminée et continus) et de la résolution 65/247 ont assurément affecté la confiance fragile entre le personnel et l'Administration, nonobstant les explications fournies par cette dernière à cet égard.

27. Le personnel considère donc que l'Administration s'est montrée incapable de jouer efficacement et adéquatement son rôle crucial d'intermédiaire entre les États Membres et les représentants du personnel. D'une manière générale, l'ensemble du personnel considère qu'il n'a pas suffisamment été associé à cet important processus, tant par l'Administration

<sup>16</sup> CCAP, XXXII<sup>e</sup> session, par. 21.

<sup>17</sup> Les résultats positifs de la réunion de Beyrouth contrastent avec ceux de la réunion extraordinaire et informelle du CCAP tenue à Vienne en janvier 2010, qui n'avait pu parvenir à un accord.

que par ses représentants. Même lorsque, comme en 2010, une position commune est arrêtée au CCAP, les représentants du personnel n'ont aucun moyen d'observer ni d'influencer ce qui suit, ou d'y réagir, s'agissant en particulier de l'examen par l'Assemblée générale des propositions de l'Administration et des décisions qu'elle prend à cet égard dans le cadre de ses réunions informelles ou des réunions «informelles officieuses» de la Cinquième Commission, encore plus «fermées». De même, l'Administration se trouve dans la situation peu enviable de devoir faire face a posteriori aux réactions du personnel en ce qui concerne la réforme de la gestion des ressources humaines, domaine dans lequel elle n'a ni le pouvoir de décision ni le dernier mot, et affronter des États Membres qui sont de plus en plus sensibles, et plus sélectivement, aux contraintes budgétaires.

### B.3 Appréciations contradictoires de décisions majeures qui auraient été prises sans la participation du personnel

28. Les relations entre le personnel et l'Administration ont été particulièrement affectées par une série d'initiatives prises par l'Administration (à divers niveaux) tant avant qu'après la XXXII<sup>e</sup> session du CCAP (en juin 2011). Les représentants du personnel ont considéré ces décisions comme des initiatives unilatérales contraires à l'esprit et à la lettre des articles 8.1 et 8.2 du Statut du personnel et de la disposition 8.1 h) du Règlement du personnel (voir les textes à l'annexe I). Le tableau ci-après ne donne que des exemples récents de la divergence majeure existant entre les vues des représentants du personnel et celles de l'Administration (ces dernières déduites pour l'essentiel d'observations reçues du Département de la gestion) sur certaines de ces décisions, sur lesquelles l'Inspecteur ne peut prendre une position bien arrêtée faute des informations et de la légitimité nécessaires.

Tableau 1

#### Exemples de décisions considérées par les représentants du personnel comme ayant été prises sans consultations

<i>Sujet</i>	<i>Opinion des représentants du personnel</i>	<i>Position du Département de la gestion de l'ONU<sup>18</sup></i>
Réforme des arrangements contractuels (2009-2011)	Face aux États Membres, le Secrétaire général a renié les accords sur les arrangements contractuels négociés au CCAP pendant plusieurs années. La nouvelle réforme de la gestion des ressources humaines a été lancée sans l'aval des organes représentatifs du personnel, et consacrait des changements qui avaient été totalement rejetés par les représentants du personnel en janvier 2010 à Vienne.	«C'est ainsi que fonctionne le processus intergouvernemental. Les États Membres ont la prérogative de décider et de fait ont indiqué clairement qu'ils n'avaient pas besoin de l'aval des organes représentatifs du personnel pour prendre des initiatives en matière de ressources humaines.»
Mobilité	Lettre datée du 14 septembre 2011 adressée au Secrétaire général par le Vice-Président du CCAP: «Comme vous le savez, le personnel et l'Administration ont travaillé de concert durant l'année écoulée à la mise au point d'une politique de mobilité. Deux modèles ont été étudiés: le premier consisterait à renforcer les mesures d'incitation à la mobilité, le second instaurerait un système organisé de mobilité. Lors de la réunion du CCAP tenue en juin, le personnel et	

<sup>18</sup> Lorsque aucune autre source n'est indiquée, la source est constituée par les observations reçues par le CCI le 20 septembre 2011 du Département de la gestion de l'ONU sur le projet du présent rapport.

l'Administration sont convenus d'étudier les deux modèles dans le cadre d'un groupe de travail et au moyen d'une analyse plus approfondie afin de préparer des recommandations pour approbation l'été suivant. Cet accord a néanmoins été rompu deux mois plus tard et il a été dit au groupe de travail que vous n'accepteriez que le système organisé de mobilité.».

## Mobilité 2

Courrier électronique daté du 29 novembre 2011 adressé au Secrétaire général adjoint aux ressources humaines par le Vice-Président du CCAP: «Le groupe de travail a été mandaté par le CCAP et son mandat ne peut être modifié unilatéralement par les parties. Ce mandat consiste notamment à étudier plus avant les deux options en vue de présenter une proposition finale. Le document présenté par l'Administration (*en septembre*) préjuge les résultats des travaux du groupe de travail et porte donc atteinte à la possibilité pour celui-ci d'accomplir la tâche pour laquelle il a été mandaté. Il (*le document*) contraint manifestement les représentants de l'Administration au sein du groupe à suivre les grandes lignes définies dans la proposition et mène donc le personnel à douter que ses vues seront prises en considération. Ce document empêche en outre le groupe d'examiner la question de manière équilibrée et équitable. Pour remédier à ce déséquilibre, les représentants du personnel au sein du groupe établiront leur propre proposition, dont ils espèrent qu'elle figurera à l'ordre du jour du groupe.».

Courrier électronique daté du 21 novembre 2011 adressé au Vice-Président du CCAP par le Secrétaire général adjoint aux ressources humaines: «Le Secrétaire général respecte la procédure du CAP et prend note de l'accord de Belgrade. Dans le même temps (...) le système de mobilité volontaire n'aboutit pas à une mobilité effective à l'Organisation. (...) C'est pourquoi seule une approche plus organisée dans le cadre de laquelle les fonctionnaires changent périodiquement d'emploi tout au long de leur carrière mettra véritablement "la mobilité en œuvre". Il est important que cela soit clair dès le début des travaux du groupe de travail sur la politique en la matière.».

## Nouveau système d'administration de la justice

Décision unilatérale de demander aux organes représentatifs du personnel de subventionner le Bureau d'aide juridique au personnel créé au sein du Bureau de l'administration de la justice en application de la résolution 63/253 de l'Assemblée générale, du 24 décembre 2008.

«Les discussions entre les représentants de l'Administration et ceux du personnel sur la question d'un système financé par le personnel ont uniquement eu lieu en raison de nombreuses résolutions de l'Assemblée générale dans lesquelles celle-ci invitait les représentants du personnel puis demandait au Secrétaire général de présenter des propositions en vue d'un tel système (résolutions 61/261, 62/228, 63/253 et 65/251). Les représentants du personnel ont été consultés en chaque occasion et leurs vues ont été exposées devant l'Assemblée générale dans chaque cas.»

Sujet	Opinion des représentants du personnel	Position du Département de la gestion de l'ONU <sup>18</sup>
Sûreté et sécurité	Publication du Manuel des politiques de sécurité concernant le système de gestion de la sécurité (8 avril 2011). Ce manuel a été élaboré sans consulter le Syndicat du personnel des missions hors Siège alors qu'il avait été convenu auparavant que ses membres participeraient aux équipes de pays de gestion de la sécurité.	
Harmonisation des conditions d'emploi des fonctionnaires en poste dans des lieux d'affectation famille non autorisée (2010)	Il ressort des minutes du Comité mixte de négociation hors Siège (avril 2011) que les modifications introduites dans les conditions d'emploi du personnel hors Siège et en particulier des agents du Service mobile n'ont jamais été discutées avec les représentants du personnel mais imposées unilatéralement par l'Administration. Ces modifications entraînent non seulement des pertes financières, mais aussi une réduction considérable de la mobilité des agents du Service mobile, un élément clef de leur statut depuis la création de cette catégorie de personnel, et qui par exemple rendait jusqu'ici leur redéploiement possible au sein d'une nouvelle mission dans les quarante-huit heures.	«Ces modifications ont été discutées avec le Syndicat du personnel des missions hors Siège et le personnel en général en plusieurs occasions. C'est finalement l'Assemblée générale qui a tranché.» «La question de savoir s'ils bénéficiaient d'un engagement permanent ne concerne en rien leurs conditions d'emploi.»
Harmonisation des conditions d'emploi hors Siège (2010)	Reclassement d'un certain nombre de lieux d'affectation classés difficiles (par exemple Tindouf <sup>19</sup> ) dans la catégorie des «lieux d'affectation famille autorisée» sans consulter les représentants du personnel.	«Les représentants du personnel n'ont jamais participé à la désignation des lieux d'affectation famille autorisée/famille non autorisée (...) et cela relève de la CFPI en fonction de l'avis du Département de la sécurité et n'a pas à être négocié avec le personnel.» <sup>20</sup>
Divers mémorandums sollicitant l'approbation de projets de circulaires du Secrétaire général ou d'instructions administratives durant l'été 2011 par courrier électronique uniquement	En 2011, au lieu d'examiner les projets d'instructions administratives durant la session de juin du CCAP, l'instance se prêtant le mieux à des consultations effectives, l'Administration n'a sollicité des observations sur ces documents que par courrier électronique peu après la fin de la session du CCAP et n'a donné qu'un bref délai pour y répondre. Tel a été le cas s'agissant des projets d'instructions administratives relatives aux cartes d'identité ONU et à la résidence permanente.	

<sup>19</sup> Les familles seraient amenées à vivre dans un camp militaire dépourvu d'école ou d'hôpital, en un lieu isolé du Sahara.

<sup>20</sup> Toutefois, selon des discussions que l'Inspecteur a eues avec la CFPI, les fédérations de personnel sont bien associées au processus de classement des lieux d'affectation.

## C. Crise ouverte en 2011

29. C'est dans ce contexte qu'un certain nombre d'événements importants se sont produits en 2011, que force est de qualifier de «crise ouverte» dans les relations entre le personnel et l'Administration à l'Organisation des Nations Unies, concernant l'organisation des réformes de la gestion des ressources humaines examinées par l'Assemblée générale, dans le cadre et sous la pression de sérieuses contraintes budgétaires:

a) Le 7 mars 2011, le Chef de Cabinet du Secrétaire général a adressé un mémorandum à tous les chefs des départements et bureaux, demandant qu'une proposition soit mise au point dans un délai très bref en vue d'une réduction de 3 % de l'ensemble des budgets pour l'exercice biennal 2012-2013. Dans une lettre datée du 22 mars adressée au Secrétaire général, le Vice-Président du CCAP soulignait «l'inquiétude et la consternation» de l'ensemble du personnel à cet égard, indiquant que ces sombres réalités budgétaires «exigeaient des discussions réfléchies et non des décisions hâtives» et que «le personnel, l'Administration et, en fait, les États Membres, n'attendaient rien de moins», et rappelait au destinataire de la lettre que les règles et valeurs essentielles de l'ONU exigeaient que les mesures susceptibles d'avoir un impact sur l'ensemble du personnel fassent l'objet de consultations préalables avec les organes représentatifs du personnel, sans aucune exception;

b) Le 16 mai 2011, le Syndicat du personnel des missions hors Siège des Nations Unies, représentant 7 500 administrateurs et agents du Service mobile, a annoncé qu'il mettait fin à sa «participation aux consultations entre le personnel et l'Administration tenues sous les auspices du CCAP», avec effet immédiat. Il accusait l'Administration d'utiliser le mandat du CCAP défini en 2002 comme «outil de contrôle de gestion» et exposait ses griefs en ce qui concerne les arrangements contractuels et l'administration de la justice. Il qualifiait le CCAP d'organe «partial, au sein duquel une partie a tous les pouvoirs et l'autre pas du tout». L'Association du personnel du PNUD/FNUAP/UNOPS (affiliée à UNISERV) s'est elle aussi retirée peu après du CCAP;

c) Le 18 mai 2011, le Vice-Président du CCAP a adressé au Président du CCAP une lettre au nom de 12 organes représentatifs du personnel dans laquelle il indiquait que «ceux-ci [étaient] gravement préoccupés par l'absence de consultations adéquates» et qu'ils avaient décidé de participer à la XXXII<sup>e</sup> session du CCAP uniquement «pour éviter une rupture totale du dialogue, mais pas dans n'importe quelles conditions». Il indiquait en outre que ces organes participeraient à la réunion malgré la situation difficile dans laquelle ils se trouvaient actuellement face à l'Administration afin que «le CCAP retrouve son autorité et son poids». Cette lettre énonçait quatre conditions:

- i) Tenue de la XXXII<sup>e</sup> session du CCAP à New York<sup>21</sup>;
- ii) Examen dans le cadre d'un groupe 2+2 de l'application des accords adoptés par le CCAP depuis 2007;

<sup>21</sup> Ceci était conforme à la disposition de la circulaire relative au CCAP (ST/SGB/2002/15, par. 7.2) prévoyant une alternance des lieux des sessions mais contraire à une décision arrêtée d'un commun accord lors de la session précédente selon laquelle le Syndicat du personnel des missions hors Siège proposerait un lieu de réunion dans les mois suivant la XXXI<sup>e</sup> session du CCAP (rapport, par. 80). Le Syndicat a proposé Brindisi, qui mettait le matériel et le personnel d'appui nécessaires à disposition sans frais. L'Administration a toutefois choisi un hôtel à Belgrade, le Département de la gestion déclarant à l'issue de discussions avec le Syndicat que «cette décision a été prise parce que le coût estimatif de la réunion était plus bas à Belgrade».

iii) Finalisation d'une circulaire du Secrétaire général (relative au mandat d'un Comité Administration-personnel (CAP)) «que le Secrétaire général avait mis en attente»<sup>22</sup>; et

iv) Examen du projet de circulaire du Secrétaire général sur les engagements continus.

30. À l'issue de consultations internes avant la session du CCAP, les représentants du personnel qui restaient ont pratiquement menacé de revoir leur participation au Comité s'ils ne recevaient pas une garantie claire en ce qui concerne ces conditions. Comme indiqué dans le rapport de session, la XXXII<sup>e</sup> session du CCAP a commencé par un examen de ces difficultés. Si la SSG du Bureau de la gestion des ressources humaines a de nouveau confirmé qu'elle était résolue à œuvrer constructivement et à travailler avec tous les participants pour aboutir à des accords sur tous les points de l'ordre du jour, le Vice-Président du CCAP, qui avait été réélu, a appelé l'attention sur «une évolution troublante des relations entre le personnel et l'Administration, insistant sur les différentes propositions présentées à l'Assemblée générale sur les engagements continus, les coupes budgétaires récentes et la note sur la mobilité au sujet desquelles le personnel n'a pas été consulté». Il dénonçait un manque de respect pour le processus consultatif jusqu'aux plus hauts échelons de l'Organisation<sup>23</sup>.

#### **D. À sa XXXII<sup>e</sup> session, le CCAP trouve apparemment une solution à la crise**

31. Avant d'examiner diverses questions de fond, le CCAP s'est penché sur trois des quatre conditions susmentionnées<sup>24</sup>. Sur la seconde condition, suite à une proposition bien accueillie du Président, il a été décidé que le secrétariat du CCAP suivrait l'exécution des accords conclus par le Comité de manière plus systématique et en permanence. Des états actualisés de cette exécution seraient périodiquement adressés aux membres du CCAP. Les accords seraient également numérotés et ceci serait mentionné dans le texte du rapport<sup>25</sup>.

32. S'agissant de la troisième condition, les représentants du personnel, après s'être consultés informellement, ont menacé de ne pas participer à la session officielle s'ils ne recevaient pas de garanties quant à des réponses positives du plus haut niveau de l'Administration. Le Secrétaire général a désigné la Vice-Secrétaire générale et son Chef de Cabinet pour examiner le problème avec le CCAP par vidéoconférence, et la Vice-Secrétaire générale s'est clairement «engagée à promulguer le projet de circulaire du Secrétaire général sur le CAP le 21 septembre 2011 au plus tard»<sup>26</sup> (cet engagement a été dûment honoré le 8 septembre 2011). Cette négociation sans précédent est visée au paragraphe 17 du rapport de la XXXII<sup>e</sup> session du CCAP, avec la simple mention «longues délibérations».

<sup>22</sup> De nombreux représentants avec lesquels l'Inspecteur s'est entretenu apparemment ne savaient pas ou avaient oublié que l'accord de 2008 (figurant dans le rapport de la XXIX<sup>e</sup> session du CCAP (annexe IV/appendice 4) avait été conclu étant entendu «qu'il fallait consulter de nouveau les syndicats absents avant de le présenter au Secrétaire général, conformément à la pratique établie». Cette phrase visait manifestement le Syndicat du personnel des missions hors Siège au Siège de l'ONU, avant que celui-ci eut décidé de revenir au CCAP après ses propres élections en mai 2011.

<sup>23</sup> CCAP, XXXII<sup>e</sup> session, par. 10.

<sup>24</sup> La première, concernant la tenue de la session à New York, n'avait manifestement plus raison d'être, la session étant déjà en cours à Belgrade.

<sup>25</sup> Ibid., par. 16.

<sup>26</sup> Ibid., par. 17.

33. La dernière question fondamentale était l'absence de consultations avant l'adoption de politiques en matière de gestion des ressources humaines: les représentants du personnel ont demandé à participer aux travaux de l'équipe de gestion de la réforme et que les informations pertinentes soient communiquées au personnel et que celui-ci ait la possibilité de contribuer au processus et d'en être informé. L'Administration a indiqué que l'équipe de gestion de la réforme se féliciterait d'une participation du personnel au processus et a proposé de désigner au sein de l'équipe un agent de liaison auquel le personnel pourrait faire part de ses idées et préoccupations<sup>27</sup>.

34. En ce qui concerne le processus de consultation, les représentants du personnel ont fait observer qu'il fallait actualiser la circulaire ST/SGB/274 de 1994 («Procédures et mandat des organes de consultation Administration/personnel à l'échelon du département ou du bureau») afin de mieux définir le sens du mot «consultation» et d'établir des procédures aux fins des consultations. L'Administration a elle aussi estimé qu'il fallait réviser et actualiser la circulaire et a invité les représentants du personnel à faire des propositions. Il a été décidé que ceux-ci nommeraient l'un d'entre eux pour travailler informellement avec l'Administration à la révision de la circulaire, qui serait ensuite distribuée pour observations conformément aux procédures ordinaires<sup>28</sup>. Durant la vidéoconférence, «le Chef de Cabinet a indiqué que le fait qu'il était envisagé de permettre au personnel d'informer la Cinquième Commission de ses vues était un signe d'ouverture. Il a aussi estimé que nombre des problèmes étaient en partie dus à un manque de confiance, et qu'il n'y avait pas de degré dans la confiance. Soit il y avait la confiance, soit elle faisait défaut, et **les deux parties devaient s'efforcer de rétablir la confiance.**»<sup>29</sup>.

35. La phrase ci-dessus donne la dimension exacte de ce qui est en jeu en matière de relations entre le personnel et l'Administration en 2011 et définit un objectif majeur du présent rapport. Il est manifeste que ses recommandations devront être examinées et consultées par le personnel et par l'Administration et que le mandat du CAP et l'instruction ST/AI/293 (sur les facilités accordées aux organes représentatifs du personnel) telle que révisée «pourront devoir être de nouveau actualisés en fonction des recommandations figurant dans le rapport du CCI»<sup>30</sup>. Comme il est souhaitable que les facilités normalement accordées aux organes représentatifs du personnel et aux fédérations de fonctionnaires soient harmonisées à l'échelle du système, les recommandations tiendront compte des observations faites dans les deux rapports du CCI sur les relations entre le personnel et l'Administration.

36. Depuis la XXXII<sup>e</sup> session du CCAP (Belgrade), l'évolution récente du dialogue entre le personnel et l'Administration à l'ONU indique une certaine amélioration. L'actuel Secrétaire général a, de même que la Vice-Secrétaire générale, reçu les syndicats du personnel de l'ONU (pour la première fois depuis le début de son mandat). Le Vice-Président du CCAP a qualifié cette réunion d'utile en ce qu'elle a donné lieu à «un échange de vues constructif sur toute une série de questions affectant le personnel, ce qui constitue un précédent pour l'avenir». Y ont notamment été examinés l'importance des consultations, la sécurité du personnel et les problèmes systémiques du système de justice interne. Les messages échangés de septembre à décembre 2011 entre le Vice-Président du CCAP et des hauts responsables de l'ONU (la VSG et le SSG aux ressources humaines) sur divers sujets (politique de mobilité, engagements temporaires, voyages et équipe de gestion de la réforme) semblent indiquer qu'un renforcement du dialogue et une meilleure compréhension de ce qu'impliquent les consultations sont nécessaires.

<sup>27</sup> Ibid., par. 18.

<sup>28</sup> Ibid., par. 19.

<sup>29</sup> Ibid., par. 21.

<sup>30</sup> Ibid., par. 22.

### III. Le Comité (de coordination) Administration personnel du Secrétariat de l'ONU (CCAP/CAP)<sup>31</sup>

37. De nombreux éléments de la crise dans les relations entre le personnel et l'Administration décrites au chapitre II auraient pu être réglés à l'amiable s'ils avaient été régulièrement examinés dans le cadre du CCAP – seule instance officielle de dialogue entre le personnel et l'Administration au niveau du Secrétariat de l'ONU. Il est essentiel de comprendre comment il fonctionne, les succès qu'il a remportés et les difficultés qu'il a rencontrées au cours des trente dernières années (qui font l'objet du présent chapitre) pour améliorer les relations entre le personnel et l'Administration à l'ONU; le chapitre VIII indique comment le Comité peut aller de l'avant.

#### A. Mandat et pouvoirs

38. Créé en 1980<sup>32</sup>, le CCAP a vu son mandat modifié en cinq occasions, la sixième révision ayant été publiée le 8 septembre 2011, comme la VSG l'avait promis à la XXXII<sup>e</sup> session du Comité sous la pression des membres de celui-ci représentant le personnel. Selon son nouveau mandat:

*1.1: Le Comité Administration-personnel se veut le principal mécanisme équitable et efficace de négociation entre le personnel et l'Administration.*

*1.2: Le Comité recense, examine et règle par consensus les questions intéressant le bien-être des fonctionnaires, en particulier leurs conditions de travail, leurs conditions de vie en général et d'autres aspects de l'administration du personnel, ainsi qu'il est dit à l'alinéa a) de l'article 8.1 du Statut du personnel.*

*1.3: Le Comité se prononce par consensus sur les questions relevant de l'autorité du Secrétaire général. S'agissant de celles qui ne relèvent pas de l'autorité du Secrétaire général, il arrête toute position à présenter à l'Assemblée générale. Faute de parvenir à un consensus lors des délibérations, le Comité arrête toutes modalités propres à lui permettre de dégager un consensus. En cas d'échec, le Secrétaire général charge une tierce partie agréée par le personnel et l'Administration d'une mission de médiation et, au besoin, de lui soumettre pour décision un exposé tripartite.*

39. Ce nouveau mandat est fondé sur le Statut du personnel et confère au CAP les mêmes compétences qu'au CCAP. Toutefois, il renforce les pouvoirs du Comité en étant clairement «axé sur les résultats» et en ce qu'il insiste sur la nécessité du consensus, alors que le précédent mandat prévoyait seulement que «le CCAP s'efforce à cette fin de parvenir à un accord sur les recommandations à faire au Secrétaire général au sujet des politiques et procédures»<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Le projet du présent rapport a été communiqué pour observations en juillet 2011, et la circulaire remplaçant le CCAP par le CAP a été publiée le 8 septembre 2011 (ST/SGB/2011/6). La version finale du présent rapport est actualisée et continuera d'appeler le Comité le «CCAP» pour ce qui est du passé et utilisera l'acronyme «CAP» en ce qui concerne le nouveau mandat et l'avenir du Comité. Si ce nouveau mandat peut être considéré comme un progrès, l'Inspecteur regrette que le mot «coordination» ne figure plus dans le titre, car ce mot rendait compte du rôle du Comité en tant que mécanisme de coordination et que plus haute instance parmi tous les organes mixtes existant dans les différents lieux d'affectation.

<sup>32</sup> ST/SGB/176.

<sup>33</sup> ST/SGB/2002/15, par. 1.1.

40. S'il est strictement mis en œuvre, le nouveau mandat du CCAP donne une influence extraordinaire au personnel s'agissant de participer à la prise des décisions qui les intéressent. Plus clairement que le précédent mandat, ce texte non seulement permet aux représentants du personnel dûment élus de faire des propositions à l'intention du Secrétaire général, mais en outre interdit que les politiques ayant des effets sur le bien-être du personnel soient promulguées unilatéralement. Il donne, et ceci est important, un rôle actif à l'ensemble du personnel par l'intermédiaire de ces organes représentatifs et des organes mixtes qui y sont représentés, qui doivent disposer de suffisamment de temps (au moins six semaines selon la section 7.5) pour examiner et commenter ces politiques. L'histoire du CCAP montre que les questions sur lesquelles il n'y a pas d'accord lors d'une session donnée sont réexaminées à la session suivante. Dans le cadre du nouveau mandat, la promulgation unilatérale ou le raccourcissement du délai de consultation devient une véritable violation d'un texte normatif vigoureux, encore aggravée en l'absence de toute discussion devant le Comité. Toutefois, afin de créer un véritable état de droit à cet égard, les responsables de tels actes devraient être amenés à rendre des comptes devant une instance judiciaire chargée de connaître des décisions de l'Administration. Actuellement, le CAP est bien placé pour demander à ce que les règles, règlements et mandats soient respectés, appliqués et mis en œuvre, et veiller à ce qu'ils le soient.

41. Le CCAP a déjà connu un certain succès s'agissant d'asseoir son autorité, ayant décidé à sa VII<sup>e</sup> session (1983) que son activité constituait une « négociation » et ayant décidé que toutes les instructions administratives affectant le personnel hors Siège devaient être communiquées pour consultation aux CCM et organes représentatifs du personnel locaux. Souvent, les textes d'une telle importance sont issus de discussions longues et difficiles pouvant occuper de nombreuses sessions, et attestent clairement qu'il s'agit d'un résultat **négocié**. La crédibilité des accords conclus lors des sessions du Comité est encore renforcée si l'on tient compte du fait qu'**historiquement, les rapports du CCAP (et leurs annexes contenant les accords conclus) ont toujours été approuvés par le Secrétaire général en sa qualité de plus haut fonctionnaire de l'Organisation.**

## B. Composition et relations avec les comités mixtes locaux

42. Le CCAP est composé d'un nombre égal de représentants du personnel et de l'Administration, et compte parmi ses membres 9 organes représentatifs du personnel (chacun représentant un des 8 lieux d'affectation désignés<sup>34</sup> ainsi que le Syndicat du personnel des missions hors Siège pour le personnel hors Siège) ainsi que 9 membres « d'un rang suffisamment élevé représentant l'Administration, choisis compte dûment tenu de la nécessité d'assurer la représentation des divers lieux d'affectation »<sup>35</sup>. Il comprend aussi des membres associés (sur demande)<sup>36</sup>, et comme toutes les interventions faites par les membres du Comité sont d'importance égale<sup>37</sup> (un principe qui découle de la volonté de conclure des accords par consensus), la représentation pondérée (en fonction du nombre de fonctionnaires représentés) n'a plus lieu d'être au CAP.

<sup>34</sup> Le Siège de l'ONU, les offices hors Siège (Genève, Nairobi, Vienne), les commissions économiques régionales (CEA, CESAP, CESA, CEPALC) et la Base logistique de l'ONU (à Brindisi), où le Syndicat du personnel des missions hors Siège des Nations Unies a maintenant son siège.

<sup>35</sup> ST/SGB/2002/15 et ST/SGB/2011/6, par. 3.1 b).

<sup>36</sup> Selon son précédent mandat, il s'agissait des organismes suivants: TPIR, TPIY, PNUD, FNUAP, HCR, UNICEF, UNOPS et UNU; les deux tribunaux ont une durée de vie limitée par leur acte constitutif.

<sup>37</sup> ST/SGB/2011/6, sect. 1.4.

43. Comme le mandat précédent, le nouveau texte contient des dispositions relatives aux suppléants (un par membre) et conseillers (un pour chaque partie, qui peuvent demander la parole). Le Président est choisi par le Secrétaire général sur une liste proposée par les représentants du personnel (disposition 8.2 b) du Règlement du personnel). Les représentants du personnel élisent l'un d'entre eux comme Vice-Président pour un mandat d'un an. Le Président du CCAP joue le rôle de modérateur neutre et est assisté par un secrétariat qui informe les membres des faits nouveaux intervenus dans le domaine des relations entre le personnel et l'Administration entre les sessions, et il a droit à un secrétaire et un conseiller juridique. Le Comité arrête ses propres procédures et décide de son programme de travail. Il tient une session chaque année depuis 1985 (tous les six mois auparavant) qui dure en moyenne un peu plus de six jours, trois jours étant réservés avant et après chaque session aux consultations entre représentants du personnel. Chaque session annuelle réunit environ 50 participants en moyenne. En vertu du nouveau mandat du CAP, les représentants du personnel «désignent un interlocuteur principal qui est chargé d'exposer leur position et de mener les négociations» (sect. 3.7). Les représentants de l'Administration agissent sous la conduite du Secrétaire général adjoint et du Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines, auxquels le Secrétaire général délègue les pouvoirs nécessaires pour conclure un accord par consensus sur toutes les questions inscrites à l'ordre du jour qui relèvent de son autorité (sect. 3.8). L'avenir dira si ceci aide le Comité dans ses travaux.

44. Le CCAP travaillait en collaboration étroite avec les organes mixtes Administration-personnel créés dans les divers lieux d'affectation et hors Siège, reprenant souvent leurs initiatives, les consultant, examinant leurs travaux et à l'occasion leur confiant des missions spéciales. Lorsqu'un organe mixte ne pouvait régler des problèmes se posant au niveau local en matière de ressources humaines, il pouvait les renvoyer au CCAP pour recommandation. À cet égard, le mandat du CAP est ainsi libellé: «L'existence du Comité n'empêche pas les organes mixtes Administration-personnel locaux d'examiner toutes questions qui intéressent l'ensemble du personnel, étant entendu que le Comité doit en être saisi aux fins de négociations finales.». Outre les questions concernant l'application des accords déjà conclus, le CCAP examine généralement des problèmes mondiaux plutôt que des problèmes propres à tel ou tel lieu d'affectation.

## **C. Aspects positifs du CCAP**

### **C.1 Pratiques optimales des groupes de travail**

45. Les groupes de travail étaient des organes subsidiaires du CCAP (qui les utilisait depuis sa première session) consistant en de petits groupes de représentants particulièrement compétents et expérimentés examinant de manière approfondie les questions complexes ne pouvant être aisément réglées dans le cadre d'une plénière pendant la durée limitée de la session du CCAP. Si certains groupes de travail étaient sessionnels (limités à la durée de la session du CCAP), d'autres étaient intersessionnels (de durée variable) et leur organisation (davantage de temps entre membres moins nombreux mais plus expérimentés) permettait de mener des débats et des consultations sérieux avec toutes les parties intéressées/expérimentées afin d'élaborer des recommandations à l'intention du CCAP. La plupart de leurs rapports (et de leurs recommandations) étaient approuvés par le Comité, et ils sont devenus un élément régulier de celui-ci, une évolution qui a culminé avec l'adoption officielle du mandat d'un mécanisme intersessions à la XIX<sup>e</sup> session du CCAP (1995).

## C.2 Initiatives visant à améliorer le suivi de l'application des accords

46. Comme noté ci-dessus, l'efficacité du CCAP a été régulièrement compromise par la non-application ou l'application inégale des accords conclus dans les divers lieux d'affectation. Il conviendrait d'indiquer clairement aux cadres à tous les niveaux qu'ils sont officiellement tenus d'appliquer les accords conclus au Comité une fois qu'ils ont été approuvés par le Secrétaire général. De fait, dans la limite des pouvoirs qui lui sont délégués, chaque directeur est comptable de leur application. Le CCAP a adopté des mesures pour tenter de remédier aux carences ou à l'inégalité dans l'application des accords, et a notamment posé à sa XX<sup>e</sup> session (1996) le principe du suivi conjoint de cette application. D'autres initiatives adoptées à cet égard auraient dû considérablement améliorer le suivi si elles avaient été respectées et mises en œuvre<sup>38</sup>. De fait, le nombre et la diversité de ces initiatives attestent la difficulté du problème qu'elles visent à résoudre. L'importance de cette fonction de suivi est aussi attestée par le fait que, de 2003 à 2005 – une période particulièrement sombre des relations entre le personnel et l'Administration, durant laquelle le CCAP n'a tenu aucune session – deux groupes de travail mixtes, réunis en septembre 2004 et en août 2005, ont tout de même réussi à établir un tableau de l'état d'application des accords antérieurs (voir chap. II, C. «Crise ouverte en 2011» pour un autre exemple d'importance comparable).

47. La liste qui figure dans la note 38 met en lumière la nécessité urgente, reconnue aussi bien par le BSCI (A/64/221) que par l'Assemblée générale dans sa résolution 63/250, de renforcer la fonction de contrôle du Bureau de la gestion des ressources humaines et d'améliorer la communication entre les directeurs et entre les représentants du personnel. Bien que les représentants de l'Administration aient reconnu en plusieurs occasions la nécessité de renforcer le suivi<sup>39</sup>, les représentants du personnel au CCAP ont continué

<sup>38</sup> Parmi ces initiatives:

- a) Groupe de travail pour le suivi intersessions (CCAP, X<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> sessions);
- b) Rapports de situation semestriels sur l'application des accords approuvés (CCAP, XV<sup>e</sup> session);
- c) Rapports sur l'application des accords dans les divers lieux d'affectation devant être remis par les CCM locaux au Secrétaire du CCAP trois mois avant chaque session (CCAP, XX<sup>e</sup> session);
- d) Fixation de dates d'application (CCAP, XX<sup>e</sup> session);
- e) Tableau de suivi de l'application des accords (CCAP, XX<sup>e</sup> session);
- f) Examen ponctuel de la mise en œuvre des politiques de gestion des ressources humaines dans les lieux d'affectation hors Siège, en particulier en ce qui concerne les conditions d'emploi des agents des services généraux recrutés sur le plan local (CCAP, XXII<sup>e</sup> session);
- g) Création d'un groupe de contact (mixte) (2+2) pour aider le Président du CCAP à contrôler l'application des accords passés et futurs conclus au CCAP (CCAP, XXVII<sup>e</sup> session);
- h) Recommandation tendant à ce que les CCM se réunissent dans tous les lieux d'affectation peu après chaque session du CCAP pour suivre le processus d'application;
- i) Demande adressée aux CCM locaux afin qu'ils renvoient immédiatement à un «agent de liaison pour les relations entre le personnel et l'Administration» du Bureau de la gestion des ressources humaines les questions qui n'ont pu être résolues au niveau local (CCAP, XX<sup>e</sup> et XXV<sup>e</sup> sessions);
- j) Recommandation tendant à ce qu'à l'avenir la liste des mesures mises en œuvre renvoie toujours à la session durant laquelle l'accord a été conclu et aux paragraphes pertinents du rapport, et indique le bureau qui a été désigné pour l'application et le délai prévu pour celle-ci (CCAP, XXIX<sup>e</sup> session).

<sup>39</sup> Lors de la XVII<sup>e</sup> session du CCAP, l'Administration a annoncé son intention d'améliorer le contrôle de l'application des règles et pratiques administratives; à la XX<sup>e</sup> session du CCAP, les

d'insister<sup>40</sup> pour que l'Administration crée un mécanisme mixte de contrôle parce que les accords continuaient de n'être pas appliqués. Ceci peut avoir des incidences financières et les chefs de secrétariat concernés devraient soumettre des prévisions de dépenses à leurs organes directeurs.

48. Il est regrettable que des délais de plusieurs semaines ou plusieurs mois entre l'adoption d'un rapport du CCAP et son approbation par le Secrétaire général, puis sa publication, aient régulièrement empêché les résultats des travaux du CCAP d'avoir un effet immédiat et limité la possibilité d'appliquer rapidement les accords. C'est ainsi, par exemple, que le rapport de la XXXII<sup>e</sup> session a été publié à la fin de septembre 2011.

### C.3 Efforts faits pour parvenir à des solutions d'un commun accord

49. Si les débats du CCAP, à la différence d'un débat général, ont pour objectif de parvenir à des solutions convenues, le mandat du CAP (sect. 1.3 citée ci-dessus) indique plus clairement que celui du CCAP (sect. 1.2) la procédure à suivre lorsque des désaccords se révèlent difficiles à surmonter. Si certains peuvent l'être en respectant les procédures fondamentales de participation (voir tableau 4 relatif aux règles visant à assurer des négociations constructives), lorsque des positions bien arrêtées étaient difficilement conciliables le CCAP a en fait, au cours des années, eu recours à diverses options:

- Élaboration par une partie concernée (pour la session suivante) d'un document décrivant le système en vigueur et évaluant le pour et le contre des solutions de remplacement proposées;
- Chaque partie a été chargée de réviser le texte de ses documents pour la session suivante;
- Le Président, en consultation avec le conseiller juridique, a établi et distribué un texte de synthèse avant la session suivante;
- Une partie a retiré le texte qu'elle avait proposé;
- Lorsque aucun accord n'avait été possible durant la session,
  - Les deux parties ont présenté leurs propres recommandations (souvent contradictoires) au Secrétaire général pour décision;
  - Le Président du CCAP, lorsqu'il a transmis le rapport de la session au Secrétaire général, y a annexé une lettre d'explication exposant la position de chaque partie; le Secrétaire général avait alors la possibilité de demander aux représentants du personnel et/ou de l'Administration de lui fournir des informations supplémentaires afin de prendre sa décision;
  - Le CCAP a présenté les rapports des groupes de travail au Secrétaire général pour examen, accompagnés des réserves exprimées par l'Administration et des ajouts proposés par le personnel, qui devaient faire office d'avis général.

Pour l'Inspecteur, cette dernière option (lorsqu'aucun accord n'était possible) va à l'encontre de la raison d'être du CCAP qui est de conclure des accords. Les procédures établies pour le CAP sont plus cohérentes.

---

représentants de l'Administration sont convenus qu'un renforcement du suivi de la mise en œuvre des recommandations approuvées par le CCAP était conforme aux accords conclus au sein de celui-ci.

<sup>40</sup> Par exemple, à la XII<sup>e</sup> session du CCAP (1988), les représentants du personnel ont demandé à l'Administration de veiller à l'application des recommandations faites lors de la XI<sup>e</sup> session en ce qui concerne la nécessité de régulariser le fonctionnement des CCM de la FINUL, de la FNUOD et de l'ONUST (SMCC/XI/12, annexe IV, par. 9).

50. Le pire des scénarios est constitué par un accord peu clair ou incertain, certains représentants (ou tous les représentants) d'une partie estimant que leurs vues n'ont ni été prises en considération ni suffisamment reflétées dans l'accord, ou qu'ils ont été trahis – soit par leurs pairs soit par leurs homologues de l'autre partie, ou même par les corapporteurs<sup>41</sup>. Dans de telles situations, la confiance faisant défaut, il est arrivé que les parties se sentant lésées se retirent complètement du processus du CCAP. Ce sont ces expériences négatives qui ont amené le CCAP à élaborer en 2008 un projet d'instruction administrative prévoyant la création d'un «nouveau» mécanisme, le CAP, instruction qui a maintenant été promulguée. L'Inspecteur estime que ce texte n'exclut pas d'autres modifications concrètes reflétant les enseignements tirés de l'expérience, en particulier de ces dernières années, le Comité donnant ainsi effet à la section 7.3 de son mandat, ainsi libellée: «Le Comité arrête sa propre procédure».

51. Dans l'ensemble, le CCAP a au fil des ans obtenu d'importants résultats dont la mesure est donnée par les accords conclus, qui peuvent être classés en trois grandes catégories: les accords sur des questions de fond (par exemple le système d'évaluation et de notation des fonctionnaires et l'administration de la justice); les accords sur des questions liées aux relations entre le personnel et l'Administration (par exemple facilités accordées aux représentants du personnel et aux organes mixtes et temps qui leur est alloué sur leurs heures de travail pour exercer leurs fonctions); et les accords concernant le fonctionnement du Comité lui-même. L'évaluation subjective de tous les rapports du CCAP (voir annexe II) menée par l'Inspecteur révèle différentes «humeurs» dans les relations entre le personnel et l'Administration, la «morosité» étant manifestement associée aux décisions relatives au bien-être du personnel prises sans consultations préalables suffisantes des représentants du personnel (malgré la clarté des dispositions du Statut et du Règlement du personnel à cet égard) ainsi qu'à des frictions entre les représentants du personnel et ceux de l'Administration, aggravées par des conflits de personnes (l'annexe III ne mentionne que les références liées aux relations entre le personnel et l'Administration)<sup>42</sup>.

## **D. Difficultés à régler pour que le Comité fonctionne mieux**

### **D.1 Composition du Comité**

52. Si les mêmes Statut et Règlement du personnel s'appliquent à toutes les entités représentées au CCAP, y compris les observateurs, il existe d'importantes différences dans leurs politiques de gestion des ressources humaines, notamment parce que leurs profils, mandats ou types d'activités sont différents de même que la pratique de leurs chefs de secrétariat s'agissant de promulguer des textes administratifs qui, en principe, ne sont pas censés contredire les dispositions du Règlement du personnel, qui leur sont communes. Dans ses observations, le Département de la gestion a déclaré que «la majorité des questions dont est saisi le CCAP n'affecte que le Secrétariat». Le mandat du nouveau CAP semble avoir réglé le problème, souvent débattu au CCAP, des droits de participation distincts pour les membres et les observateurs, la section 3.4 de ce mandat étant libellée comme suit:

*Le statut de membre associé est accordé, sur demande, aux représentants dûment désignés des organisations ou organes du système des Nations Unies dont le personnel est directement concerné par les accords conclus par le Comité. Les membres associés peuvent participer pleinement aux délibérations et s'exprimer sur*

<sup>41</sup> Ceci est un exemple du non-respect de la «règle de bon sens n° 5» relative à la cohésion et la cohérence (définie au chapitre VII).

<sup>42</sup> L'équipe du CCI a également travaillé sur les références relatives à tous les autres points de l'ordre du jour mais ne les a pas ajoutées au rapport par souci de concision.

*toutes questions. S'agissant des questions qui concernent directement ces organisations ou organes, leurs représentants disposent des mêmes droits que les membres à part entière et participent pleinement aux négociations.*

## **D.2 Lever les incertitudes concernant les délégations de pouvoirs**

53. Les incertitudes existant quant aux pouvoirs délégués par l'Organisation des Nations Unies aux entités et à leurs chefs de secrétariat étaient l'un des principaux obstacles à l'efficacité des travaux du CCAP. L'étendue exacte des pouvoirs délégués à chaque acteur (aux cadres hiérarchiques ou aux directeurs des ressources humaines, aux chefs de secrétariat des entités administrées séparément ou même au Secrétaire général par les États Membres conformément à l'Article 97 de la Charte) devrait être clarifiée pour tous les participants au CCAP, d'une partie comme de l'autre, sur la base de textes juridiques et administratifs clairs (et d'une application adéquate du principe de subsidiarité) dès l'établissement de l'ordre du jour provisoire. Déterminer qui, au sein du Groupe des Nations Unies, a quels pouvoirs dans quel domaine devrait être l'une des principales tâches du conseiller juridique du CCAP, qui pourrait tirer un profit considérable des activités que mène actuellement le Département de la gestion pour établir un recueil de tous les textes officiels relatifs aux délégations de pouvoirs en matière financière et de ressources humaines<sup>43</sup>, ainsi que du rapport du CCI sur les dispositifs d'application du principe de responsabilité dans les organismes des Nations Unies (demandé par l'Assemblée générale au paragraphe 43 de sa résolution 64/259)<sup>44</sup>.

54. De même, la section 1.3 du mandat du CAP indique que les travaux ont pour objectif d'aboutir à des accords par consensus sur les questions relevant de l'autorité du Secrétaire général et, idéalement, à une position commune à présenter à l'Assemblée générale s'agissant de celles qui ne relèvent pas de l'autorité du Secrétaire général. Les participants devraient en être informés par la mention «pour accord» ou «pour avis commun aux organes compétents» qui figurerait au regard de chaque point dans l'ordre du jour (provisoire) de chaque session. Cette dernière catégorie devrait comprendre toutes les questions se posant à l'échelle du système mentionnées dans le rapport de CFPI ainsi que certaines questions propres à la gestion des ressources humaines à l'ONU, y compris celles ayant des incidences budgétaires ou impliquant des modifications du Statut du personnel.

55. S'agissant des questions «pour accord», le Secrétaire général n'aurait qu'à appliquer les accords conclus et à en informer les États Membres dans les meilleurs délais au moyen du rapport du CAP. Pour les autres questions, le Comité peut, au mieux, recommander une position commune qui serait défendue devant la CFPI et le CCQAB par les représentants de l'Administration au nom de l'Organisation<sup>45</sup> et par les représentants du personnel par le biais de leurs fédérations respectives. Par le passé, le CCAP avait coutume de suspendre l'examen de ces questions lorsque les organes compétents en étaient déjà activement saisis<sup>46</sup>. En tant que tel, le CAP devrait avoir la possibilité d'examiner en profondeur et autant à l'avance que possible les questions à l'échelle du système ayant un impact sur une catégorie de personnel des Nations Unies. S'il parvient à un accord, la position qui en

<sup>43</sup> Les activités menées pour clarifier les délégations de pouvoirs sont conformes aux règles 1 et 2 énoncées dans le tableau 4.

<sup>44</sup> JIU/REP/2011/5: «Dispositifs d'application du principe de responsabilité dans les organismes des Nations Unies».

<sup>45</sup> CCAP, XIV<sup>e</sup> session (1990): sur le point de l'ordre du jour intitulé «Sécurité et indépendance de la fonction publique», «l'Administration a pris note de la proposition du personnel et de ses préoccupations et promis de se saisir de la question dans le cadre du CCQA et éventuellement à la CFPI le moment venu».

<sup>46</sup> Voir CCAP, I<sup>er</sup> session (1980), par. 7, en ce qui concerne le versement de l'indemnité pour frais d'études aux agents des services généraux et catégories apparentées.

résulte devrait être présentée aux États Membres à la Cinquième Commission comme position commune du personnel et du Secrétaire général au CCAP.

56. Les accords conclus au CCAP ont leur propre poids et peuvent influencer des organes tels que le CCQAB<sup>47</sup>, le Comité de haut niveau sur la gestion et la CFPI, quelquefois trop aux yeux des représentants d'autres organisations<sup>48</sup>. Dans l'ensemble, selon les périodes, les relations du CCAP avec d'autres organes sont allées de la coopération étroite (CFPI) à des rapports difficiles (ancien CAC)<sup>49</sup>. Le CCAP n'a jamais de lui-même engagé de contacts directs avec ces organes, et son successeur ne devra pas non plus oublier que «toute mesure d'appui spécifique qui a des incidences financières devra être autorisée par l'Assemblée générale dans le cadre des procédures budgétaires ordinaires»<sup>50</sup>.

### **D.3 Faire en sorte que les États Membres s'intéressent davantage aux activités du Comité et les comprennent mieux**

57. L'Inspecteur regrette beaucoup que les rapports des sessions annuelles du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel ne soient pas officiellement distribués aux États Membres; rien ne le justifie et cela aggrave l'absence de relations directes entre ce dernier et les organes intergouvernementaux<sup>51</sup>. Il regrette aussi le temps limité alloué aux relations entre le personnel et l'Administration lors de l'examen des questions relatives aux ressources humaines. Cet état de fait explique peut-être pourquoi les représentants des États Membres (même à New York) connaissent fort mal les questions que posent les relations entre l'Administration et le personnel et s'y intéressent beaucoup moins qu'aux autres questions touchant les ressources humaines, et explique peut-être aussi en partie pourquoi les décisions du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel sont aussi peu appliquées, y compris leurs éventuelles incidences financières. Les représentants d'États membres interrogés à New York par l'Inspecteur lui ont déclaré à maintes reprises qu'ils souhaiteraient recevoir des informations claires et équilibrées sur les relations entre le personnel et l'Administration et qu'ils souhaitaient que le personnel ne parle que d'une seule voix.

58. On notera que des informations sont fournies par l'Administration qui, tous les deux ans, prépare les rapports du Secrétaire général sur les ressources humaines à l'intention de la Cinquième Commission et peut exposer oralement la manière dont elle conçoit l'évolution de ces relations, notamment à partir des sessions les plus récentes du Comité de coordination. L'information des États Membres quant aux vues du personnel est beaucoup plus limitée. Les représentants du personnel ont parfois des difficultés à s'exprimer d'une seule voix, en particulier parce qu'aucun d'eux n'a été mandaté à cet effet à l'échelle de

<sup>47</sup> Par exemple sur la protection du personnel recruté sur le plan local, CCAP, V<sup>e</sup> session, 1982, par. 15.

<sup>48</sup> Le CCI reviendra sur cette question dans son rapport suivant sur les relations entre le personnel et l'Administration dans les institutions spécialisées et organismes relevant du régime commun.

<sup>49</sup> Voir CCAP, VII<sup>e</sup> session, par. 34, sur les indemnités en cas d'évacuation – question que doit examiner le groupe de travail élargi de la CFPI sur la désignation des lieux d'affectation classés difficiles; CCAP, XVII<sup>e</sup> session, par. 52, sur l'âge de départ à la retraite, question qui doit être examinée par le Comité mixte de la Caisse des pensions, ou la nomenclature unifiée des catégories de personnel, qui doit être examinée par la CFPI; CCAP, XVIII<sup>e</sup> session, par. 64 et 65, sur la méthodologie des enquêtes sur les traitements – il a été décidé que les représentants du personnel établiraient une liste de propositions concrètes que l'Administration examinerait en vue de les soumettre à la CFPI.

<sup>50</sup> CCAP, IV<sup>e</sup> session (1982), par. 16.

<sup>51</sup> En 2008, les organes représentatifs du personnel ayant participé à la session du Comité ont diffusé le rapport de celui-ci sous la cote A/C.5/63/3/Add.1.

l'ensemble du Secrétariat de l'ONU, même pas le Vice-Président du CCAP qui, ces derniers temps, a adressé des lettres à l'Administration au nom des organes représentatifs du personnel participant aux réunions du Comité.

59. Le nouveau mandat de ce qui s'appelle maintenant le Comité Administration-personnel ne clarifie pas le rôle du Vice-Président, si ce n'est pour indiquer qu'il remplace le Président. Il importe de noter que le Vice-Président ne peut parler qu'au nom de ceux qu'il représente. Même si le Vice-Président ou un autre représentant du personnel démocratiquement élu par le personnel devait recevoir un tel mandat, le dispositif actuel ne lui permettrait pas de présenter oralement les vues du personnel lors des réunions informelles de la Cinquième Commission sur les ressources humaines, puisque actuellement seul un document commun peut être présenté au nom de l'ensemble du personnel. C'est ce que prescrit le paragraphe 4 de la résolution 34/220 (1980) dans laquelle l'Assemblée générale se déclare prête «à recevoir et à examiner à fond les vues du personnel exposées par un seul représentant reconnu du personnel du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies dans un document transmis par le Secrétaire général et publié au titre du point de l'ordre du jour intitulé "Questions relatives au personnel"» (désormais «Gestion des ressources humaines»).

60. Le CCAP ne s'est pas montré favorable à ce que les États Membres empiètent sur les pouvoirs du Secrétaire général. Il a même déploré que les «tentatives faites par les États Membres pour modifier le Règlement du personnel marquent une nouvelle érosion des prérogatives du Secrétaire général»<sup>52</sup>. De fait, comme l'a reconnu l'ancien Secrétaire général adjoint à la gestion lors de la XXIX<sup>e</sup> session du CCAP s'agissant de l'approbation par l'Assemblée générale du nouveau système de justice interne, aux yeux des États Membres une proposition sur laquelle le personnel et l'Administration ont adopté une position commune revêt une «force politique et morale» qui améliore ses chances d'être acceptée. Il n'y a pas eu jusqu'ici de contacts officiels et réels entre l'ensemble du personnel, par le biais de ses représentants, et les États Membres, qui sont en dernière analyse leurs employeurs – une des principales conditions de l'existence, selon la conception et les recommandations de l'OIT, d'un dispositif de négociation collective.

61. L'Inspecteur considère qu'au minimum, **tous les États Membres devraient désormais recevoir officiellement le rapport de chaque session du CAP, établi sous l'autorité du Président de celui-ci. Ce rapport, qui consigne les vues respectives ou communes des deux parties, devrait être présenté chaque année par le Président du Comité durant une réunion informelle organisée avec les États Membres pour examiner les résultats des dernières sessions, notamment pour rendre compte de l'exécution des accords adoptés lors des sessions précédentes.** Des représentants du personnel et de l'Administration pourraient assister à cette réunion pour écouter les observations et les propositions qui y sont faites. Si une telle réunion ne donnerait lieu à aucune décision de fond, elle permettrait à toutes les parties prenantes de mieux comprendre les problèmes les plus pressants se posant dans les relations entre le personnel et l'Administration et de s'y intéresser tout en améliorant la transparence et la compréhension mutuelle. Afin de renforcer la communication et la compréhension entre le personnel et les États Membres, l'Inspecteur propose que le CAP crée un groupe de travail sur cette question, dont les résultats des travaux pourraient être présentés à la Cinquième Commission de l'Assemblée générale une fois approuvés par le Comité. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait améliorer l'efficacité du CAP.

<sup>52</sup> CCAP, IX<sup>e</sup> session, 1984, par. 16.

### Recommandation 1

**Le Secrétaire général devrait distribuer à tous les États Membres le rapport de toutes les sessions futures du CAP, y compris ses annexes, et devrait en outre faciliter l'organisation d'une réunion informelle annuelle lors de laquelle le Président du CAP présenterait aux États Membres le rapport de chaque session, et rendrait notamment compte de l'état d'exécution des accords conclus lors des sessions du CCAP.**

#### D.4 Professionnalisation du C(C)AP

62. L'éventail des questions examinées par le CCAP est si large que peu de participants (de part et d'autre) sont en mesure de les maîtriser, s'agissant notamment des derniers textes et politiques en vigueur dans tous les domaines pertinents. Si une large utilisation des groupes de travail est utile pour répondre aux besoins en la matière, la participation active aux travaux du Comité exige que les représentants aient une bonne connaissance des questions inscrites à l'ordre du jour. Conscientes qu'une telle connaissance semblait faire défaut à un certain nombre de représentants<sup>53</sup>, les deux parties ont indiqué clairement qu'elles souhaitaient qu'une formation soit organisée (l'accord conclu à cet égard en 2007 n'a jamais été appliqué en raison de «contraintes financières»<sup>54</sup>).

63. L'Inspecteur reconnaît qu'acquérir les connaissances nécessaires est particulièrement difficile pour les représentants du personnel nouvellement élus, en particulier lorsqu'un temps insuffisant leur est alloué sur leurs heures de travail; ils doivent non seulement communiquer avec leurs collègues et assurer la coordination, mais aussi (comme les représentants de l'Administration) s'entretenir avec des spécialistes des ressources humaines (parfois) extérieurs à l'organisation sur les questions à l'examen. L'institution de suppléants, pour que les représentants soient mieux préparés, est utile du point de vue de la division du travail et de la responsabilité<sup>55</sup>, a aussi entraîné une augmentation du nombre total des participants aux réunions du CCAP. Actuellement, chaque organe représentatif du personnel ne peut être représenté par plus de deux personnes. Certains de ces organes ont aussi demandé que des experts et autres membres de comités exécutifs participent aux réunions du CCAP (dans les deux cas, aux frais de ces organes).

#### E. Consultation ou négociation?

64. La présente sous-section expose les principales observations de l'Inspecteur sur les notions tant débattues de consultation et de négociation, sur la base d'un examen approfondi des rapports du CCAP sur une période de trente et un ans, ainsi que d'une analyse des textes et d'entretiens sur les pratiques en matière de relations entre le personnel et l'Administration effectuée en 2010-2011. En fait, des différends se sont fait jour à divers moments au CCAP<sup>56</sup> sur le type d'interaction qui devrait exister entre le Secrétaire général

<sup>53</sup> Une formation à cet égard est une idée qui a déjà été avancée par le personnel lors de la XVIII<sup>e</sup> session du CCAP (1994) et par les deux parties (au bénéfice de l'autre!) lors de la XX<sup>e</sup> session du CCAP (1996) avant que l'une et l'autre ne conviennent finalement qu'il s'agissait d'un besoin commun.

<sup>54</sup> Voir chap. V, sect. F.

<sup>55</sup> Chaque membre peut être accompagné d'un suppléant (ST/SGB/2011/6, par. 3.1 a) et b)).

<sup>56</sup> Session extraordinaire de 1982; VI<sup>e</sup> session (par. 13 et 17); IX<sup>e</sup> session (par. 16); XI<sup>e</sup> session (par. 6); XII<sup>e</sup> session (par. 84) et XVI<sup>e</sup> session (1996).

et les représentants du personnel. À cet égard, il n'est pas inutile de réfléchir au jugement n° 380 du Tribunal administratif de l'OIT, qui tente de clarifier la distinction:

*«La distinction réside dans la situation. Si l'aboutissement des discussions (pour user d'un terme large et neutre) est une décision unilatérale, il convient de parler de "consultation". S'il s'agit d'une décision bilatérale, c'est-à-dire d'un accord, c'est "négociation" qui s'impose. Les décisions se prennent après consultation; les accords se font après négociation. La négociation repose au départ sur l'égalité de pouvoir (égalité juridique s'entend, la puissance économique pouvant être inégale); la consultation suppose que le pouvoir juridique appartient à la personne chargée de prendre les décisions et qu'il n'est limité que par son devoir de consulter ses interlocuteurs. Lorsqu'il y a simplement obligation de consulter, la personne qui décide doit écouter, ou tout au plus procéder à un échange de vues.*

*L'employeur ordinaire, qui n'a pas de pouvoir contractuel pour la détermination des salaires, se trouve toujours dans cette situation et doit toujours négocier s'il entend parvenir à un accord. Les organisations, pour leur part, qui ont en réserve leur pouvoir de décision unilatérale, ne s'y trouvent que si elles s'y placent volontairement en préférant une solution convenue à une solution imposée.».*

65. À l'Organisation des Nations Unies, l'article 8.1 a) du Statut du personnel, la principale disposition de celui-ci relative aux relations avec le personnel, dispose: «Le Secrétaire général *établit et entretient* une liaison et un dialogue continu avec le personnel afin de veiller à ce qu'il concoure effectivement au recensement, à l'examen et à la solution des questions qui intéressent le bien-être des fonctionnaires, y compris leurs conditions de travail, leurs conditions de vie en général et d'autres aspects de l'administration des ressources humaines.». En optant pour le présent («établit» et «entretient»), l'Assemblée générale a clairement décidé de mettre délibérément l'Organisation en mesure de trouver des solutions arrêtées d'un commun accord, et non des solutions imposées, aux conflits entre l'Administration et le personnel. Dans le cadre défini par l'article 8.1 du Statut (et dans ce cadre seulement), **une telle obligation oblige le Secrétaire général et l'Administration dans son ensemble à «veiller à ce que [le personnel] concoure effectivement» à chaque étape de la prise des décisions relatives aux politiques qui l'affectent.** Cette participation du personnel devrait commencer dès le début, lorsque le problème est diagnostiqué, et se poursuivre jusqu'à ce qu'il soit réglé. Assurément, cette participation ne devrait pas se limiter à adresser aux organes représentatifs du personnel, pour approbation dans les deux semaines, un texte déjà élaboré, comme un projet de circulaire du Secrétaire général ou d'instruction administrative. Comme l'a jugé le Tribunal administratif de l'OIT, **ledit article 8.1 fait du résultat final des discussions «une décision bilatérale, c'est-à-dire un accord», et ainsi, selon le raisonnement du Tribunal, une «négociation» s'impose.**

66. Conclure à l'existence d'une **obligation de négocier** au sein des organes mixtes dans le cadre des relations entre le personnel et l'Administration est de plus justifié par ce qui suit:

- Historiquement, la plupart des dispositions du Règlement du personnel, des circulaires du Secrétaire général (ST/SGB) et des instructions administratives (ST/AI) touchant les relations entre le personnel et l'Administration ont été publiées à l'issus d'**accords** conclus entre les représentants du personnel et ceux de

l'Administration au CCAP<sup>57</sup>, souvent grâce aux efforts réalisés par des groupes de travail durant ou entre les sessions;

- Le terme «accord» a toujours été utilisé dans ce cadre et dans les rapports établis par le Président du CCAP à l'intention du Secrétaire général;
- Des «négociations» ont toujours été prévues dans le mandat du CCAP depuis 1983;
- En 2000, l'Administration a reconnu que le CCAP était «le mécanisme de négociation entre les représentants du personnel et l'Administration à l'échelle du Secrétariat<sup>58</sup>»;
- En 2008, l'Administration a reconnu que «des négociations de fait, même si le terme “négociations” n'était pas explicitement employé, avaient régi les procédures suivies par le Comité depuis sa remise en activité en 2006<sup>59</sup>»;
- Certains des organes mixtes récemment créés pour examiner les politiques de gestion des ressources humaines (et leur interprétation) sont appelés «comités mixtes de négociation» (CMN). Dans certains cas, ils ont remplacé les comités consultatifs mixtes (CCM), comme au Siège de l'Organisation (New York, 2007), à l'ONUG (mai 2008) et hors Siège (août 2008). Tous se définissent comme des «organes mixtes de négociation entre les représentants du personnel et l'Administration», leur but et leurs compétences étant conformes, dans le lieu d'affectation concerné, à l'article 8.1 du Statut du personnel. Reste à voir si d'autres bureaux hors Siège et les commissions économiques régionales se doteront eux aussi de comités officiels de négociation, par souci d'harmonisation;
- Le mandat du CAP (ST/SGB/2011/6) clôt le débat sur ce point en utilisant six fois le mot «négociations»;
- À sa XXXII<sup>e</sup> session, le CCAP s'est efforcé de parvenir à des «accords» écrits plus spécifiques et formels qui seraient «numérotés» (par exemple accord n° SMCCXXXII/1) au moyen de cotes officielles (par. 16 du rapport de la session); selon le jugement n° 380 du TAOIT, les accords sont conclus à l'issue de négociations.

67. Il est clair qu'à l'Organisation des Nations Unies **les processus de négociation n'excluent pas les processus de consultation** car la négociation implique l'échange d'informations, la communication et, ultérieurement, des consultations. De plus, en tant qu'«organe mixte Administration/personnel» «tant à l'échelon local que pour l'ensemble du Secrétariat<sup>60</sup>», certains organes mixtes exercent la fonction prévue à l'article 8.2 du Statut du personnel, à savoir donner des avis au Secrétaire général (et à l'Administration, au niveau local des lieux d'affectation) sur la gestion des ressources humaines et les questions générales intéressant le bien-être du personnel. Un certain nombre de conseils et de comités étaient ou demeurent qualifiés de «consultatifs», y compris pour d'importantes fonctions concernant les procédures de recrutement, d'affectation, de promotion et d'administration de la justice. D'autres organes consultatifs – même s'ils ne sont pas expressément désignés

<sup>57</sup> Comme l'illustrent 2 des 25 annexes du rapport de la XIV<sup>e</sup> session du CCAP (1990): annexe XI: Document exposant la position du personnel: observations sur les chapitres I, V, VI et VII du Règlement du personnel révisés; annexe XII: projet d'amendement au chapitre VIII du Règlement du personnel et à la circulaire ST/SGB/176/Rev.1; on peut également citer comme exemple la révision 5 des dispositions 300 et suivantes (1993), le projet d'instruction administrative sur la composition des organes consultatifs et le projet d'instruction ST/AI/293 sur les facilités devant être accordées aux représentants du personnel.

<sup>58</sup> CCAP, XXIV<sup>e</sup> session, par. 12.

<sup>59</sup> CCAP, XXIV<sup>e</sup> session, par. 18.

<sup>60</sup> Voir art. 8.2 du Statut du personnel et disposition 8.2 du Règlement du personnel.

comme tels – s’occupent de la gestion de la santé et de la sécurité, des économats, des services de restauration et du stationnement, domaines dans lesquels il est manifeste que l’Administration est censée consulter les représentants du personnel s’agissant de la fourniture de tels services.

68. Pour déterminer si un processus suppose des consultations ou des négociations, le mandat de l’organe mixte concerné peut donner des indications. Le processus d’application peut aussi en donner – lorsque l’application est obligatoire pour les deux parties, c’est généralement que le processus aboutit à un résultat négocié. Lorsqu’il existe un désaccord dans la procédure suivie pour arriver à une décision – en particulier sur les questions affectant les conditions d’emploi du personnel – la question peut être renvoyée à l’instance compétente chargée de l’administration de la justice interne afin qu’elle se prononce.

## **IV. Organes représentatifs du personnel et relations entre le personnel et l'Administration au niveau local**

69. L'ensemble du personnel du Groupe des Nations Unies s'est doté de ses propres organes de représentation, qui examinent les questions qui l'affectent: entre eux sur le plan local, à l'échelle de l'organisation avec d'autres organes représentatifs du personnel de la même fédération (voir sect. B.3 ci-après) et ultérieurement avec l'Administration dans le cadre d'organes mixtes, dont le principal est le CCAP/CAP. Si les hiérarchies fonctionnelles sont bien connues (allant des organes délibérants aux chefs de secrétariat, puis à l'Administration et enfin à l'ensemble du personnel), il existe de la même manière des processus et espaces de discussion qui remontent de la base au sommet et dans le cadre desquels l'ensemble du personnel élit ses représentants aux organes représentatifs du personnel chargés de donner des avis et de négocier en son nom avec l'Administration via des instances comme les organes mixtes, notamment le CCAP.

### **A. Quelles sont les attributions des organes représentatifs du personnel?**

70. Si la portée et l'efficacité du rôle des représentants du personnel au niveau local peuvent varier considérablement d'un organe représentatif du personnel à l'autre et varient effectivement, l'analyse des statuts de 19 organes représentatifs du personnel du Groupe des Nations Unies indique que les attributions de ces organes consistent généralement à sauvegarder les droits, privilèges, intérêts et bien-être de tous les fonctionnaires ainsi qu'à fournir d'autres services utiles à ceux-ci, à veiller à ce que le personnel participe pleinement aux organes dont la création est prévue, à représenter l'ensemble du personnel en élaborant des positions communes sur les questions qui l'affectent, à encourager la participation du personnel à leurs activités et à renforcer la coopération avec les organes représentatifs du personnel d'autres organisations/entités pour défendre les intérêts collectifs.

### **B. Comment le personnel de l'Organisation des Nations Unies est-il représenté et organisé?**

71. En vertu du principe de la liberté d'association, les organes représentatifs revêtent des formes très diverses dans les divers lieux d'affectation des Nations Unies, où ils sont généralement appelés soit «syndicat du personnel» soit «association du personnel», ce qui ne dénote pas de différence importante, excepté à Genève où un «conseil de coordination du personnel» comprend des représentants de divers groupes (voir par. 78 ci-après).

72. Dans l'ensemble du Groupe des Nations Unies, quels que soient les termes utilisés, les fonctions et pouvoirs de tous les organes représentatifs du personnel sont fort similaires et chacun d'eux est affilié à l'une des trois fédérations suivantes: 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) – dont les membres fondateurs (le Syndicat du personnel de l'Organisation des Nations Unies et le Conseil de coordination du personnel de l'ONUG) ont quitté la FICSA en 1982, et la Fédération des fonctionnaires internationaux des Nations Unies (UNISERV), dont les membres fondateurs ont quitté le CCASIP (Syndicat du personnel de l'ONU) et la FICSA (PNUD/UNOPS/FNUAP), respectivement, en 2007 et ont été rejoints par le Syndicat du personnel des missions hors Siège des Nations Unies en 2008. Le prochain rapport du CCI sur les relations entre le personnel et l'Administration dans les institutions spécialisées et les organismes relevant du régime commun examinera les principales fonctions de ces trois fédérations.

## B.1 Intérêts respectifs des différentes catégories de personnel

73. Les relations entre le personnel et l'Administration sont forcément affectées par les différences existant dans les préoccupations et intérêts des fonctionnaires en fonction de nombreux facteurs y compris la classe (SG, P ou D), le lieu d'affectation<sup>61</sup>, le type de recrutement (sur le plan local ou sur le plan international) et le type de contrat dont découlent différents niveaux de rémunération et de prestations et indemnités. Il y a aussi des différences selon que les fonctionnaires sont en poste au Siège ou hors Siège, selon qu'ils sont en poste dans un lieu d'affectation moderne et bien équipé ou dans un lieu d'affectation isolé ou mineur, car dans le premier cas les fonctionnaires jouissent de certains avantages, à savoir qu'ils sont moins inquiets pour leur sécurité et celle de leurs familles et ont plus facilement accès à des établissements de santé et d'enseignement adéquats. Les fonctionnaires en poste au Siège ont en outre plus facilement accès aux cadres dirigeants et aux représentants des États Membres et ont plus rapidement connaissance des vacances de poste et changements organisationnels, entre autres.

74. Outre les différences dans la rémunération et les prestations, les membres du personnel hors Siège ont des intérêts divers qui dépendent pour l'essentiel de leur recrutement – sur le plan national ou sur le plan international – lequel a un impact sur leur mobilité: si le personnel hors Siège recruté sur le plan international peut passer d'une mission à l'autre, la carrière du personnel recruté sur le plan national est par définition limitée à la durée de la mission. Actuellement, si le Syndicat du personnel des missions hors Siège des Nations Unies représente adéquatement le personnel recruté sur le plan international de 42 missions hors Siège, le Syndicat du personnel de l'ONU (New York) est officiellement chargé de représenter le personnel recruté sur le plan national de ces missions mais n'entretient guère de contacts réguliers avec celui-ci en pratique. Le personnel hors Siège recruté sur le plan national a davantage en commun avec le personnel hors Siège recruté sur le plan international – y compris des préoccupations (conditions de travail dangereuses et problèmes de sécurité, par exemple) et des difficultés (expérience limitée en matière de relations entre le personnel et l'Administration dues au fait que la moitié du personnel hors Siège du DAM a moins de deux ans d'ancienneté à l'Organisation des Nations Unies)<sup>62</sup> communes – qu'avec les fonctionnaires en poste à New York qui sont l'électorat principal des membres du Syndicat du personnel de l'ONU.

75. L'Inspecteur considère que **le personnel hors Siège recruté sur le plan national et le personnel hors Siège recruté sur le plan international gagneraient à être l'un comme l'autre représentés par le Syndicat du personnel des missions hors Siège des Nations Unies**, qui pourrait créer des sous-comités (par lieu d'affectation) chargés d'examiner les problèmes propres à chaque catégorie avant qu'ils soient réglés et aplanis aux niveaux du comité (local) et/ou du Conseil (mondial). Il devrait être clair dès le départ qu'une structure unifiée ne supposerait en aucune manière que l'on tente de confondre les conditions d'emploi du personnel recruté sur le plan national et du personnel recruté sur le plan international, qui sont nettement différentes. **La direction du Syndicat du personnel des missions hors Siège pourrait engager des consultations internes avec ses membres et des consultations externes avec les organes représentatifs du personnel qui représentent le personnel recruté sur le plan national des opérations de paix et des missions politiques spéciales sur la possibilité d'un arrangement institutionnel permettant de réunir ces structures, le Syndicat du personnel de l'ONU facilitant une telle initiative.**

<sup>61</sup> Le Siège, les bureaux hors Siège, les commissions économiques régionales et les missions hors Siège, y compris dans des lieux d'affectation famille autorisée et non autorisée.

<sup>62</sup> Entretien du CCI avec le SGA du DAM, novembre 2010.

## B.2 Diversité des structures

76. Au sein du Groupe des Nations Unies, les cinq organes représentatifs du personnel<sup>63</sup> à vocation mondiale ne représentent pas sur un pied d'égalité les fonctionnaires qui les élisent, l'Association du personnel de l'ONU et celle du HCR n'ayant pas d'organes subsidiaires au niveau local ou sur le terrain (bien qu'il y ait des agents de liaison et représentants du personnel au niveau local), et l'Association du personnel du HCR ne permettant pas même au personnel hors Siège de participer à son organe exécutif<sup>64</sup>. À l'Association mondiale du personnel de l'UNICEF, par contre, toutes les catégories de personnel, quel que soit le lieu d'affectation, sont pleinement représentées. Lorsqu'elle a posé les fondements de la création des organes représentatifs du personnel à l'article 8.1 du Statut du personnel, l'Assemblée générale a stipulé que ces organes étaient «constitués de manière à assurer une représentation équitable de tous les fonctionnaires»<sup>65</sup>. L'Inspecteur considère qu'il est à la fois essentiel et bénéfique que le personnel de tous les lieux d'affectation ait accès sur un pied d'égalité à des mécanismes de représentation adéquate et équitable. Par ailleurs, les organes représentatifs du personnel du Siège de l'ONU, de chaque office des Nations Unies, de chaque commission régionale (CEA, CEPALC, CESAP et CESEAO) et des tribunaux pénaux internationaux (TPIR et TPIY) représentent à titre principal le personnel en poste dans le lieu d'affectation/la région concernés<sup>66</sup>. Certains d'entre eux, qui ont une présence régionale, comptent aussi des organes représentatifs du personnel subsidiaires et parallèles. Certains organes représentatifs du personnel sont également plus souples quant à leur composition, et ils peuvent compter des membres associés, affiliés, actifs et passifs, des représentants des retraités et même des agents dont le contrat n'a pas de durée minimum.

77. Dans les lieux d'affectation où un grand nombre d'organismes des Nations Unies coexistent, chacun ayant son propre organe représentatif du personnel, ces organes peuvent se réunir pour constituer une **Fédération des associations du personnel des Nations Unies (FUNSA)** locale qui est chargée d'examiner les questions transversales affectant l'ensemble du personnel (par exemple les traitements du personnel local, la sécurité ou les relations avec le pays hôte) et traite, côté Administration, avec les équipes de gestion de pays. En pratique, il n'existe pas de FUNSA dans la plupart des lieux d'affectation, et celles qui existent sont à l'état embryonnaire ou constituent de simples mécanismes de coordination. Étant donné qu'elles constituent des organes représentatifs du personnel interorganisations et qu'elles ont aisément accès aux équipes de gestion de pays, les FUNSA pourraient jouer un rôle majeur parmi les organes représentatifs du personnel locaux s'agissant des questions, comme les services communs, qui peuvent être réglées au niveau du lieu d'affectation rapidement et efficacement, en application du principe de

<sup>63</sup> Association mondiale du personnel de l'UNICEF (APM-UNICEF), Conseil du personnel de l'ONU, Association du personnel du HCR, Association du personnel du PNUD/FNUAP/UNOPS et Syndicat du personnel des missions hors Siège des Nations Unies.

<sup>64</sup> Les représentants du personnel sur le terrain membres de l'Association du personnel du HCR peuvent présenter une liste de problèmes au Conseil du personnel mais ne peuvent siéger à celui-ci. Le programme de travail de l'Association du personnel du HCR est arrêté exclusivement par les représentants du personnel en poste à Genève alors que la majorité du personnel est en poste hors Siège; les intérêts du personnel des lieux d'affectation de l'ONU à faible effectif (moins de 10 fonctionnaires) sont représentés par des représentants du personnel en poste à Tokyo. D'autre part, et telle devrait être la pratique commune, le Président du Comité du personnel de l'ONU (qui fait fonction d'organe représentatif du personnel exécutif dans chaque mission hors Siège) est membre du Conseil du Syndicat du personnel des missions hors Siège des Nations Unies.

<sup>65</sup> ST/SGB/2010/6: Règlement provisoire et Statut du personnel de l'Organisation des Nations Unies (2 septembre 2010).

<sup>66</sup> Le Syndicat du personnel de l'ONUV représente également le personnel hors Siège de l'UNICRI et de l'UNODC, qui élit ses représentants sur le terrain.

subsidiarité. **Lorsqu'une FUNSA existe, les chefs de secrétariat devraient encourager leurs représentants dans les équipes de pays des Nations Unies à la consulter régulièrement.**

78. L'organe représentatif du personnel de l'ONUG a une structure particulière<sup>67</sup>, dans le cadre de laquelle divers groupes – qu'ils aient ou non un statut établi – participent sous forme de «listes» à des élections annuelles pour constituer, sous le régime de la représentation proportionnelle, le Conseil de coordination du personnel de l'ONUG, en application du Règlement de la représentation du personnel de l'Organisation des Nations Unies à Genève (janvier 1983). Comme d'autres organes représentatifs du personnel, le Conseil de coordination du personnel est considéré par l'Administration de l'ONUG comme le seul interlocuteur représentant le personnel de l'Office. Au lieu de voter pour élire un fonctionnaire à un poste particulier, les fonctionnaires de l'ONUG votent pour une liste représentant un groupement de personnel, cinq groupements ayant disputé les élections annuelles au Conseil de coordination du personnel de l'ONUG en 2011. En réponse aux questionnaires du CCI, tous les représentants du personnel comme de l'Administration ont mis en garde contre la prolifération des organes représentatifs du personnel, une évolution risquant d'être contreproductive parce que «trop de cuisiniers gâtent la sauce» et d'entraîner une compétition inutile et divisive au sein du personnel<sup>68</sup>.

### B.3 Organisation interne et procédures des organes représentatifs du personnel

79. Actuellement, les organes représentatifs du personnel sont organisés à trois niveaux, qui sont désignés dans le présent rapport par leur appellation générique. Le premier niveau est composé de l'ensemble du personnel, c'est-à-dire les «électeurs». Le deuxième niveau est un «conseil du personnel» qui comprend les représentants élus par l'ensemble du personnel pour un mandat défini (généralement deux ans). Le troisième niveau est un «bureau» qui comprend généralement un petit groupe de représentants élus par les membres du Conseil au sein de celui-ci. Cette structure à trois niveaux est celle de la plupart des organes représentatifs du personnel, même si elle peut connaître des variantes.

80. Le Conseil du personnel, en tant qu'organe directement élu, applique les décisions de la plénière en orientant les activités du Bureau. Il représente l'ensemble du personnel s'agissant de la gestion des ressources humaines et du bien-être du personnel en général et il peut créer des comités subsidiaires ainsi que des groupes de travail ad hoc. Il nomme également des représentants aux comités de gestion et aux organes statutaires et présente des candidats aux organes mixtes. Sa taille peut varier en fonction du total des effectifs et dans certains conseils toutes les catégories de personnel sont représentées<sup>69</sup> – une bonne pratique qui empêche que l'organe représentatif du personnel soit dominé par une seule catégorie de personnel. Certains organes prévoient des élections partielles si le nombre de leurs membres élus n'atteint pas un nombre minimum ou tombe en dessous de celui-ci, une disposition positive qui incite les organes représentatifs du personnel à rechercher des candidats dont l'engagement en faveur de la représentation du personnel est attesté. Quelques organes représentatifs du personnel prévoient aussi la possibilité de dissoudre le

<sup>67</sup> Voir «Règlement de la représentation du personnel de l'Organisation des Nations Unies à Genève».

<sup>68</sup> On notera que le Conseil de coordination du personnel de l'ONUG finance ses activités pour l'essentiel au moyen des bénéfices de l'économat administré par le personnel; on peut donc penser qu'il est moins enclin à percevoir des cotisations auprès de l'ensemble du personnel.

<sup>69</sup> Conseil de l'Association du personnel de la CESEAO: un nombre égal d'administrateurs et d'agents des services généraux; Conseil de l'Association du personnel de la CEPALC: nombre égal d'administrateurs et d'agents des services généraux en proportion de leur affiliation; Conseil du Syndicat du personnel de l'ONU: nombre égal de représentants du personnel académique et du personnel administratif.

Conseil par une motion de censure ou un vote à la majorité simple – des pratiques optimales qui tendent à responsabiliser les organes représentatifs du personnel.

81. Le Bureau est un petit organe exécutif élu par le Conseil parmi ses membres pour appliquer ses directives. C'est lui qui mène les discussions et les négociations avec l'Administration afin de réaliser les objectifs et le programme de travail du Conseil (selon des priorités établies) et il peut engager un dialogue avec d'autres organes représentatifs du personnel et la fédération à laquelle l'organe qu'il représente appartient, sur instructions du Conseil. Il constitue en fait les yeux et les oreilles du Conseil, observant ce qui se passe aux divers niveaux de l'Administration et préparant les réponses adéquates. Il gère le budget de l'organe représentatif du personnel, l'administre au quotidien (en orientant le travail du personnel d'appui du secrétariat de l'organe), informe l'ensemble du personnel et communique avec lui. En général, le Bureau comporte de trois à sept membres et il peut être dissout s'il ne compte pas le nombre minimum de membres.

82. S'il existe des quorums pour les différents types de réunions des organes représentatifs du personnel, notamment pour les assemblées générales ou réunions (annuelles), le statut de certains organes comporte des lacunes qui permettent aux réunions de se tenir et aux décisions d'être adoptées même en l'absence de la majorité des membres élus. Ces lacunes doivent être comblées par les organes représentatifs du personnel, car les représentants du personnel devraient honorer leurs obligations de représentation envers ceux qui les ont élus. Si des représentants du personnel sont régulièrement absents aux réunions du Conseil ou du Bureau, **les organes représentatifs du personnel devraient envisager de renforcer le principe démocratique de la règle majoritaire dans leurs statuts pour remédier à de telles situations.**

#### **B.4 Participation démocratique aux élections au Conseil des organes représentatifs du personnel**

83. Au sein du Groupe des Nations Unies, les conseils du personnel, élus à bulletin secret, sont caractérisés par une **participation** plus ou moins large; on peut distinguer: a) les organes représentatifs du personnel à vocation mondiale sont ouverts à l'ensemble du personnel de tous les lieux d'affectation d'une organisation (par exemple à l'UNICEF); b) les organes représentatifs du personnel aux niveaux local ou régional (comme l'Organisation des Nations Unies) qui ne sont ouverts qu'au personnel d'un lieu d'affectation, d'une région ou d'une sous-région (par exemple dans les bureaux hors Siège ou les commissions économiques régionales); et c) les organes représentatifs du personnel où seuls les fonctionnaires appartenant à une certaine catégorie peuvent être membres (par exemple, le Syndicat du personnel des missions hors Siège des Nations Unies). Dans tous les cas, **l'organe représentatif du personnel doit défendre (sans discrimination) les intérêts de tous les fonctionnaires qu'il représente aux termes de son statut.** Dans ce contexte, il convient de noter qu'aussi longtemps que l'ensemble du personnel des Nations Unies n'élira pas directement un organe représentatif du personnel au niveau de l'ensemble du Secrétariat (et/ou du Groupe), sur le modèle d'un organe ouvert à tous, **les neuf organes représentatifs du personnel existant actuellement doivent mettre au point et créer un mécanisme de coordination pour que le personnel du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies (et du Groupe) puisse parler d'une seule voix, incontestée.**

84. À l'Organisation des Nations Unies, le principe veut que tous les membres du personnel puissent participer aux élections au Conseil du personnel. Ce principe est mis en œuvre de diverses manières. Une pratique consiste à conférer automatiquement à tous les fonctionnaires le droit de vote (comme au CCS de l'ONUG et au Syndicat du personnel de l'ONU). Une autre pratique consiste pour l'organe représentatif du personnel à limiter le droit de voter à ses propres membres ou aux membres qui ont payé leur cotisation (qui est raisonnable); dans de tels cas, l'inscription et le paiement d'une cotisation devraient être

possibles pour tous les fonctionnaires, sans condition supplémentaire. L'Inspecteur est favorable à cette dernière option qui peut renforcer la solidarité au sein du personnel, bien que, selon un avis juridique du Bureau des affaires juridiques, «tous les fonctionnaires doivent pouvoir prétendre à la qualité de membres [des organes représentatifs du personnel] et aux droits qui s'y attachent qu'ils paient ou non une cotisation»<sup>70</sup>. Dans la plupart des cas, le paiement des cotisations s'effectue par déduction directe du traitement – sur décision volontaire du fonctionnaire lorsqu'il est nommé, avec le droit de revenir sur cette décision à tout moment – et la cotisation peut prendre la forme a) d'une somme forfaitaire, b) d'un pourcentage du traitement et c) d'une somme variable en fonction des revenus.

85. Aux termes de l'article 8.1 du Statut, les organes représentatifs «sont constitués de manière à assurer une représentation équitable de tous les fonctionnaires». Pour atténuer le risque d'inégalités, le statut de certains organes stipule que certains mandats électifs seront réservés à des candidats appartenant à certaines catégories de personnel. Les fonctionnaires membres d'organes représentatifs du personnel dont le statut ne garantit pas la représentation des différentes catégories de personnel se sont plaints que leurs intérêts n'étaient pas adéquatement défendus par des représentants appartenant exclusivement à une autre catégorie de personnel. Quatre organes<sup>71</sup> utilisent des groupes électoraux pour constituer leur conseil, ce qui permet aux intérêts du personnel appartenant à un groupe électoral (catégorie ou département spécifique) d'être représenté au Conseil par un représentant élu par ce groupe<sup>72</sup>. Ceci peut constituer une pratique optimale de représentation démocratique comme au sein du Syndicat du personnel du TPIR, mais la forte proportion de sièges de représentant de groupe sans candidat/vacants (comme cela a été le cas lors des quarante-troisièmes élections au Conseil du personnel du Syndicat du personnel de l'ONU) a amené l'Administration à mettre en question la représentativité des organes concernés. Le grand nombre de sièges vacants est peut-être dû à un manque d'intérêt de l'ensemble du personnel ou à une crainte généralisée parmi les fonctionnaires d'être victimes de représailles de l'Administration s'ils exercent une fonction de représentation du personnel, ou à l'un et l'autre, une question souvent évoquée par les représentants du personnel lors de leurs entretiens avec l'équipe du CCI.

86. Les élections au Conseil ont lieu une fois par an (Genève) ou tous les deux ans (pour la plupart des organes représentatifs du personnel), conformément à l'article 8.1 du Statut du personnel qui prévoit que les élections ont lieu «au moins tous les deux ans». Plusieurs organes (notamment le Conseil du personnel de l'ONUG) ont à juste titre contesté l'intérêt d'élections annuelles au motif que ces rotations fréquentes entraînent une perte de temps (dont les représentants du personnel nouvellement élus ont besoin pour se familiariser avec les questions), de ressources (organisation des élections, formation des nouveaux représentants) et d'énergie («campagnes électorales»). Un mandat standard de deux ans offrirait aux conseils du personnel un cadre temporel plus adéquat et plus réaliste pour mettre en œuvre leurs programmes de travail, mais tout changement à cet égard peut être décidé par les organes concernés en application de leurs statuts. Une bonne pratique dans ce domaine est celle de l'Association du personnel du PNUD/FNUAP/UNOPS, dont le statut stipule que seule la moitié (par exemple 5 ou 6 sur 11) des membres du Conseil peuvent

<sup>70</sup> ONU, *Annuaire juridique*, 2008, p. 449 à 453.

<sup>71</sup> Syndicat du personnel du TPIR, Syndicat du personnel de l'ONUN, Syndicat du personnel de l'ONUV et Syndicat du personnel de l'ONU.

<sup>72</sup> Si, au Syndicat du personnel de l'ONU, les groupes électoraux sont constitués en fonction de l'organigramme du Siège et compte tenu de la nécessité d'assurer la parité des groupes du point de vue des effectifs (150 à 200 fonctionnaires par groupe), les trois groupes électoraux du Syndicat du personnel du TPIR correspondent aux catégories des administrateurs, des agents du service mobile et des agents des services généraux.

être élus chaque année, ce qui évite qu'un conseil soit composé entièrement de nouveaux membres n'ayant aucune expérience de la représentation du personnel.

### Directive 1

#### Les organes représentatifs du personnel devraient envisager de fixer à deux ans la durée du mandat de leurs membres élus aux conseils du personnel

87. Si certains organes représentatifs du personnel ne placent aucune limite à la réélection de leurs membres, d'autres limitent le nombre de mandats consécutifs que ceux-ci peuvent exercer, les représentants concernés devant, lorsque cette limite est atteinte, s'abstenir de toutes fonctions de représentation pendant la durée complète d'un mandat pour devenir rééligibles<sup>73</sup>. Seul l'organe concerné peut limiter le nombre des mandats, et la pratique a ses avantages et ses inconvénients. Côté avantages, elle peut contribuer à éviter l'apparition de «représentants du personnel professionnels» et à injecter du sang frais, des idées neuves et une expérience différente dans les relations entre le personnel et l'Administration. Elle peut en revanche priver ces organes de l'expérience de représentants du personnel aguerris, particulièrement nécessaire lorsqu'il s'agit de négocier avec des spécialistes de l'administration des ressources humaines, qui ont souvent eux-mêmes contourné les prescriptions en matière de mobilité. **L'Inspecteur considère que la question de la limitation du nombre des mandats mérite d'être examinée par les organes représentatifs du personnel dans le cadre d'un dialogue ouvert, franc et empreint de respect.**

**Tableau 2**

Participation des fonctionnaires aux élections aux organes représentatifs du personnel

<i>Organe représentatif du personnel</i>	<i>Cycle électoral</i>	<i>Date des dernières élections</i>	<i>Nombre d'électeurs inscrits<sup>a</sup></i>	<i>Nombre de votants<sup>b</sup></i>	<i>Pourcentage de votants</i>
Syndicat du personnel de l'ONU	Biennal	Juin 2011	6 325	1 841	29
CCP-ONUG	Annuel	Mars 2011	3 465	810	23
Syndicat du personnel de l'ONUV	Biennal	Mai 2010	1 200 (436 dans 2 groupes électoraux ayant procédé à des élections)	303 dans 2 groupes électoraux ayant procédé à des élections	69
Syndicat du personnel de l'ONUN	Biennal	Novembre 2009	2 495	1 026	41
Association du personnel de la CESAP	Biennal	Septembre 2010	427	234	55
Association mondiale du personnel de l'UNICEF	Annuel	Avril 2011	10 700	4 824	45
Syndicat du personnel local de l'UNRWA	Triennal	Mars 2010	24 679	21 062	85

<sup>73</sup> Au Syndicat du personnel de l'ONU, ces limites sont de six ans pour le Conseil et de quatre ans pour le Bureau.

<i>Organe représentatif du personnel</i>	<i>Cycle électoral</i>	<i>Date des dernières élections</i>	<i>Nombre d'électeurs inscrits<sup>a</sup></i>	<i>Nombre de votants<sup>b</sup></i>	<i>Pourcentage de votants</i>
Syndicat du personnel des missions hors Siège des Nations Unies <sup>c</sup>	Biennal	Juin 2010	7 250	Pas de vote (une seule liste sans opposition)	
Conseil du personnel de l'UNU	Biennal	2009	727	Reconduit sans opposition <sup>d</sup>	

*Note:*

<sup>a</sup> Nombre de fonctionnaires ayant le droit de voter.

<sup>b</sup> Nombre de fonctionnaires ayant voté.

<sup>c</sup> Les candidats ont été réélus sans opposition, mais les procédures démocratiques se portent bien au sein de ce syndicat, dont le nouveau statut a été adopté par référendum en juin 2010 par 1 399 voix sur 1 575 votants (88,8 %).

<sup>d</sup> le nombre de candidats était le même que le nombre de sièges à pourvoir.

### C. Conceptions du rôle des représentants du personnel dans les relations entre le personnel et l'Administration

88. Ceux qui ne participent pas directement aux relations entre le personnel et l'Administration peuvent avoir des représentants du personnel une conception découlant de leurs opinions culturelles et politiques concernant les syndicats en général. Les opinions relatives aux représentants du personnel tendent à être très tranchées en raison d'un certain nombre de facteurs: a) lorsqu'ils sont élus pour exercer officiellement des fonctions publiques, le rôle des représentants du personnel est souvent (erronément) associé à celui des politiciens; b) l'image de ces représentants a été ternie par des cas de fonctionnaires qui, se sentant professionnellement vulnérables, ont tenté de devenir représentants du personnel, pensant à tort que ce statut les protégerait; c) dans divers lieux d'affectation, la plupart des fonctionnaires ont peu, voire pas du tout, de contacts avec leurs représentants; et d) le fait que la plupart des représentants du personnel n'occupent pas des postes élevés dans la hiérarchie (une bonne proportion d'entre eux sont des agents des services généraux) ne contribue pas à leur crédibilité dans une culture où l'ancienneté et le rang sont souvent implicitement associés à la compétence. De fait, au sein du Groupe des Nations Unies, excepté dans des cas exceptionnels, peut d'administrateurs de rang élevé et de fonctionnaires de rang supérieur semblent estimer avoir un rôle à jouer dans les organes représentatifs du personnel, contrairement à la situation qui prévaut dans d'autres organismes des Nations Unies. Paradoxalement, les cadres ayant une expérience des relations employeur-employé dans le secteur privé ont tendance à être plus ouverts aux représentants du personnel que leurs homologues dont la totalité de la carrière s'est déroulée dans le secteur public (national ou international).

#### **Un obstacle sérieux à une représentation effective: la situation du personnel local de l'UNRWA**

Étant donné le contexte particulier dans lequel opère l'UNRWA et la nature de son mandat, qui consiste à fournir des services quasi publics (éducation, santé, secours et prestations sociales) aux réfugiés palestiniens, l'Inspecteur souscrit à l'observation de la CFPI selon laquelle «le statut juridique des agents locaux de l'UNRWA [est] complexe et ambigu»<sup>74</sup>. Les effectifs de l'UNRWA comprennent deux catégories de fonctionnaires soumises à des statuts et règlements du personnel distincts et à des conditions d'emploi

<sup>74</sup> Rapport de la CFPI, document A/57/30, par. 122.

différentes. Le personnel international, environ 200 personnes, est financé pour plus de moitié par l'Organisation des Nations Unies. Ces fonctionnaires internationaux relativement peu nombreux bénéficient des conditions d'emploi des organismes des Nations Unies et ont une association du personnel distincte. Pour les quelque 30 000 agents locaux qui sont assujettis au statut et règlement du personnel local de l'UNRWA et dont les traitements sont alignés sur ceux des fonctionnaires des États hôtes, l'Office est entièrement tributaire des contributions volontaires.

Les agents locaux sont organisés en sept syndicats dans cinq lieux d'affectation, ce qui contribue à la complexité des relations entre le personnel et l'Administration de l'UNRWA. Les tensions et les désaccords avec les syndicats du personnel local sont monnaie courante et ont le plus souvent trait aux traitements et autres prestations. En l'absence de mécanismes formels de règlement des différends, ces désaccords entraînent régulièrement des grèves. Les importantes différences dans le statut contractuel et les conditions d'emploi du personnel national et du personnel international ont créé des divisions, ce qui rend encore plus difficile le règlement des différends entre le personnel local et l'Administration.

L'Inspecteur est convaincu que l'intensité des frictions – y compris l'action directe sous la forme de grèves – et la complexité des questions politiques et techniques en jeu sont telles que des initiatives audacieuses sont nécessaires pour régler le problème, sur la base d'une analyse complète de ses dimensions juridiques, institutionnelles, politiques, historiques, économiques, financières, sociales et psychologiques. Cette analyse devrait être menée avec la participation du personnel et des représentants de l'Administration dans chacun des cinq principaux lieux d'affectation de l'UNRWA, et les observations, conclusions et recommandations auxquelles elle donnerait lieu devraient être communiquées dans la transparence à tous les acteurs, y compris les entités hôtes et les États Membres de la Commission consultative de l'UNRWA.

Il convient de noter dans ce contexte qu'en 2009, l'UNRWA a engagé un consultant externe pour examiner les relations entre le personnel et l'Administration à l'Office et a de plus sollicité l'avis de l'OIT en de multiples occasions. L'Inspecteur se félicite de la mise en place de l'atelier mixte de l'UNRWA sur les relations entre le personnel et l'Administration et encourage l'Office à poursuivre la mise en œuvre des recommandations positives et de continuer à solliciter un appui externe et indépendant. L'adoption de la résolution 65/272 de l'Assemblée générale sur le renforcement de la gestion de l'UNRWA devrait aider l'Office, les donateurs et le Secrétariat de l'ONU à surmonter certaines des difficultés de financement majeures que connaît l'UNRWA.

### **C.1 Relations entre l'ensemble du personnel et les représentants du personnel**

89. L'amélioration des relations entre l'ensemble du personnel et les organes représentatifs du personnel exige une amélioration de la transparence et de l'efficacité des opérations quotidiennes de ces derniers. Les facteurs déterminant ces relations sont notamment les efforts de communication que font ces organes (par exemple la diffusion de messages, l'organisation d'événements), la participation aux réunions de ces organes et aux élections à ces organes ainsi qu'aux organes mixtes, et la manière dont l'opinion des nouveaux venus y est prise en considération. Dans certains grands lieux d'affectation, le personnel comme l'Administration ont émis des doutes quant aux compétences de certains représentants du personnel dans l'exercice de leurs fonctions. Il importe de noter que deux principes fondamentaux en la matière sont souvent méconnus:

a) **Les fonctions de représentation du personnel sont officielles** et les représentants du personnel sont des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies (résolution 51/226 de l'Assemblée générale<sup>75</sup>). Malgré cela, des représentants du personnel ont constaté que les fonctions de représentation du personnel qu'ils exerçaient n'étaient pas prises en compte dans l'appréciation de leur comportement professionnel. Cette pratique est particulièrement dommageable pour les présidents d'organes représentatifs du personnel libérés à plein temps de leurs obligations professionnelles dont les évaluations du comportement professionnel demeurent pratiquement vides. Par principe, l'exercice de fonction de représentation du personnel ne devrait ni entraver ni accélérer ou servir la carrière des représentants du personnel;

b) **Les fonctions de représentation du personnel sont bénévoles.** Outre qu'ils ne sont pas rémunérés, les représentants du personnel doivent pour la plupart réaliser un équilibre entre l'exercice de leurs fonctions de représentation et celui des tâches associées au poste qu'ils occupent, ce qui les oblige souvent à prendre sur leur temps de loisir pour s'acquitter de leurs diverses obligations, une contrainte qui est souvent méconnue par leurs supérieurs directs. Des relations de bonne foi entre les organes représentatifs du personnel et l'Administration, notamment des contacts officiels et informels fréquents, peuvent contribuer et contribuent effectivement au succès de l'action des organes représentatifs du personnel. C'est souvent parce que les représentants du personnel ne sont pas suffisamment associés à la prise des décisions affectant l'ensemble du personnel que la représentation du personnel est perçue comme inefficace.

90. S'agissant de la représentativité, la seule prescription figurant dans les textes juridiques de l'ONU est que les organes représentatifs du personnel doivent être constitués «de manière à assurer une représentation équitable de tous les fonctionnaires» (art. 8.1 b) du Statut). Des représentants de l'Administration ont soulevé la question d'un seuil de représentativité, soulignant que la faiblesse de la participation aux élections au Conseil du personnel affectait la légitimité des représentants élus et permettait de se demander «qui exactement le Conseil du personnel représente». Pourtant, l'absence de toute représentation du personnel risquant de résulter d'un tel seuil ne contribuerait assurément pas à améliorer les relations avec le personnel et l'Administration. Les organes représentatifs devraient (continuer à) prendre dûment en considération la directive ci-après, dont l'application devrait responsabiliser les représentants du personnel.

#### **Directive 2: Représentativité**

**Les organes représentatifs du personnel devraient veiller à que les vues de l'ensemble du personnel soient adéquatement défendues en informant et en consultant effectivement celui-ci avant d'engager des négociations avec l'Administration sur des questions intéressant le bien-être du personnel et à l'issue de telles négociations.**

### **D. Conceptions du rôle de l'Administration dans les relations entre le personnel et l'Administration**

91. Si certains cadres considèrent que les relations entre le personnel et l'Administration relèvent pleinement de leurs responsabilités professionnelles et de la politique établie de leur organisation, d'autres sont d'une manière générale peu convaincus de l'importance de ces relations. Bien que l'Assemblée générale ait reconnu aux fonctions des représentants du personnel un caractère officiel, certains cadres, en particulier dans certaines opérations de maintien de la paix, décident simplement de ne pas en tenir compte, en violation de l'article 23 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, de la résolution 128 (II) de

<sup>75</sup> Résolution 51/226 de l'Assemblée générale, par. 10 et 11.

l'Assemblée générale et des Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux. Selon plusieurs représentants du personnel interrogés, certains représentants de l'Administration consultent le personnel de manière purement formelle, sans attendre aucun résultat positif de ce processus.

92. Il convient de rappeler que la disposition 8.1 f) du Règlement du personnel donne le droit de concourir effectivement au recensement, à l'examen et à la solution des questions intéressant le bien-être du personnel et de faire des propositions au Secrétaire général au nom du personnel. De plus, l'alinéa h) de la même disposition stipule que **les instructions ou directives administratives générales touchant le bien-être du personnel doivent être communiquées aux organes représentatifs du personnel avant leur entrée en vigueur** pour examen ou observations (excepté s'il y a urgence). Ceci exclut l'utilisation du courrier électronique pour informer les organes représentatifs du personnel de l'adoption de telles instructions directives, sauf si ce courrier est accompagné d'une invitation à examiner le texte proposé dans le cadre d'un organe mixte de négociation accepté, et suffisamment à l'avance.

93. **La circulaire ST/SGB/274 définit clairement les questions devant faire l'objet de consultations à l'échelon du département ou du bureau:** a) les questions relatives au bien-être du personnel et les moyens de les améliorer (dispositions statutaires et réglementaires et directives); l'application du Règlement du personnel en vertu des pouvoirs délégués aux chefs des départements ou bureaux par le Secrétaire général, y compris l'application des directives et recommandations relatives au bien-être du personnel approuvées par le Secrétaire général; et b) le règlement des problèmes/crises au sein des départements ou bureaux.

## E. Protection des représentants du personnel

94. En pratique, dans les entités où l'Administration connaît et applique mal ces textes ou ne les respecte pas, **les représentants du personnel ont dit craindre que l'exercice de fonctions de représentation suscite des représailles nuisant à leur carrière**, une crainte également exprimée lors de certaines sessions du CCAP. Normalement, **lorsqu'il existe des politiques de protection des fonctionnaires dénonçant des manquements, les représentants du personnel doivent aussi en bénéficier, en particulier lorsqu'il existe des preuves de menaces et/ou d'actes visant les fonctions officielles et protégées des représentants élus du personnel**. Selon les textes officiels en vigueur à l'ONU, les représentants du personnel «ont les mêmes droits, devoirs, obligations et privilèges que tous les fonctionnaires» et doivent «être protégés contre toute discrimination ou traitement ou décision préjudiciable fondé sur leur statut ou leurs activités de représentants du personnel»<sup>76</sup>.

95. La carrière des représentants du personnel ne doit pas souffrir de leur rôle actif ou passif dans un organe représentatif du personnel<sup>77</sup> et «le droit d'association comporte nécessairement qu'aucune mesure ne soit prise contre un membre du personnel à cause de son rôle actif, présent ou passé, dans l'Association du personnel, comme membre du Bureau, représentant ou à tout autre titre»<sup>78</sup>. Les représentants du personnel devraient être dûment protégés lorsqu'ils négocient avec l'Administration, laquelle ne devrait pas quant à elle pouvoir recourir à des mesures disciplinaires ni exercer de pressions contre eux, sauf lorsque leur comportement risque de porter atteinte à la dignité de la fonction publique

<sup>76</sup> ST/AI/293 et TANU, jugement n° 15 (1952).

<sup>77</sup> TANU, jugement n° 924 (1999).

<sup>78</sup> TANU, jugement n° 15, *Robinson* (1952).

internationale<sup>79</sup>. Les représentants du personnel «disposent de droits particuliers, notamment de la possibilité de jouir d'une large liberté d'expression et du droit de critiquer les autorités de l'organisation auprès de laquelle [ils] exercent leurs activités»<sup>80</sup>. Cette protection ne saurait toutefois excuser une faute.

## **F. Communication au sein des organes représentatifs du personnel et entre ceux-ci**

96. Des communications régulières et à l'abri de toute censure au sein des organes représentatifs du personnel et entre ceux-ci sont indispensables à l'efficacité de la représentation du personnel. Tant la communication au sein des grands organes représentatifs du personnel que la coordination entre ces organes se heurtent à des difficultés, la coordination en particulier se limitant principalement aux congrès des fédérations et sessions annuelles du CCAP. À la XVIII<sup>e</sup> session du CCAP (1994), les conséquences de l'obligation faite par l'Administration aux organes représentatifs du personnel d'obtenir son autorisation préalable pour utiliser les installations de radiodiffusion ont été condamnées, les actes de ce type violant l'esprit et la lettre de l'instruction administrative ST/AI/293. Le TAOIT a jugé à cet égard que «la liberté d'association est réduite à néant si les communications entre les membres ne sont autorisées que sous contrôle. Une restriction qui serait injustifiée si elle visait les communications par la parole, l'écrit ou tout autre moyen que l'association pourrait trouver n'est pas justifiée tout simplement parce que les instruments nécessaires sont fournis par l'Administration»<sup>81</sup>.

97. Selon le principe de la liberté d'association, toutes les organisations devraient, comme la plupart le font déjà, permettre aux organes représentatifs du personnel d'utiliser leur Intranet et leur système de diffusion sans aucune censure ni autorisation préalable. Un tel principe a récemment été appliqué à I-seek par le CCP de l'ONUG<sup>82</sup> et «il a été convenu que l'instruction ST/AI/293 sur les facilités dont bénéficient les représentants du personnel serait actualisée par l'ajout de dispositions relatives aux moyens de communication de masse et aux installations audiovisuelles, compte tenu des conditions et capacités locales»<sup>83</sup>. Si ces moyens de communication ou certains d'entre eux existent en pratique dans certaines entités du Groupe des Nations Unies<sup>84</sup>, leur efficacité et leur transparence n'ont pas encore été pleinement évaluées, le personnel se disant victime d'une discrimination en matière d'accès à ces moyens de communication. L'application de la recommandation ci-après devrait renforcer la coopération et la coordination entre les organes représentatifs du personnel et celui-ci.

<sup>79</sup> TAOIT, jugement n° 349 (1978) et TAOIT, jugement n° 911, considérant 8 (1988).

<sup>80</sup> TAOIT, jugement n° 911, considérant 8 (1988).

<sup>81</sup> TAOIT, jugement n° 496, considérant 37 (1982).

<sup>82</sup> Harmonisation des procédures de radiodiffusion, CCAP, XXXII<sup>e</sup> session, annexe III, appendice 17.

<sup>83</sup> CCAP, XXXII<sup>e</sup> session, rapport, par. 78. Accord n° SMCC-XXXII/12, aux termes duquel «le personnel et le Bureau de la gestion des ressources humaines s'entreprendront des questions relatives à l'accès à I-seek et à un appui en matière de technologie de l'information avec le Bureau de l'informatique et des communications et le Département de l'information, respectivement».

<sup>84</sup> Par exemple, les départements de la gestion et de l'information ont contribué ensemble à la publication de nouvelles relatives aux organes représentatifs du personnel sur l'Intranet de l'ONU (I-eeek).

**Recommandation 2**

**Le Secrétaire général et les chefs de secrétariat des organismes et programmes administrés séparément, reconnaissant le statut officiel des organes représentatifs du personnel et des représentants élus du personnel, devraient faciliter l'accès de ceux-ci à tous les moyens de communication disponibles qui leur sont nécessaires pour communiquer avec l'ensemble du personnel, comme convenu à la XXII<sup>e</sup> session du CCAP (2011).**

98. Si Internet constitue le moyen le plus commode et le plus économique pour communiquer avec l'ensemble du personnel, en pratique seuls quelques organes représentatifs du personnel ont leur propre site Web. La diffusion de l'information s'effectue généralement au moyen de messages. Rares sont les statuts d'organes représentatifs du personnel qui contiennent des dispositions expresses sur la communication à l'ensemble du personnel des minutes des réunions du Bureau ou du Conseil. Pour l'Inspecteur, les discussions qui ont lieu aux divers niveaux des organes représentatifs du personnel et les décisions qui y sont prises devraient être communiquées sans délai à l'ensemble du personnel et les engagements pris devraient être tenus. À cet égard, la mise en œuvre de la directive ci-après devrait améliorer la transparence des organes représentatifs du personnel et les responsabiliser.

**Directive 3: Communication et transparence au bénéfice de l'ensemble du personnel**

**Les organes représentatifs du personnel qui ne l'ont pas déjà fait sont invités à envisager de faire figurer dans leur statut des dispositions prévoyant la distribution des comptes rendus des réunions de leur bureau à tous leurs membres et de ceux des réunions de leur conseil à l'ensemble du personnel dans la ou les langues propres au lieu d'affectation dix jours ouvrés au plus tard après la fin de la réunion, à veiller au respect de ces dispositions et à rendre compte à cet égard.**

**G. Activités de communication de l'Administration**

99. Outre ses contacts avec les représentants du personnel, l'Administration communique avec celui-ci par divers moyens: réunions au niveau de la division ou du département, réunions des organes mixtes, communications écrites (par exemple circulaires, instructions administratives ou mémorandums internes) et technologie de l'information et de la communication (Intranet, blogs et médias sociaux). Depuis quelques années, l'Administration utilise de plus en plus les réunions publiques d'information («Town Hall meetings») pour informer directement l'ensemble du personnel, notamment des décisions prises par les États Membres. Ces réunions peuvent être bénéfiques pour les relations entre le personnel et l'Administration à condition que les informations communiquées rendent compte de décisions auxquelles les représentants du personnel et ceux de l'Administration sont arrivés de concert et que l'ensemble du personnel puisse poser directement, sans filtrage préalable, de vraies questions au Secrétaire général et aux autres fonctionnaires organisant la réunion.

100. Le recours à des pétitions ou à des manifestations, voire à des grèves – ces dernières à titre de dernier recours lorsque les autres moyens de parvenir à un accord ont échoué ou comme moyen d'exercer une pression pour obtenir des concessions – n'est pas une pratique

courante des organes représentatifs du personnel<sup>85</sup> de l'ONU. On peut citer à titre d'exception une importante manifestation organisée le 6 décembre 1991 devant le bâtiment du Siège de l'ONU à New York. L'UNRWA mise à part, qui connaît des grèves endémiques (par exemple la grève à laquelle 5 000 agents locaux ont participé en octobre-novembre 2010 et qui a duré trente-cinq jours), il n'y a d'une manière générale pas eu d'arrêts de travail prolongés, à l'exception notable d'une grève qui a eu lieu à l'ONU du 25 février au 2 mars 1976; dans un rapport postérieur à cet incident (JIU/REP/1976/6), le CCI a souligné que par-delà la crise des communications, il fallait constater une crise de confiance, et qu'il était clair «qu'il n'exist[ait] pas à l'Office de Genève de vrai dialogue fondé sur une compréhension et une confiance mutuelles entre les chefs de l'Office et leur personnel»; il semble que ce soient les mêmes difficultés qui sont à l'origine de la crise que connaissent actuellement les relations entre le personnel et l'Administration à l'UNRWA.

---

<sup>85</sup> Les grèves sont autorisées par les statuts du CCP de l'ONUG et de l'Association du personnel de la CEPALC. Le Règlement du personnel est muet à cet égard.

## V. Les relations entre l'administration et le personnel au niveau local: les pratiques et les moyens

### A. Qualité des relations paritaires au niveau local

101. Il est indispensable de faire en sorte qu'il existe des canaux de dialogue suffisants entre les représentants de l'Administration et du personnel au niveau local si l'on veut que les relations entre les deux parties soient constructives. Il n'y a pas de modèle unique applicable pour les relations paritaires dans l'ensemble des organismes du Groupe des Nations Unies, mais d'un côté comme de l'autre on a souvent relevé l'absence d'un climat de travail fondé sur une solide relation de confiance; les représentants du personnel ont en outre noté que les processus de concertation auxquels ils prenaient part restaient formels. Dans un lieu d'affectation donné, la présence d'organes mixtes Administration/personnel actifs ou constructifs est un bon indice pour déterminer si les relations paritaires fonctionnent bien. Les dispositions relatives aux organes mixtes découlent de l'article 8.2 du Statut du personnel, qui prévoit la mise en place de tels organes pour donner au Secrétaire général des avis sur l'administration des ressources humaines et les questions intéressant le bien-être des fonctionnaires. Il est spécifié que l'organe mixte doit impérativement se composer d'un nombre égal de représentants du personnel et de représentants de l'Administration pour être crédible, et que son président doit être choisi par le Secrétaire général sur une liste de candidats proposés par les représentants du personnel.

102. Sur la base des nombreux contacts qu'il a eus, des observations directes qu'il a pu faire et des entretiens qu'il a menés, l'Inspecteur a conclu que les relations paritaires étaient souvent viciées par des perceptions faussées et des conflits de personnes, ce qui compromettait l'équité des processus en jeu et nuisait à la confiance mutuelle. Outre l'instauration d'un climat de respect mutuel, **les relations paritaires, pour être constructives, impliquent le développement de contacts informels et la facilité d'accès à l'équipe de direction**, où le ton est donné par le chef du secrétariat. Des relations constructives fondées sur un dialogue participatif et ouvert, mené de bonne foi, nécessitent – dans un premier temps – que les représentants du personnel et de l'Administration clarifient les uns et les autres en interne leurs positions respectives, de façon que chaque camp arrive à la table de négociation en parlant d'une même voix.

### B. Différents types d'organes mixtes

103. Les comités consultatifs mixtes (CCM), jusqu'ici les plus répandus, formulent à l'intention du Secrétaire général des avis ou des recommandations sur les questions intéressant le bien-être des fonctionnaires dans un lieu d'affectation donné ou hors Siège en général. Ces dernières années, des comités paritaires de négociation ont remplacé les CCM dans trois lieux d'affectation (Siège de l'ONU<sup>86</sup>, ONUG<sup>87</sup>, CEA) et hors Siège<sup>88</sup>. Représentant une évolution importante par rapport aux organes antérieurs, ils remplissent tous la même fonction: «Mécanisme paritaire de négociation de bonne foi entre représentants du personnel et de l'Administration, le Comité recense, examine et règle, d'un commun accord, les questions qui intéressent le bien-être des fonctionnaires, y compris leurs conditions d'emploi et de travail, leurs conditions de vie en général et d'autres aspects

<sup>86</sup> ST/SGB/2007/9, Comité paritaire de négociation du Siège.

<sup>87</sup> IC/Genève/2008/18.

<sup>88</sup> ST/SGB/2008/11, Comité paritaire de négociation hors Siège.

de l'administration du personnel, comme prévu à l'alinéa *a* de l'article 8.1 du Statut du personnel.».

104. **L'Inspecteur estime que l'Administration et les organes représentatifs du personnel de toutes les entités au sein du Groupe des Nations Unies devraient s'attacher à faire en sorte que les préoccupations de l'ensemble des fonctionnaires, quels que soient leur lieu d'affectation et leur catégorie, soient prises en compte dans les organes paritaires de négociation. Chaque année, ces organes devraient communiquer aux États Membres et à l'ensemble des fonctionnaires relevant de leur compétence les rapports où ils rendent compte de la mise en œuvre des accords conclus dans le cadre paritaire.**

105. Un deuxième type d'organes mixtes a vocation à **conseiller le Secrétaire général** (concrètement l'Administration) **sur des questions plus spécifiques**: recrutement et promotion, pour les organes centraux de contrôle (comités et panels) mis en place dans différents lieux d'affectation<sup>89</sup>, comités de recours en matière de classement (catégories G/FS/P) et panels pour les départs négociés. **Un troisième type d'organes mixtes se penche sur la gestion des services et équipements propres à un lieu d'affectation particulier**: comités s'occupant des services de restauration, du fonctionnement du garage, de l'économat, de la crèche, des transports locaux, de la Caisse de secours du personnel, etc. **Au sein de ces organes, le personnel joue un rôle essentiellement consultatif.**

106. La refonte majeure du système d'administration interne de la justice de l'ONU, mis en place pour résoudre les litiges entre le personnel et l'Administration<sup>90</sup>, visait à rendre ce système plus indépendant, plus professionnel et plus décentralisé<sup>91</sup>. À cette fin, des organes paritaires tels que la Commission paritaire de recours (CPR) et le Comité paritaire de discipline ont été remplacés par le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, composé de juges professionnels. Les représentants du personnel peuvent encore jouer un rôle important en participant au Conseil de justice interne<sup>92</sup>, organe paritaire qui adresse à l'Assemblée générale des recommandations concernant les candidats aux postes de juge dudit Tribunal ainsi que du Tribunal d'appel des Nations Unies, formule ses vues sur la mise en œuvre du nouveau système d'administration de la justice et établit le Code de conduite des juges. Les représentants du personnel peuvent également remettre à ces deux tribunaux (avec la permission du juge) un mémoire à l'appui de la requête formulée par un membre du personnel. Toutefois, en dépit des réformes susmentionnées, plusieurs obstacles demeurent: les représentants du personnel ont noté que le Bureau de l'aide juridique au personnel n'était présent que dans cinq lieux d'affectation, alors que, partout dans le système des Nations Unies, l'Administration avait accès à des conseillers juridiques. Dans les lieux d'affectation où le Bureau n'était pas présent, le personnel devait faire appel au concours de représentants qui n'avaient que peu ou pas de formation ou de compétences en matière juridique.

### C. Relations entre l'Administration et les organes mixtes

107. Les représentants du personnel comme ceux de l'Administration ont reconnu qu'en principe les organes mixtes constituaient un atout, dans la mesure où ils offraient des mécanismes pour mener de bonne foi des négociations constructives; pour autant, l'existence d'organes mixtes ne suffit pas à elle seule à garantir que les relations paritaires

<sup>89</sup> Voir ST/SGB/2002/6 et ST/AI/2006/3.

<sup>90</sup> Au niveau du Secrétariat, le Comité de coordination entre l'Administration et le personnel a participé activement au processus de réforme de l'administration de la justice depuis 2001.

<sup>91</sup> Voir A/RES/61/261, Administration de la justice à l'ONU.

<sup>92</sup> Voir ST/SGB/2010/3, Organisation et mandat du Bureau de l'administration de la justice.

soient satisfaisantes. En effet, différents facteurs contribuent à limiter l'efficacité de ces organes au niveau local (y compris le Comité de coordination entre l'Administration et le personnel). Selon certains représentants du personnel ayant pris part aux entretiens, ces facteurs sont notamment les suivants: la mise en œuvre des accords/recommandations ne fait pas l'objet d'un suivi, les recommandations des organes mixtes restent souvent lettre morte pour l'Administration, il est fréquent que les représentants de l'Administration soient absents lors des réunions de ces organes ou qu'ils ne contribuent pas à la formulation et à la définition de l'ordre du jour, sans parler des éventuels conflits de personnes. Les représentants du personnel sont souvent placés devant le fait accompli, à savoir que leurs vues sont sollicitées à très bref délai ou une fois que l'Administration a déjà finalisé un texte. Il n'est donc pas rare que les réunions des organes mixtes soient perçues comme de simples caisses de résonance et non comme des instances de dialogue constructif visant à résoudre des problèmes.

108. Parmi les représentants de l'Administration ayant pris part aux entretiens, plusieurs continuaient de percevoir **tous** les organes mixtes comme des organes purement consultatifs: les positions des représentants du personnel pouvaient être prises en compte dans la mesure où elles cadraient avec les intérêts globaux de l'Organisation. À leur avis, l'efficacité des CCM était limitée par le manque de professionnalisme de certains représentants du personnel qui utilisaient abusivement ces organes pour formuler des revendications corporatistes au lieu de soulever des préoccupations concernant l'ensemble des fonctionnaires. Certains représentants de l'Administration au niveau local se sentaient en outre injustement visés lorsqu'ils essayaient les critiques des représentants du personnel suite à des décisions prises de façon unilatérale par la direction du Siège (il en allait de même lorsque cette dernière était critiquée suite aux décisions prises par les États Membres). Les représentants de l'Administration réclamaient aussi une plus grande souplesse dans les mécanismes de discussion afin de pouvoir prendre en considération les caractéristiques socioculturelles propres à chaque lieu d'affectation.

109. Malgré les limitations susmentionnées, des exemples concluants montrent que les organes mixtes peuvent bel et bien favoriser des relations constructives entre le personnel et l'Administration. Ainsi, à l'UNICEF, tous les accords conclus dans le cadre du Comité consultatif mixte ont force obligatoire pour les deux parties, sont consignés et portés à la connaissance de l'ensemble du personnel. Les organes mixtes peuvent également servir à désamorcer les tensions comme dans le cas du Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR): le mandat du Tribunal venant à expiration, un comité mixte pour le maintien du personnel a été mis en place (2008) afin de rencontrer le personnel de chacune des divisions et de déterminer qui serait licencié et qui serait prolongé. De même, lorsque des réductions d'effectifs ont été opérées à l'UNODC et que certaines des fonctions de l'ONU ont été externalisées, les critères régissant ces mesures ont été débattus à l'avance avec les représentants du personnel dans le souci de réduire au minimum l'impact qu'elles auraient sur le personnel. Au HCR, un accord important a été conclu dans le cadre du CCM, en vertu duquel la direction ne pourrait pas adopter de procédures sur une question donnée sans avoir défini au préalable une politique précise en la matière.

#### **D. Facilités et détachement accordés pour les activités de représentation du personnel**

110. L'accès aux facilités et le détachement, indispensables pour que les représentants du personnel et les organes représentatifs puissent s'acquitter correctement et efficacement des fonctions essentielles qui leur sont assignées par le Statut et le Règlement du personnel, sont garantis aux termes de l'instruction administrative ST/AI/293 (1982). Ce document spécifie que les intéressés doivent se voir accorder les facilités dont ils pourraient avoir

besoin pour s'acquitter promptement et efficacement de leurs fonctions, à savoir notamment les facilités suivantes: locaux pour la tenue de réunions, services d'un(e) secrétaire, facilités pour la reproduction et la distribution d'avis, de bulletins et d'autres documents, droit d'afficher des avis ou des annonces dans des locaux ou sur des panneaux d'affichage, utilisation des services téléphoniques, de télécopie et de communication.

111. En vertu de l'instruction administrative ST/AI/293, les représentants du personnel devraient être officiellement libérés de leur travail pendant un nombre raisonnable d'heures (y compris les délais de route) pour assister aux réunions où ils ont un rôle officiel à jouer. Pendant sa XIX<sup>e</sup> session (1995), le Comité de coordination entre l'Administration et le personnel est convenu de mettre en place une équipe spéciale Administration-personnel afin de définir les activités de représentation et le temps nécessaire pour les accomplir. Les recommandations formulées par cette équipe ont été entérinées par le Secrétaire général dans le rapport A/C.5/50/64, qui définit «le nombre raisonnable d'heures aux fins des activités de représentation du personnel» (voir tableau ci-dessous). Le détachement des représentants du personnel a été implicitement reconnu par l'Assemblée générale lorsqu'elle a décidé qu'ils ne pourraient pas être libérés de leurs fonctions de façon continue (à plein temps ou à temps partiel) pendant plus de quatre ans (A/RES/51/226). De l'avis de l'Inspecteur, outre l'effectif total des fonctionnaires représentés, la détermination du nombre d'heures à accorder pour les activités de représentation devrait prendre en compte le nombre de lieux d'affectation représentés par un seul et même organe<sup>93</sup>.

Tableau 3

**Formule de détachement officiel arrêtée pour différents lieux d'affectation par le Comité de coordination entre l'Administration et le personnel (A/C.5/50/64)**

Représentant du personnel	Moins de	Environ	Genève	New York
	1 000 fonctionnaires représentés**	1 000 fonctionnaires représentés*		
Président/secrétaire exécutif	Détachement à 60 % (96 heures par mois)	Détachement à plein temps	Détachement à plein temps	Détachement à plein temps
1 <sup>er</sup> et 2 <sup>e</sup> vice-présidents/secrétaires exécutifs adjoints	Détachement à 30 % (48 heures par mois)	Détachement à 60 % (96 heures par mois)	Détachement à plein temps	Détachement à plein temps
Autres membres du Comité exécutif	16 heures par mois	32 heures par mois	32 heures par mois	44 heures par mois
Membres du Conseil du personnel	10 heures par mois	10 heures par mois	10 heures par mois	15 heures par mois
Représentants du personnel des missions hors Siège	5 heures par mois	5 heures par mois		

\* Vienne.

\*\* Addis-Abeba, Bangkok, Amman, Jérusalem/Service mobile, Nairobi, Santiago.

<sup>93</sup> La question du nombre d'heures à accorder dans le cas des fédérations sera traitée dans le rapport du CCI à paraître sur les relations entre l'Administration et le personnel dans les institutions spécialisées des Nations Unies et les organisations appliquant le régime commun. Les deux questions sont interdépendantes.

112. Les instructions ci-dessus ont été publiées à une époque où seuls le Siège et l'ONUG se conformaient à la procédure du détachement sur la base d'«environ 1 000 fonctionnaires représentés». Dans la pratique, selon les représentants du personnel, ces instructions ne sont pas prises en compte ou ne sont pas correctement appliquées par l'Administration dans de nombreuses entités (le problème a été soulevé régulièrement à diverses sessions du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel), et certains responsables d'organes représentatifs du personnel ne bénéficient d'aucun détachement (Conseil du personnel de l'ONU, Syndicat du personnel du TPIR). Il faudrait prêter l'attention voulue à la situation spécifique des représentants du personnel dans chaque cas de figure, en particulier ceux qui travaillent dans les petites organisations, où ils bénéficient en général au mieux d'un détachement à temps partiel uniquement et doivent donc concilier leurs tâches professionnelles et leurs fonctions syndicales, de sorte que la qualité des unes et des autres s'en ressent. Lorsqu'ils ne bénéficient d'aucun détachement, les représentants du personnel doivent bien souvent prendre sur leurs heures normales de travail pour s'acquitter de leurs fonctions de représentation et empiéter ensuite sur leur temps personnel pour mener à bien leurs tâches professionnelles. Une telle situation contredit l'affirmation de l'Assemblée générale selon laquelle les représentants du personnel exercent des fonctions officielles.

113. Dans le même registre, alors que certains organes représentatifs du personnel bénéficient des services à plein temps d'un assistant administratif dont le coût est pris en charge par l'organisation (Conseil de coordination du personnel de l'ONUG, Syndicat du personnel de l'ONUN, Association du personnel de la CEPALC), d'autres ne bénéficient pas d'un tel appui (TPIR). Certains organes représentatifs financent effectivement les services de personnel d'appui sur leur propre budget mais l'Administration ne devrait pas en tirer argument pour refuser une assistance de secrétariat aux organes représentatifs, d'autant que la fourniture d'une telle assistance est spécifiée dans l'instruction administrative ST/AI/293. On aura également à l'esprit que, lorsque les organes représentent des effectifs limités, leur budget est généralement trop modeste pour financer un personnel d'appui. L'étude a mis en évidence l'absence de critères concrets pour déterminer ce qui constitue des besoins raisonnables en termes d'espaces de bureaux suffisants, la décision en la matière dépendant ainsi du bon vouloir de l'administration locale.

114. Conformément à leurs statuts, les organes représentatifs présentent leurs comptes – vérifiés par un organisme indépendant – le plus souvent pendant leur assemblée générale annuelle. Ils emploient les fonds dont ils disposent pour fournir des services à leurs mandants (conseil juridique, jardin d'enfants, activités sportives et récréatives, activités caritatives, formation, déplacements pour assister à des réunions, communication). Des directives précises devraient être formulées pour déterminer les modalités de financement des frais de voyage et de l'indemnité journalière de subsistance des membres des organes représentatifs et de leurs suppléants lorsqu'ils se rendent aux principales réunions, notamment celles du Comité Administration-personnel et l'assemblée générale annuelle de leurs fédérations respectives. Compte tenu du fait que les effectifs des entités des Nations Unies ont considérablement augmenté depuis la publication du document ST/AI/293 (1982), et eu égard à certaines des lacunes qui ont été relevées dans ce texte, la mise en œuvre de la recommandation ci-après contribuerait à améliorer l'efficacité de la représentation du personnel.

**Recommandation 3**

**Une fois que le Comité Administration-personnel sera parvenu à un accord sur des critères justes et harmonisés pour déterminer les facilités et le détachement à accorder aux fins de l'exécution des fonctions de représentation du personnel, le Secrétaire général et les chefs de secrétariat des organes administrés séparément devraient publier des instructions administratives révisées à ce sujet; en attendant, les dispositions contenues dans les documents ST/AI/293 et A/C.5/50/64 devraient être appliquées intégralement et considérées comme un minimum.**

**E. Formation du personnel et de l'Administration aux relations paritaires**

115. **L'une des conclusions qui ressortent le plus clairement de l'étude est l'accord quasi unanime quant à la nécessité de concevoir et mettre en œuvre une formation spécifique et complémentaire sur les questions concernant les relations paritaires, à l'intention des représentants du personnel et de l'Administration, notamment les cadres nouvellement nommés.** Dispenser une telle formation a bien évidemment des incidences en termes de programmes, de matériels et de formateurs, mais les avantages qui en résulteraient devraient plus que compenser les coûts: un professionnalisme accru de part et d'autre en matière de relations paritaires, allié à une meilleure compréhension par chacune des deux parties des préoccupations fondamentales de ses interlocuteurs, améliorerait les possibilités de résoudre les différends de façon constructive et permettrait de **réduire sensiblement les coûts ainsi que les pertes de temps et d'énergie que risquent d'entraîner les litiges.** Lors des entretiens, les deux parties ont souligné les domaines dans lesquels une formation serait utile: techniques de négociation et connaissance plus approfondie des outils essentiels (dispositions du Statut et du Règlement du personnel, politiques en matière de ressources humaines, codes de conduite, etc.), entre autres. Il est à noter que, parmi les personnes ayant pris part aux entretiens, un nombre non négligeable, d'un côté comme de l'autre, étaient ouvertes au principe de sessions de formation conjointes.

116. Les services de gestion des ressources humaines et les représentants du personnel ont également fait mettre au point en 2006 du matériel de formation qui a été utilisé lors de la session extraordinaire du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel en 2007. Pour élaborer un outil de formation, on pourrait s'inspirer des modules de l'UNICEF sur les questions paritaires, du guide de la FICSA sur les normes de représentation ainsi que du manuel de la General Federation of Trade Unions (GFTU) sur les techniques de négociation et de pression<sup>94</sup>, utilisé par certains organes représentatifs du Comité de coordination des associations et syndicats internationaux du personnel du système des Nations Unies (CCASIP), tels que le Syndicat du personnel du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY). La formation pourrait être dispensée *in situ* et sous forme de modules en ligne, avec des sessions séparées et des sessions conjointes pour les représentants du personnel et de l'Administration.

117. La nécessité d'une formation aux questions paritaires a également été abordée régulièrement lors des sessions du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel, ce qui s'est traduit par une recommandation préconisant une formation

<sup>94</sup> Voir également *Practical Industrial Relations in the UN system. Negotiating and influencing skills Resource Book* (Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie en collaboration avec la General Federation of Trade Unions (GFTU), avril 2011).

obligatoire à la «gestion des personnes» pour tous les responsables (2001) et un accord<sup>95</sup> portant sur la mise en place d'un programme de formation spécifique à l'intention des représentants du personnel (2007); ce programme comporte une formation élémentaire sur trois jours pour l'ensemble des représentants et une formation sur deux jours pour les membres exécutifs des comités du personnel. Lors de la XXXII<sup>e</sup> session du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel (juin 2011), il a été convenu que le groupe de travail sur la formation des représentants du personnel serait relancé et poursuivrait ses activités, dont les résultats seraient présentés à la session suivante du Comité Administration-personnel (Accord n<sup>o</sup> SMCC-XXXII/14). La mise en œuvre de la recommandation ci-après devrait contribuer à améliorer la coordination et la coopération entre les représentants du personnel et de l'Administration.

**Recommandation 4**

**Le Secrétaire général et les chefs de secrétariat des organes et programmes administrés séparément devraient allouer des ressources appropriées à leurs services respectifs chargés des ressources humaines pour qu'ils conçoivent (de préférence en collaboration avec les représentants du personnel) et mettent en œuvre des activités de formation portant sur les questions paritaires, et inciter vivement les responsables nouvellement nommés et les représentants du personnel nouvellement élus à participer à ces formations.**

---

<sup>95</sup> Rapport sur la XXVIII<sup>e</sup> session du Comité, annexe III, appendice 6 (proposition du Syndicat du personnel du TPIY).

## VI. Principes et textes fondamentaux

### A. Indépendance des fonctionnaires internationaux

118. Lorsque l'Organisation des Nations Unies a été créée en 1945, les règles destinées à régir la fonction publique internationale, notamment les politiques et pratiques en matière de ressources humaines et de relations paritaires, ont été empruntées aux modèles préexistants: Société des Nations, secrétariat du BIT et Service diplomatique de pays tels que les États-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni. La conception moderne de la fonction publique internationale en tant qu'entité indépendante de tout État s'inspire des idées développées par Sir James Éric Drummond, premier Secrétaire de la Société des Nations, idées reprises dans le Rapport Balfour (1920), qui soulignait que les membres du personnel du Secrétariat de la SDN, une fois nommés, n'étaient plus fonctionnaires du pays dont ils étaient citoyens mais fonctionnaires de la SDN et qu'à ce titre il conviendrait de leur assurer des fonctions durables ou tout au moins stables. En conséquence, la rémunération des membres du personnel des Nations Unies est déterminée essentiellement sur la base des principes Noblemaire<sup>96</sup> et Flemming<sup>97</sup>, en vertu desquels, respectivement, les administrateurs (P) perçoivent un traitement comparable à celui de la fonction publique nationale la mieux rémunérée à l'échelle mondiale, tandis que les traitements des agents des services généraux (G) sont établis sur la base des meilleures conditions d'emploi en vigueur au plan local. Le BIT fut la première organisation internationale à se doter (dans les années 1920) d'un Statut du personnel, d'un Syndicat du personnel<sup>98</sup>, d'organes paritaires et d'un Tribunal administratif.

119. Le traité portant création de l'Organisation des Nations Unies, la Charte des Nations Unies, définit quatre principes essentiels applicables à l'ensemble des fonctionnaires de l'Organisation: a) conformité aux principes de la justice et du droit international (art. 1); b) promotion et respect universel des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous (art. 55); c) caractère exclusivement international du personnel de l'Organisation des Nations Unies (art. 100); et d) nécessité de s'assurer les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité en tant que considération dominante dans le recrutement (art. 101.3). Dès lors que le personnel de l'Organisation s'engage à respecter la Charte, ses droits humains et ses libertés fondamentales doivent être respectés et il devrait bénéficier de la protection qui lui est due en vertu du droit international.

### B. État de droit

120. Le respect de l'état de droit détermine la conformité à tous les autres principes de gouvernance et de fonctionnement. Le Secrétaire général constatait récemment que «l'évolution du droit international a fait que de plus en plus de droits sont dévolus

<sup>96</sup> Dans le Rapport Noblemaire (1921), on faisait valoir que le recrutement et la carrière des fonctionnaires internationaux devraient être fondés sur le mérite et non sur une protection nationale ou politique et que le personnel devrait être sélectionné sur la base d'une répartition géographique aussi large que possible. On proposait la formule des engagements permanents pour accroître la sécurité de l'emploi et rendre les fonctionnaires mieux à même de résister aux pressions qu'ils étaient susceptibles de subir de la part du gouvernement de leur pays d'origine.

<sup>97</sup> Dans son rapport au Secrétaire général (31 octobre 1949), le Comité Flemming recommandait d'utiliser une structure de postes en trois catégories (G, P et fonctionnaires de rang supérieur) pour remplacer le barème à 19 échelons repris de la SDN.

<sup>98</sup> Voir Djokitch Alexandre, *Le Syndicat du personnel du Bureau international du Travail – Ses origines et les débuts de son activité*, Genève, BIT, 1973.

directement à l'individu. Pourtant, l'Organisation n'a pas évolué au même rythme. L'heure est venue d'aligner le droit applicable aux Nations Unies sur l'évolution du droit international en matière de droits de l'homme» (A/65/318). L'Inspecteur partage cette analyse et se félicite que l'Assemblée générale ait récemment appelé «le système des Nations Unies à aborder systématiquement, selon qu'il conviendra, les aspects de l'état de droit relevant de ses activités, sachant que l'état de droit est important dans la quasi-totalité de ses domaines d'intervention»<sup>99</sup>.

121. Ce principe est défini de façon précise dans le rapport du Secrétaire général sur l'état de droit et l'administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit (S/2004/616). Comme l'ajoutait le Secrétaire général, «il implique, d'autre part, des mesures propres à assurer le respect des principes de la primauté du droit, de l'égalité devant la loi, de la responsabilité au regard de la loi, de l'équité dans l'application de la loi, de la séparation des pouvoirs, de la participation à la prise de décisions, de la sécurité juridique, du refus de l'arbitraire, et de la transparence des procédures et des processus législatifs»<sup>100</sup>. Les entretiens menés confirment que les membres du personnel en poste dans les secrétariats des organisations internationales sont particulièrement sensibles à ces aspects.

### C. Liberté d'association et représentation du personnel

122. Le principal organe délibérant de l'ONU, l'Assemblée générale, a commencé à intégrer les principes régissant les relations paritaires dès sa première session (février 1946), lorsque le Règlement provisoire du personnel et la résolution 13 (I) ont été adoptés<sup>101</sup>. À sa deuxième session, le 17 novembre 1947, l'Assemblée a adopté la résolution 128 (II) sur les droits syndicaux (Liberté d'association) dans laquelle elle accueillait avec satisfaction les «Décisions relatives à la liberté d'association adoptées à l'unanimité par la trentième session de la Conférence internationale du Travail» (11 juillet 1947). Reconnaisant les principes énoncés par la CIT<sup>102</sup>, l'Assemblée a considéré que «la liberté syndicale d'association, droit inaliénable, (était) ... essentielle à l'amélioration de la vie des travailleurs et à leur bien-être économique» et a invité l'OIT «à poursuivre cet effort afin qu'il soit possible d'adopter une ou plusieurs conventions internationales». L'Assemblée générale a fait siens les principes proclamés par la CIT en ce qui concerne les droits syndicaux ainsi que les autres principes mentionnés dans la Constitution de l'OIT et dans la Déclaration de Philadelphie (1944)<sup>103</sup>.

123. La question de la représentation du personnel, notamment les droits des membres du personnel et leur accès aux différents mécanismes institutionnels, a été traitée, directement ou indirectement, dans une quarantaine de résolutions adoptées par l'Assemblée générale au cours de ses 65 premières sessions. Les textes fondamentaux définissant le rôle des organes représentatifs à l'ONU et portant création des organes mixtes Administration-

<sup>99</sup> Voir la résolution 65/32 de l'Assemblée générale, «L'état de droit aux niveaux national et international».

<sup>100</sup> Rapport du Secrétaire général sur le rétablissement de l'état de droit et l'administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit (S/2004/616).

<sup>101</sup> Article 15 du Règlement du personnel: «Le Secrétaire général assurera aux membres du personnel les moyens de participer à la discussion de questions se rapportant aux nominations et aux promotions.».

<sup>102</sup> À savoir notamment «la reconnaissance effective du droit de négociation collective et la coopération des employeurs et de la main-d'œuvre pour l'amélioration continue de l'organisation de la production, ainsi que la collaboration des travailleurs et des employeurs à l'élaboration et à l'application de la politique sociale et économique.».

<sup>103</sup> Voir la résolution 128 (II) de l'Assemblée générale, premier paragraphe de l'annexe.

personnel ont été adoptés par l'Assemblée à sa sixième session aux termes des articles 8.1 et 8.2 du Statut du personnel. Les Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux<sup>104</sup> énoncent expressément: «La liberté d'association est un droit fondamental de la personne humaine et les fonctionnaires internationaux ont le droit de constituer des associations, syndicats et autres groupements et d'y adhérer pour pouvoir défendre leurs intérêts.» (par. 26).

## D. Droits de l'homme

124. La Déclaration universelle des droits de l'homme, proclamée par l'Assemblée générale dans sa résolution 217 (III) du 10 décembre 1948, protège pleinement les fonctionnaires internationaux, à la fois en tant que personnes (art. 1<sup>er</sup>, 2 et 20) et en tant que travailleurs (art. 23 et 24) dont le droit de s'organiser est reconnu par l'article 23.4. L'Inspecteur a été frappé de constater que la plupart des représentants de l'Administration, dans leurs réponses au questionnaire du CCI, ont indiqué que la Déclaration universelle et diverses conventions et déclarations pertinentes de l'OIT étaient appliquées de fait aux membres du personnel – mais que cette applicabilité n'était pas explicitement reconnue.

## E. Conventions et déclarations de l'OIT: négociation collective

125. Dans une organisation mondiale dont les fonctions, en s'amplifiant, connaissent une diversification et une fragmentation croissantes, ce qui se traduit par une complexification de la structure hiérarchique et une différenciation plus poussée des conditions d'emploi, il est compréhensible que les relations entre l'Administration et le personnel deviennent plus problématiques. Dans un tel contexte, le moment est assurément opportun pour énoncer quelques règles fondamentales applicables à l'ensemble du système, destinées à régir ces relations et découlant elles-mêmes des instruments et principes internationaux en vigueur que nombre d'États Membres ont d'ores et déjà adoptés et ratifiés. Les organisations internationales en général, et l'ONU en particulier, ne sont-elles pas en effet des instances privilégiées pour incarner et appliquer concrètement les valeurs universelles dont s'inspirent ces instruments et principes internationaux? On notera également qu'avec la disparition progressive des engagements permanents, la plupart des fonctionnaires onusiens vont avoir un statut analogue à celui des autres travailleurs et, par voie de conséquence, devraient donc pouvoir bénéficier des mêmes droits que ces derniers.

126. Étant donné que les membres du personnel, en tant qu'êtres humains, sont visés par les dispositions de la résolution 128 (II) (et donc par la Déclaration universelle des droits de l'homme) et que l'on a reconnu à maintes reprises qu'ils constituent «l'atout le plus précieux de l'Organisation», l'Assemblée générale devrait veiller à ce que les 10 principes énoncés et mis en avant dans le Pacte mondial concernant le secteur privé<sup>105</sup> soient intégralement appliqués aux fonctionnaires de l'ONU, en particulier le principe 3 qui invite à respecter la liberté d'association et à reconnaître le droit de négociation collective. Aux termes des instruments pertinents de l'OIT, le droit de négociation collective vise l'activité ou le processus aboutissant à la conclusion d'un accord collectif, défini comme suit:

<sup>104</sup> Initialement rédigées en 1954 par le Conseil consultatif de la fonction publique internationale, les Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux ont été révisées par la CFPI en 2001. Dans sa résolution 56/244, l'Assemblée générale a accueilli avec satisfaction ce texte révisé.

<sup>105</sup> Voir JIU/REP/2010/9: «Partenariats de l'ONU avec le secteur privé: rôle et fonctionnement du Pacte mondial». Cette initiative, lancée en 1999, est évoquée dans les résolutions 55/215, 56/76, 58/129, 60/215, 64/223.

*Tout accord écrit relatif aux conditions de travail et d'emploi conclu entre, d'une part, un employeur, un groupe d'employeurs ou une ou plusieurs organisations d'employeurs, et, d'autre part, une ou plusieurs organisations représentatives de travailleurs, ou, en l'absence de telles organisations, les représentants des travailleurs intéressés, dûment élus et mandatés par ces derniers en conformité avec la législation nationale*<sup>106</sup>.

127. Plusieurs instruments de l'OIT<sup>107</sup> consacrent le droit de négociation collective, à commencer par la Déclaration de Philadelphie (1944) qui est incorporée dans la Constitution de l'OIT et qui est considérée comme énonçant des obligations solennelles pour l'OIT et ses États membres. Aux termes de la Convention (n° 154) de l'OIT sur la négociation collective, 1981, cette expression s'applique à:

*Toutes les négociations qui ont lieu entre un employeur, un groupe d'employeurs ou une ou plusieurs organisations d'employeurs, d'une part, et une ou plusieurs organisations de travailleurs, d'autre part, en vue de: a) fixer les conditions de travail et d'emploi; et/ou b) régler les relations entre les employeurs et les travailleurs; et/ou c) régler les relations entre les employeurs ou leurs organisations et une ou plusieurs organisations de travailleurs (art. 2).*

128. Au chapitre III du présent rapport, on a démontré de façon concluante que:

- Les processus de négociation au sein du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel, du futur Comité Administration-personnel et des comités paritaires de négociation revêtent bien le caractère d'une négociation collective puisque les intérêts de l'ensemble du personnel d'une organisation/entité ou d'une catégorie de ce personnel sont en jeu;
- Les organes représentatifs impliqués représentent par définition des intérêts collectifs, ils sont légitimement considérés comme des «organisations de travailleurs» et les questions débattues concernent «les conditions de travail et d'emploi»;
- Les accords qui en résultent sont consignés par écrit et ont une dimension collective (même si, dans la plupart des cas, les termes «accord collectif» ne sont pas utilisés dans le contexte de l'ONU) et, lorsqu'ils relèvent entièrement de la compétence du Secrétaire général, ils sont non seulement considérés comme contraignants mais doivent aussi faire l'objet d'un suivi selon des procédures paritaires.

**129. Dès lors que l'ONU est qualifiée comme l'employeur et représentée par une direction mandatée quand les accords sont débattus et formalisés, on peut en conclure que tous les éléments caractérisant la négociation collective existent actuellement bel et bien dans la plupart des processus de négociation formels qui se déroulent dans un cadre paritaire, en particulier au Comité Administration-personnel. Mais cela ne signifie pas ni n'implique que toutes les interactions entre l'Administration et le personnel et tous les processus paritaires visent à un accord collectif et constituent une négociation collective, du moins dans certaines catégories d'organes mixtes (voir sect. V.B). En particulier, cela n'implique pas qu'il puisse y avoir une négociation collective sur les questions qui ne s'inscrivent pas dans les limites des pouvoirs conférés par les États Membres au chef de secrétariat et à la direction.**

<sup>106</sup> Recommandation (n° 91) de l'OIT sur les conventions collectives, par. 2.

<sup>107</sup> L'OIT a adopté d'autres conventions et recommandations concernant la négociation collective, en particulier la Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, la Convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, la Convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, la Convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981, et la Recommandation (n° 163) sur la négociation collective, 1981.

130. De fait, lorsque l'Assemblée générale mène des délibérations sur la base des rapports de la CFPI (et des avis formulés à ce sujet par le CCQAB), elle détermine de façon unilatérale l'élément le plus important des conditions d'emploi, à savoir la rémunération. Les décisions en la matière ne donnent pas lieu à une négociation collective. Dans son prochain rapport sur les relations paritaires, le CCI analysera les moyens dont disposent les représentants du personnel et leurs instances pour jouer le rôle de conseillers auprès de l'organe (CFPI) qui conseille le décideur. L'Inspecteur recommande d'adopter la recommandation ci-après, directement inspirée des instruments de l'OIT, notamment la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail<sup>108</sup>. La mise en œuvre de cette recommandation devrait contribuer à renforcer la responsabilité au sein de l'ONU.

#### **Recommandation 5**

**L'Assemblée générale devrait prier le Secrétaire général de lui soumettre, afin qu'elle l'approuve, une disposition appropriée du Statut du personnel confirmant la reconnaissance du droit de négociation collective du personnel de l'ONU, tel que ce droit est défini à l'annexe de sa résolution 128 (II). Le Secrétaire général et les chefs de secrétariat des organes et programmes administrés séparément devraient appliquer au personnel de leurs entités respectives les normes et les principes découlant des instruments pertinents de l'OIT, en particulier la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail (1998).**

131. Si la recommandation 5 est adoptée, le Secrétaire général devrait rendre compte des progrès dans sa mise en œuvre à l'Assemblée générale lors de chacune des sessions où elle examinera la question des ressources humaines.

<sup>108</sup> Cette recommandation s'inspire également des articles 1<sup>er</sup>, 2.1 et 4 de la Convention (n° 98) de l'OIT sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, ainsi que des articles 3 et 5 de la Convention (n° 87) de l'OIT sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948.

## VII. Responsabilisation de tous les partenaires

### A. Responsabilités et obligations de l'ensemble des parties prenantes

132. Pour que les relations paritaires soient efficaces à l'ONU, toutes les parties prenantes devraient être tenues comptables de leur action. Elles devraient aussi se concerter régulièrement dans le cadre des mécanismes établis, sur la base de mandats et de règles de procédure bien définis et transparents, ce qui favoriserait des consultations et des négociations constructives, la formulation et l'approbation d'accords ainsi que leur mise en œuvre et le suivi de celle-ci. Sans ces préalables, tout effort pour réformer sérieusement les relations paritaires dans les organisations internationales demeurera vain.

133. En conformité avec les articles 8.1 et 8.2 du Statut du personnel, étant donné que les relations paritaires devraient aboutir à des négociations (à l'issue d'un processus d'information mutuelle et de concertation), l'Inspecteur formule ci-après huit règles (de bon sens) à suivre pour que de telles négociations soient constructives. Il s'est fondé sur les entretiens menés avec les représentants du personnel et de l'Administration mais aussi sur la documentation existante dans les domaines de la psychologie, de la diplomatie et des relations entre les partenaires sociaux ainsi que sur les pratiques en vigueur et les enseignements tirés, tels qu'ils ressortent des accords conclus dans le secteur privé ou encore des études menées par l'OIT<sup>109</sup>.

Tableau 4

#### Règles à suivre pour que les négociations soient constructives

*Application aux relations paritaires*

##### R1. Cadre institutionnel

Existence d'un cadre institutionnel bien défini (accepté par les deux parties) avec des règles de procédure transparentes et dont l'interprétation ne souffre pas d'ambiguïté.

Les CCM, les comités paritaires de négociation, le Comité de coordination entre l'Administration et le personnel et le futur Comité Administration-personnel (sur la base de leur mandat respectif) sont les cadres établis d'un commun accord pour traiter les questions relatives aux ressources humaines aux niveaux local, du Secrétariat et du Groupe des Nations Unies, respectivement.

##### R2. Représentativité et responsabilité

Légitimité de chacun des représentants de part et d'autre, grâce à la vérification initiale conjointe des accréditations; responsabilité de tous les représentants envers leurs mandants respectifs.

Côté Administration, représentativité grâce à une délégation de pouvoirs écrite du Secrétaire général pour ses représentants directs et pour les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies. Côté personnel, légitimité des représentants grâce à un système d'élections garantissant une représentation démocratique de l'ensemble des fonctionnaires et la possibilité de les consulter sur les accords susceptibles d'avoir un impact majeur.

<sup>109</sup> Sriyan de Silva, ILO Collective Bargaining Negotiations Conditions for Successful Collective Bargaining (<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/downloads/publications/srscbarg.pdf>).

*Application aux relations paritaires***R3. Respect mutuel et bonne foi dans la communication**

Le respect mutuel et la bonne foi sont indispensables à un dialogue constructif.

La communication interne et entre les deux groupes d'interlocuteurs (représentants du personnel et représentants de l'Administration) devrait se faire selon des processus participatifs et démocratiques, impliquant notamment l'acceptation de points de vue divergents dans le but de parvenir de bonne foi à un consensus.

**R4. Participation fondée sur les connaissances et transparence dans le partage de l'information**

Les participants devraient nécessairement avoir un niveau de connaissances/compétences vérifiable dans le domaine visé; les informations pertinentes devraient être échangées entre les parties en temps voulu.

Les représentants du personnel et de l'Administration devraient avoir acquis un minimum de compétences (y compris par une formation obligatoire) concernant les éléments essentiels du cadre des ressources humaines (Statut et Règlement du personnel) et des relations paritaires, ainsi qu'une connaissance générale de la gestion des questions collectives dans le domaine des relations du travail.

**R5. Position définie sur la base d'un mandat précis**

Chaque partie arrive à la table des négociations en étant préparée sur le fond (mandat) et sur le plan tactique (position de repli).

Après les étapes préliminaires de l'information mutuelle et de la concertation, les représentants des deux parties, lorsqu'ils arrivent aux réunions des organes paritaires, devraient être préparés à défendre sans réserve la position arrêtée avec leurs mandants.

**R6. Participation effective aux procédures paritaires**

Dans le cadre convenu et dans le respect des règles établies, participation active de tous les représentants.

Se dissocier des processus de concertation et de négociation (Comité de coordination entre l'Administration et le personnel, Comité Administration-personnel, comités paritaires de négociation) n'est pas une démarche constructive et rend plus difficile la recherche d'une issue négociée. La politique de «la chaise vide» ne mène nulle part.

**R7. Alignement et cohérence**

Une fois que tous les représentants ont exprimé en interne leurs positions et que celles-ci ont été prises en compte, ils devraient faire front commun face aux interlocuteurs extérieurs.

Chaque «camp» devrait éviter la fragmentation en résolvant discrètement les problèmes en interne (si possible avant les négociations) par des discussions constructives.

**R8. Vérification et application des accords – suivi et évaluation**

Mise en place officielle d'un cadre paritaire de suivi, fonctionnant de manière à permettre l'application efficace des accords, grâce à la définition des responsabilités mutuelles et à l'adoption d'outils pour mesurer les résultats obtenus (dans les délais fixés).

De nombreux processus ont été expérimentés et peuvent être conjugués pour suivre la mise en œuvre des accords conclus dans le cadre du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel (voir section III B.2). On peut ajouter dans les contrats de mission de tous les hauts fonctionnaires un objectif concernant les relations paritaires. Le Comité Administration-personnel et les organes représentatifs du personnel devraient définir un mécanisme permettant de suivre les mesures prises dans chaque lieu d'affectation pour appliquer les accords qui ont été conclus et signés.

134. Les règles ci-dessus découlent de la notion de comportement responsable et d'obligation redditionnelle, qui est définie comme «l'obligation de rendre compte de son action à quelqu'un» dans le premier des 16 principes arrêtés d'un commun accord par le Comité de coordination entre l'Administration et le personnel à sa XXIX<sup>e</sup> session (2000). Lors de sessions antérieures, il avait en outre été convenu que les mécanismes de responsabilisation devraient être fondés sur le principe d'une bonne gouvernance, qui implique le respect du droit ainsi que des règles et règlements, la transparence, une communication efficace et claire, le travail d'équipe, le souci d'améliorer le moral des fonctionnaires, le respect du multiculturalisme, l'attachement à l'Organisation, l'autonomisation du personnel par la formation et le mentorat. Les rapports du CCI sur l'obligation redditionnelle et le contrôle (JIU/REP/1993/5) et la responsabilité (JIU/REP/2011/5) sont également instructifs à cet égard<sup>110</sup>.

135. Ce n'est que récemment que l'Assemblée générale, dans sa résolution 64/259, a donné une définition officielle du principe de responsabilité, comme suit: «Le principe de responsabilité est le principe selon lequel le Secrétariat et ses fonctionnaires doivent répondre de toutes les décisions et mesures prises et du respect de leurs engagements, sans réserve ni exception.». Cette définition vaut tant pour l'Administration (notamment les chefs de secrétariat) que pour les fonctionnaires, puisque les responsables font également partie du personnel et relèvent eux aussi du Statut et du Règlement du personnel. Il reste à concevoir, mettre en place et rendre opérationnels des modalités de suivi et de présentation de rapports et, éventuellement, des mécanismes juridictionnels pour que chaque partie prenante puisse répondre de ses actions. Le tableau 5 donne un aperçu des responsabilités respectives des trois principales parties prenantes dans les relations paritaires.

**B. Responsabilités et obligations des représentants du personnel**

136. La crédibilité des organes représentatifs du personnel en tant que partenaires dans le contexte paritaire est fonction de l'aptitude de leurs membres à assumer leurs obligations à l'égard de l'ensemble des fonctionnaires et des autres représentants du personnel (cadre interne) et à se conformer aux règles et règlements de l'Organisation (cadre externe). Conformément à la Charte des Nations Unies et à la disposition 8.1 du Règlement du personnel (voir annexe I) qui porte sur l'organisation des organes représentatifs et les élections à ceux-ci, la reconnaissance et l'acceptation d'un organe représentatif par

<sup>110</sup> L'Assemblée générale a pris note avec satisfaction du premier de ces documents dans sa résolution 48/218.

l'Administration implique que son fonctionnement démocratique est garanti, entre autres, par le respect des dispositions 8.1 c) relative à l'éligibilité et 8.1 d) relative aux scrutateurs. En outre, les statuts de la plupart des organes représentatifs prévoient la possibilité pour l'ensemble du personnel de proposer ou d'adopter des amendements à ces statuts (par voie de référendum) et d'initier un vote ou une motion de censure pour révoquer le Conseil élu, sous réserve que le quorum soit atteint. De leur côté, les organes représentatifs peuvent prendre l'initiative de procéder à des enquêtes auprès de l'ensemble du personnel pour sonder ses réactions par rapport aux questions en jeu.

Tableau 5

### Responsabilités des parties prenantes dans les relations paritaires

<i>Responsabilités de chacune des parties prenantes</i>		
<i>Représentants des États Membres</i>	<i>Chefs de secrétariat et représentants de l'Administration</i>	<i>Représentants du personnel</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• S'intéresser de façon active aux principaux aspects des relations paritaires et à leur cadre institutionnel dans le contexte du Groupe des Nations Unies. Solliciter des informations directes sur les positions et les points de vue des représentants du personnel et des représentants de l'Administration concernant les questions relatives aux ressources humaines et s'assurer qu'ils connaissent ces positions avant d'engager entre eux des discussions.</li> <li>• Instaurer un dialogue suivi avec les représentants du personnel.</li> <li>• Respecter l'autorité du Secrétaire général en tant que plus haut fonctionnaire et s'abstenir de s'ingérer dans les détails de la gestion.</li> <li>• Veiller à ce que l'approbation des politiques relatives aux questions paritaires prenne en compte leurs incidences budgétaires.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gérer de façon efficace l'Organisation, en pleine conformité avec les textes en vigueur (état de droit).</li> <li>• Communiquer de façon efficace avec les représentants du personnel et de l'Administration, notamment les cadres hiérarchiques, afin de favoriser des relations paritaires constructives.</li> <li>• Mener en temps voulu et dans la transparence un dialogue avec les représentants du personnel sur les initiatives concernant les ressources humaines et la mise en œuvre efficace des politiques convenues en la matière.</li> <li>• Veiller à la cohérence et à la concordance des mesures prises par les responsables des ressources humaines et par les cadres opérationnels et ce, dans tous les lieux d'affectation.</li> <li>• Pratiquer la politique de la porte ouverte à l'égard de la direction des organes représentatifs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mener un travail personnel pour se familiariser avec les questions relatives aux ressources humaines.</li> <li>• Avoir la volonté de parvenir à des accords avec la direction par un renforcement du dialogue et une concertation constructive.</li> <li>• Exercer efficacement les fonctions de représentation en consultant l'ensemble du personnel et en maintenant le contact avec l'Administration.</li> <li>• Recourir à des pratiques démocratiques fondées sur le respect mutuel au sein des organes représentatifs et entre eux.</li> </ul>
<i>Responsabilités communes</i>		
Instaurer un climat de confiance et définir de façon précise les pouvoirs délégués par les États Membres au Secrétaire général (ainsi que les pouvoirs délégués par celui-ci aux chefs de secrétariat des entités du système des Nations Unies ayant une administration autonome).	Mettre en œuvre de façon efficace les politiques en matière de ressources humaines et défendre les droits du personnel tout en rappelant ses obligations, dans le plein respect de la Charte des Nations Unies, des principes internationalement reconnus relatifs aux droits de l'homme et au travail ainsi que des règles et règlements internes; le respect et l'application des règles du jeu par toutes les parties encourageront l'ensemble des fonctionnaires à participer aux processus démocratiques et aux débats sur les questions qui les concernent.	

137. Afin de responsabiliser davantage les représentants du personnel élus, les statuts de certains organes représentatifs (Syndicat du personnel de l'ONU, Conseil de coordination du personnel de l'ONUG, Syndicat du personnel de la CEA) prévoient un processus d'arbitrage interne, conformément au principe qui veut que les problèmes internes soient traités dans le cadre de mécanismes internes<sup>111</sup> tels que les commissions d'arbitrage, dont les décisions ont force exécutoire pour tous les organes représentatifs et les représentants du personnel et peuvent inclure des sanctions<sup>112</sup>. Dans la pratique, l'efficacité (aptitude à résoudre les différends internes) et l'indépendance de ces mécanismes impliquent qu'on les renforce de façon qu'ils soient en mesure de résister aux pressions d'un Conseil, d'un Bureau, voire de l'administration visée.

#### **Directive 4: Renforcer l'efficacité des comités d'arbitrage**

**Dans les organes représentatifs du personnel qui sont dotés d'un comité d'arbitrage, les candidats à un tel comité devraient pouvoir démontrer qu'ils possèdent des compétences suffisantes concernant les questions juridiques et paritaires, être désignés dans le cadre d'un processus de sélection transparent, ne jouer aucun rôle direct ou indirect dans les activités des organes représentatifs de façon à éviter un conflit d'intérêts et jouir d'une totale indépendance dans l'exercice de leurs fonctions.**

138. En ce qui concerne le renforcement de la responsabilité et de la démocratie dans les processus électoraux des organes représentatifs, les statuts de la plupart de ces organes prévoient que des scrutateurs organisent de façon indépendante les élections, font procéder au scrutin et en publient les résultats (le plus souvent dans un rapport). Aux termes des statuts, les scrutateurs ne devraient pas être éligibles en tant que représentants du personnel ni pour remplir des fonctions dans un organe représentatif quel qu'il soit (risque de conflit d'intérêts); sur le plan opérationnel, ils devraient être indépendants des autres entités et organes représentatifs.

#### **Directive 5**

**Tous les organes représentatifs devraient envisager, lorsqu'ils organisent des élections, de mettre en place des mécanismes de vérification de l'identité des électeurs et de recomptage des voix par des scrutateurs indépendants.**

139. Afin de responsabiliser davantage les représentants du personnel et d'accroître leur efficacité, ceux qui sont nouvellement élus à ces fonctions devraient bénéficier d'une formation portant sur les aspects essentiels des relations paritaires. Ils devraient se familiariser avec le dispositif régissant les ressources humaines (Statut et Règlement du personnel, instructions administratives pertinentes, etc.) afin de s'y conformer et d'aider l'ensemble des fonctionnaires à en interpréter les dispositions et à comprendre quels sont leurs droits et leurs obligations en vertu du cadre juridique en vigueur, ainsi que les changements dont ce cadre pourrait faire l'objet.

<sup>111</sup> *Annuaire juridique des Nations Unies*, 2009, chap. VI, Legal Opinions of the UN Secretariat, *Note to USG for Internal Oversight Services regarding oversight authority over UNSU*, p. 394.

<sup>112</sup> Ces sanctions sont les suivantes: avertissement oral, avertissement écrit, suspension du droit de vote au Comité exécutif ou au Conseil (ou à l'un et l'autre), recommandation de révocation. Si la Commission d'arbitrage de Genève peut connaître de tout «manquement au Règlement», son homologue de New York ne peut connaître que des plaintes concernant les décisions des organes représentatifs ou des représentants du personnel. Toutefois, leurs statuts ne contiennent aucune disposition spécifique visant à la protection des droits desdits organes et représentants. Ni le Tribunal administratif de l'OIT ni le Tribunal administratif de l'ONU ne se considèrent compétents en matière de différends internes. Voir les jugements n<sup>os</sup> 1147 et 1897 du Tribunal administratif de l'OIT et le jugement n<sup>o</sup> 1145 (2003) du Tribunal administratif de l'ONU.

140. Les états financiers des organes représentatifs (tenus par un trésorier élu), doivent être vérifiés par un auditeur indépendant (une bonne pratique pour éviter les conflits d'intérêts et garantir la transparence) ou par un comité d'audit interne (prévu dans les statuts de 13 des 19 organes représentatifs) qui certifie chaque année les comptes des organes que le trésorier présente ensuite à l'ensemble du personnel. L'Administration de l'ONU devrait, dans toute la mesure possible, s'abstenir d'intervenir dans le fonctionnement interne des organes représentatifs et dans les différends qui peuvent surgir en leur sein. **Afin de responsabiliser davantage les représentants du personnel, ceux-ci, en tant que membres du personnel, doivent se conformer au Règlement financier et au Règlement du personnel de l'organisation/entité. Lorsqu'ils agissent au nom des organes représentatifs, les intéressés relèvent en outre du dispositif de contrôle interne de l'entité.**

### C. Responsabilités et obligations des cadres

141. **Les responsabilités managériales et le champ de compétence des cadres chargés des questions relatives aux ressources humaines devraient être définis de façon précise dans chaque cas. Une formation efficace et continue des cadres est indispensable au développement d'une culture de la responsabilité.** On s'est accordé sur ces deux principes importants lors de la XXIV<sup>e</sup> session du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel. Toutefois, lors des entretiens avec le CCI, les représentants du personnel ont indiqué que les mécanismes de contrôle et de supervision internes, permettant notamment de rendre compte à l'ensemble des parties prenantes des décisions adoptées, demeuraient limités. Actuellement, les représentants du personnel ne jouent aucun rôle dans le suivi des performances de l'encadrement, même si les tendances récentes en matière de management dénotent un intérêt pour des pratiques telles que les examens à 360 degrés – qui restent d'ailleurs à concrétiser. Le contrôle de l'encadrement est effectué par la hiérarchie elle-même (sans que l'information correspondante soit communiquée en externe) et, d'une manière générale, les représentants de l'Administration considèrent que les audits annuels effectués par le BSCI et le Comité des commissaires aux comptes offrent un dispositif de contrôle suffisamment solide. Pourtant, aux termes de la résolution 64/259, l'Organisation considère qu'elle a des comptes à rendre non seulement aux organes de contrôle mais aussi aux États Membres et au personnel.

142. Les contrats de mission instaurés en 2009 – accords conclus entre les hauts fonctionnaires et le Secrétaire général et incluant, entre autres, un plan d'action pour les ressources humaines – constituent un outil de responsabilisation important. L'un des indicateurs figurant dans le plan vise à mesurer le degré effectif de concertation paritaire en fonction du nombre de réunions tenues entre l'Administration et les représentants du personnel pendant le cycle d'activité soumis à évaluation. Il est essentiel que tout nouveau système de suivi comporte des indicateurs fiables (certains sont suggérés ci-dessous) pour suivre la mise en œuvre des mesures destinées à améliorer les relations paritaires grâce à un processus interactif de concertation avec les représentants du personnel sur les questions intéressant ce dernier.

**Tableau 6**

Indicateurs de performance managériale dans les relations paritaires à tous les échelons

<i>Indicateur proposé</i>	<i>Finalité</i>
1. Nombre de questions relevant de l'article 8.1 du Statut du personnel qui ont fait l'objet d'une concertation ou d'une négociation avec les représentants du personnel.	Cet indicateur permet de déterminer si toutes les questions intéressant le personnel ont donné lieu à concertation ou négociation conformément aux dispositions pertinentes du Statut et du Règlement du personnel en vigueur.
2. Pour les nouvelles mesures affectant le personnel, nombre de documents de fond publiés au moins quatre semaines avant les sessions des organes mixtes locaux et six semaines avant les sessions du Comité Administration-personnel, avec indication précise du délai accordé au personnel pour formuler ses premières observations.	Il s'agit de permettre aux représentants du personnel d'organiser des consultations avec l'ensemble des fonctionnaires dans leurs lieux d'affectation respectifs afin de disposer d'une information reflétant aussi largement que possible l'opinion de leurs mandants – ce qui est indispensable à de bonnes relations paritaires (un tel indicateur serait un élément clef pour mesurer les améliorations dans ce domaine).
3. Nombre de réunions d'information, et en particulier de réunions d'information conjointes, visant à informer l'ensemble du personnel de l'impact des mesures convenues avant qu'elles ne soient effectivement promulguées.	Cet indicateur permettrait d'évaluer la fréquence des initiatives conjointes Administration-personnel, éventuellement sur la base d'un nombre minimum de réunions par an.

143. La mise en œuvre de la recommandation ci-après devrait contribuer à améliorer la coordination et la coopération entre les représentants du personnel et de l'Administration.

#### **Recommandation 6**

**Le Secrétaire général et les chefs de secrétariat des organes et programmes administrés séparément devraient veiller à ce que les organes représentatifs du personnel de leurs entités respectives puissent avoir facilement et régulièrement accès à la hiérarchie à tous les échelons appropriés, y compris à l'échelon le plus élevé, par des canaux tant formels qu'informels.**

#### **D. Relations paritaires et délégation de pouvoirs**

144. Un dispositif de responsabilité aux contours précis, accompagné du dispositif de contrôle correspondant, est indispensable à l'efficacité des relations paritaires et contribuera à atténuer la méfiance et les sentiments de frustration. Lors des entretiens, les représentants du personnel comme ceux de l'Administration ont insisté sur la nécessité de mettre en place un dispositif de responsabilité bien défini; certains représentants du personnel ont déploré que les représentants de l'Administration, bien qu'ils aient reçu une formation managériale, ne soient en dernière analyse pas tenus de rendre compte de la mise en œuvre des décisions dont ils étaient eux-mêmes convenus dans le cadre paritaire.

145. Afin que les nouvelles instances mises en place au fil du temps au sein du Groupe des Nations Unies soient opérationnelles, diverses procédures de nomination ont été adoptées pour les hauts fonctionnaires<sup>113</sup> et diverses dispositions et instructions administratives visant le personnel ont été publiées. Ces évolutions, intervenues sur plusieurs décennies par le biais de nombreuses résolutions et alors que les intérêts des différentes parties n'étaient pas nécessairement les mêmes, se sont traduites par une grande hétérogénéité, aboutissant à un **corpus fragmenté et complexe de textes normatifs qui manquent de clarté sur la question de la délégation de pouvoirs**. Tant le CCQAB (A/64/683) que l'Assemblée générale dans sa résolution 64/259 ont exprimé leurs préoccupations à ce sujet.

146. Durant la XXIV<sup>e</sup> session du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel, les représentants de l'Administration ont fait part de leur insatisfaction, notant que la structure hiérarchique et décisionnelle comportait encore de multiples échelons, ce qui tendait à entretenir le flou sur les responsabilités individuelles. Il manquait un dispositif qui, surtout dans l'optique des hauts fonctionnaires, définirait explicitement les pouvoirs et les responsabilités conférés à leurs chefs de secrétariat pour atteindre les objectifs fixés, et au regard duquel l'encadrement et le personnel auraient à rendre compte de la façon dont ils s'acquittaient de leurs fonctions. À cet égard, on notera que dans les relations paritaires, il peut y avoir aussi un décalage substantiel entre ce qui a été convenu verbalement par les représentants du personnel et de l'Administration dans le cadre des organes mixtes et ce qui est consigné par écrit.

147. Résoudre toutes les questions au niveau local approprié sur la base d'une délégation de pouvoirs adéquate est l'essence même du «principe de subsidiarité». L'application de ce principe permet d'éviter les goulets d'étranglement et les gaspillages de ressources aux échelons supérieurs, les cadres se tournant systématiquement vers leur hiérarchie lorsqu'ils ont des doutes sur l'étendue exacte des pouvoirs qui leur sont délégués. De telles pratiques sont source d'inefficacité et contribuent à retarder le règlement de problèmes qui auraient pu être solutionnés au niveau local grâce à une délégation de pouvoirs plus explicite. Les représentants de l'Administration au niveau local doivent disposer d'une certaine marge de manœuvre dans le cadre des pouvoirs qui leur sont délégués, de façon à traiter eux-mêmes, en concertation avec les représentants du personnel dans les organes paritaires locaux, les questions intéressant le périmètre de leur lieu d'affectation, tandis que les questions concernant l'ensemble du Secrétariat seraient traitées par le Comité Administration-personnel.

## **E. Responsabilités et obligations des États Membres en matière de relations paritaires**

### **E.1 Communication**

148. S'il est clair que le personnel a le droit d'être entendu par le CCQAB (créé en 1946 par la résolution 14 (I), par. 2) lorsque cet organe examine les aspects budgétaires des questions relatives au personnel, les États Membres, quant à eux, entendent surtout parler de ces questions par le biais de l'Administration. La possibilité pour le personnel de s'adresser directement aux États Membres de façon officielle et selon des modalités limitées a été prévue en 1979 par l'Assemblée générale dans sa résolution 34/220, où elle s'est déclarée prête à «examiner à fond les vues du personnel exposées» a) par un seul représentant reconnu du personnel du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies dans

<sup>113</sup> Voir JIU/REP/2009/8 «Sélection et conditions d'emploi des chefs de secrétariat au sein des organismes des Nations Unies», et JIU/REP/2011/2 «Transparence dans la sélection et la nomination des hauts fonctionnaires au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies».

un document soumis au titre du point de l'ordre du jour intitulé «Questions relatives au personnel» (désormais «Gestion des ressources humaines») et b) à l'échelle du système des Nations Unies, par un représentant désigné de la FICSA au titre du point de l'ordre du jour intitulé «Rapport de la Commission de la fonction publique internationale»<sup>114</sup>. Traditionnellement, le soin d'exposer les vues du personnel sur les questions le concernant revenait exclusivement au Président du Syndicat du personnel de l'ONU, implanté à New York. Suite à la décision du Syndicat (2003-10) de suspendre sa participation aux travaux du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel, le Président du Syndicat et le Vice-Président du Comité ont été l'un et l'autre autorisés à présenter leurs vues à la Cinquième Commission, mais de façon ponctuelle et sur demande écrite. **De l'avis de l'Inspecteur, le moment est venu d'établir des dispositions simples concernant ces questions.**

## E.2 Les relations paritaires vues par les États Membres et leur intérêt pour ces questions

149. Lors de la mission qu'il a effectuée à New York, l'Inspecteur a constaté des différences frappantes tant dans le degré de compréhension des relations paritaires que dans l'intérêt pour ces questions au sein d'un échantillon de 16 États Membres, incluant notamment les présidents des groupes régionaux ainsi que certains pays ayant participé de leur propre initiative à une réunion très appréciée sur le sujet organisée avec l'Inspecteur par le GRULAC. Certains États Membres manifestaient apparemment peu d'intérêt pour les questions paritaires, en dehors des préoccupations soulevées par leurs nationaux en poste à l'ONU (ou bien leur intérêt était limité précisément du fait qu'ils comptaient peu de ressortissants dans l'Organisation), tandis que d'autres, comme les représentants des pays du Groupe des 77, estimaient important de définir une position unitaire (ce qui n'était pas le cas actuellement) dans la mesure où, collectivement, ils comptaient au Secrétariat un nombre substantiel de fonctionnaires, dont les droits devaient être défendus. D'une manière générale, les États Membres estimaient que le climat actuel de méfiance entre le personnel et l'Administration était préjudiciable; quelques-uns ont en outre relevé des incohérences dans la position du Secrétariat lors de la soixante-cinquième session de l'Assemblée générale (Ressources humaines). De ce fait, les relations paritaires se heurtaient à un double problème: le personnel était apparemment désorganisé et l'Administration ne semblait pas réceptive aux préoccupations des fonctionnaires sur certaines questions ou bien était incapable de les exposer de manière convaincante aux États Membres.

150. Les États Membres ont insisté sur la nécessité d'une plus grande transparence dans les processus décisionnels de part et d'autre, faisant observer qu'ils étaient disposés à examiner des vues divergentes, dès lors qu'elles étaient présentées selon des modalités transparentes. Faute d'une telle transparence, on serait fondé à se demander si l'exposé des revendications du personnel n'était pas tronqué par l'Administration et si les représentants du personnel répercutaient de façon fidèle les préoccupations de l'ensemble de leurs mandants. Avant de soumettre toute proposition aux États Membres, l'Administration devait en discuter avec les organes représentatifs mais aussi en analyser de façon détaillée l'intérêt intrinsèque. Selon les États Membres, les difficultés rencontrées par les organes représentatifs tenaient notamment à la fragmentation et aux déficiences de la gouvernance interne, ce qui aboutissait à des impasses et à la formulation de propositions irréalistes. L'Administration, de son côté, devait mieux remplir son rôle d'intermédiaire entre les États Membres et le personnel. Les États Membres ont également demandé aux entités du système des Nations Unies de prévoir un système de récompenses/recommandations pour inciter à de meilleures pratiques managériales.

<sup>114</sup> Ce deuxième aspect sera examiné dans le rapport du CCI sur les relations paritaires dans les institutions spécialisées et les organisations appliquant le régime commun.

### E.3 Positions des États Membres concernant les mesures destinées à améliorer les relations paritaires

151. Les représentants de la plupart des États Membres étaient d'avis que les organismes du système des Nations Unies devaient respecter les dispositions des conventions ayant trait aux droits de l'homme et aux normes du travail, en particulier lorsqu'il s'agissait de les appliquer au personnel des Nations Unies, certains relevant que les fonctionnaires eux-mêmes pourraient négocier pour que ces formulations soient intégrées dans leur contrat. Ils ont souligné l'importance des mesures visant à protéger l'indépendance des fonctionnaires internationaux et se sont dit généralement ouverts à des réformes dans le Comité de coordination entre l'Administration et le personnel, qui en feraient un processus et non plus un mécanisme ponctuel. En ce qui concerne l'instauration d'un dialogue plus direct avec les organes représentatifs, les États Membres ont noté que les dispositions de la résolution 34/220 de l'Assemblée générale actuellement en vigueur limitaient la possibilité pour eux d'avoir des contacts directs avec ces différents organes. Compte tenu de la multiplicité des instances côté personnel, ils ont mis en garde contre le risque qu'un dialogue plus direct et fragmenté débouche sur l'expression de points de vue marginaux et non pas représentatifs. **Pour améliorer leur communication avec les États Membres, les organes représentatifs doivent structurer leurs propres relations sur des bases beaucoup plus rigoureuses à l'avenir. En particulier, ils pourraient se regrouper au sein d'une instance qui fédérerait l'ensemble de ces dispositifs. Une telle structure unifiée pourrait légitimement parler et se faire entendre au nom de l'ensemble du personnel de l'ONU.**

152. Pour les États Membres, la question des relations paritaires était censée être du ressort de l'Administration. Ils ne devraient pas avoir à s'ingérer dans les détails de la gestion de ce processus et il incombait à chaque organisme de conférer aux cadres hiérarchiques les pouvoirs nécessaires – assortis des obligations correspondantes – pour mener une concertation avec le personnel, surtout lorsqu'il s'agissait de débattre des questions ayant un impact direct sur ce dernier. **À tout le moins, les États Membres devraient s'assurer que de telles questions ont réellement fait l'objet de discussions entre l'Administration et le personnel et, selon que de besoin, s'informer des positions défendues de part et d'autre avant d'accepter de délibérer à ce sujet.** Dans l'ensemble, les États Membres ont estimé qu'ils étaient insuffisamment informés sur les questions paritaires en général et, en particulier, sur le fonctionnement du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel (voir chap. III, sect. D.3).

## VIII. Vers un nouveau Comité Administration-personnel

### A. Un nouveau Comité (de coordination) Administration-personnel?

153. L'Inspecteur considère que le présent chapitre contient des éléments majeurs de ses propositions; toutefois, il s'est abstenu de les énoncer sous la forme habituelle de «recommandations» synthétiques, car les décisions concernant le mandat du Comité relèvent exclusivement de ses membres de part et d'autre et sont fonction d'un accord négocié sur un ensemble complexe de dispositions. L'Inspecteur accueille avec satisfaction la disposition contenue au paragraphe 22 du rapport sur les travaux de la XXXII<sup>e</sup> session du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel, mais il note que le projet de circulaire du Secrétaire général sur le Comité Administration-personnel et la version révisée du document ST/AI/293 appelleront peut-être par la suite une nouvelle actualisation compte tenu des recommandations formulées dans le présent rapport.

154. Les changements qu'il est proposé d'apporter au Comité sur le plan institutionnel découlent d'un bilan critique des résultats qu'il a obtenus au cours de plus d'une trentaine d'années, comme décrit au chapitre III, et en particulier de l'évaluation par le Comité de son propre fonctionnement, à la lumière des dispositions les plus concluantes de ses mandats antérieur et actuel<sup>115</sup>. Les changements en question impliquent une plus grande responsabilité de la part de tous les acteurs concernés. Ils situent la phase de «négociation» uniquement là où elle devrait intervenir, à savoir dans les organes de négociation et après la phase d'information mutuelle sur les nouvelles politiques envisagées et la concertation mutuelle sur ces initiatives. L'information relative aux accords conclus, ou à la non-conclusion de tels accords, devrait ensuite être communiquée par les deux partenaires aux États Membres et à l'ensemble du personnel.

### B. Rendre le secrétariat du Comité plus efficace et plus indépendant

155. Le mandat du Comité Administration-personnel indique que le Président joue le rôle d'un modérateur neutre et que le Vice-Président seconde et remplace ce dernier lorsqu'il ne peut être présent. Toutefois, leurs fonctions respectives dans l'intervalle entre les sessions ne sont pas précisées et il n'est fait mention ni d'une rémunération ni d'une limitation de la durée du mandat. De surcroît, en l'absence de structure représentative du personnel de l'ONU, le Vice-Président – qui est par définition un membre du personnel – doit parler au nom de celui-ci, sans disposer d'une aide ni d'un mandat officiels pour ce faire et s'acquitter correctement de cette obligation. L'Inspecteur juge intéressante la suggestion de l'ancien Président du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel, qui souhaitait qu'il y ait deux vice-présidents, élus respectivement par le personnel et par l'Administration. Chacun d'eux pourrait présenter les positions de ses mandants et conduire les négociations en leur nom, comme énoncé dans le nouveau mandat du Comité Administration-personnel.

156. Un Bureau composé d'un Président neutre et de deux Vice-Présidents serait aussi de nature à renforcer la présidence en lui conférant une plus grande indépendance. Le Vice-Président élu par les organes représentatifs pourrait faciliter la coordination entre eux, tandis que le Vice-Président élu par l'Administration veillerait à exprimer et coordonner les vues des responsables de tous les lieux d'affectation et des départements chargés des

<sup>115</sup> ST/SGB/2002/15 et ST/SGB/2011/6.

activités hors Siège. Cela permettrait d'alléger les fonctions de coordination du Secrétaire général adjoint à la gestion et du Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines, qui pourraient ainsi s'attacher à tenir le Secrétaire général au courant des accords à mettre au point ou à conclure.

157. Le Bureau lui-même pourrait jouer un rôle de premier plan dans le suivi de la mise en œuvre des accords conclus par le Comité. Les cadres concernés et, selon qu'il conviendra, les présidents des organes représentatifs devraient être tenus responsables de cette mise en œuvre. À l'issue de la XXXII<sup>e</sup> session du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel, le «secrétariat»<sup>116</sup> du Comité a initié le suivi de la mise en œuvre des accords, dont les résultats devraient faire l'objet d'un compte-rendu à la prochaine session plénière du Comité.

158. Pour lever tous les doutes éventuels quant à la neutralité du Président, celui-ci devrait être complètement indépendant du BGRH sur le plan opérationnel. Dans cette optique, le secrétariat du Comité devrait relever exclusivement du Président. Il devrait avoir sa propre ligne budgétaire dans le cadre du budget du BGRH, et disposer d'un certain volume de fonds spécifiques pour la formation des représentants du personnel et de l'Administration afin qu'ils acquièrent les compétences et les connaissances indispensables aux relations paritaires<sup>117</sup>. Un secrétaire (P) et un assistant (G) devraient être détachés du BGRH et affectés à plein temps au secrétariat du Comité; leurs tâches consisteraient, sur une base annuelle, à effectuer les travaux de recherche nécessaires, à fournir un appui logistique pour les questions et les activités concernant les relations paritaires et à contribuer à la diffusion de l'information entre les sessions.

### C. Spécifier à qui s'appliquera chaque texte et qui devrait en discuter

159. Comme on l'a évoqué au chapitre VII.D, avant d'entamer toute négociation, il est nécessaire de définir plus clairement quels seront le statut et le champ d'application des textes négociés, sur les bases suivantes:

a) L'assurance que les dispositions qui vont être débattues relèvent de la responsabilité exclusive du Secrétaire général et seront discutées uniquement au sein du Comité, ou bien qu'elles relèvent de la compétence de l'Assemblée générale, ce qui implique qu'une position ou une recommandation commune soit présentée à celle-ci par les canaux parallèles des responsables compétents délégués par le Secrétaire général et des fédérations du personnel, pour les organes représentatifs;

b) La détermination, par les organes mixtes, des entités du système auxquelles les dispositions et les textes en discussion s'appliqueraient intégralement sans donner lieu à de nouvelles négociations une fois un accord conclu au sein du Comité, et des cas où ces textes devraient faire l'objet de nouvelles discussions entre le chef de secrétariat et les organes représentatifs dans les entités et programmes administrés séparément;

c) Une analyse, par le juriste du Comité Administration-personnel, des pouvoirs délégués par le Secrétaire général aux entités associées. Les responsabilités des membres associés seraient donc fonction de cet examen et leurs représentants (de part et d'autre) devraient se conformer au principe selon lequel **seuls (tous) ceux qui seraient tenus responsables d'un accord devraient participer au processus décisionnel.**

<sup>116</sup> Nouvelle structure apparue il y a peu et qui a remplacé un Secrétaire relevant du Bureau de la gestion des ressources humaines (BGRH).

<sup>117</sup> Des fonds sont actuellement prévus pour la formation dans le chapitre du Budget-programme relatif au Département de l'appui aux missions (DAM); ils pourraient être transférés en partie au chapitre relatif au BGRH à cette fin.

## D. Prévoir le temps et les modalités nécessaires pour l'analyse et les consultations

160. Comme on l'a relevé au chapitre III, la plupart des sessions antérieures du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel ont pâti du fait que l'ordre du jour avait été reçu tardivement et qu'un volume limité de documentation était disponible pour préparer à l'avance les réunions et procéder de part et d'autre à des consultations préliminaires, ce qui a engendré déficiences, insatisfactions et suspicions. Or, ces problèmes n'ont pas encore été résolus. De tels retards ont joué un rôle majeur dans l'échec de la session extraordinaire de janvier 2010 consacrée aux arrangements contractuels. La situation a empiré avant la XXXII<sup>e</sup> session du Comité (2011), **car l'ordre du jour n'avait pas été arrêté lors de la session précédente, contrairement à la pratique habituelle**. Les représentants du personnel à Genève ont reçu l'ordre du jour et la documentation correspondant moins de deux semaines avant de se rendre aux réunions préparatoires – délai insuffisant pour leur permettre de procéder aux consultations nécessaires avec l'ensemble du personnel ou d'élaborer une contre-proposition unifiée en son nom. Malheureusement, la situation s'est répétée en juin 2011 pour la session à venir du Comité Administration-personnel, dont l'ordre du jour provisoire n'a pas été arrêté, seul le lieu de la session (Arusha) ayant été décidé. **La situation actuelle appelle des changements radicaux de façon que tous les responsables et les membres du personnel concernés disposent de davantage de temps pour se préparer et élaborer une approche commune des questions en jeu dans le cadre d'une série de réunions et d'échanges de vues.**

161. La session de 2012 du Comité Administration-personnel, qui devrait se tenir avant la soixante-septième session de l'Assemblée générale consacrée à la gestion des ressources humaines, offrira la possibilité de débattre et de décider des nouvelles améliorations majeures à apporter aux procédures de travail du Comité, notamment, comme suggéré dans le présent rapport, en accordant davantage de temps aux participants à ses travaux. À cette fin, on pourrait aussi envisager que les futures sessions se déroulent non plus sous la forme **d'un événement ponctuel sur cinq jours, avec des groupes de travail, mais d'un processus annuel sur cinq mois** prenant fin en juin<sup>118</sup>, ce qui offrira à chaque partie prenante davantage de garanties en termes de transparence, de démocratie et d'efficacité, comme détaillé ci-après. La mise en œuvre du processus révisé implique que tous les représentants du personnel concernés soient libérés de leurs fonctions le temps nécessaire pour pouvoir y prendre part de façon efficace:

a) Les nouvelles questions qu'il est proposé d'inscrire à l'ordre du jour du Comité Administration-personnel et les textes correspondants (établis sur la base de l'ordre du jour provisoire débattu à la session précédente) devraient parvenir au secrétariat du Comité avant la **fin de janvier** pour diffusion immédiate auprès de tous les membres du Comité<sup>119</sup>;

b) Une session «d'organisation» virtuelle (par visio/téléconférence) réunissant les 18 membres du Comité et présidée par le Président devrait se tenir à la **mi-février** pour élire et nommer un vice-président (pour chaque partie), adopter l'ordre du jour de la session, déterminer avec le concours du Conseiller juridique si une question relève de la compétence du Secrétaire général, évaluer l'intérêt de la participation des membres associés

<sup>118</sup> Toutes les échéances proposées le sont à titre indicatif et peuvent être modifiées par le Comité.

<sup>119</sup> Les sujets/textes pertinents sont notamment les suivants: initiatives nouvelles/proposées, suivi des décisions antérieures, conséquences des résolutions de l'Assemblée générale ayant un impact sur le bien-être du personnel, incidences des modifications apportées au Statut du personnel et aux instructions administratives sur la base des discussions en cours dans le cadre de la CFPI, du Comité de haut niveau sur la gestion et du réseau Ressources humaines.

et renvoyer un petit nombre de questions majeures à autant de groupes de travail, composés chacun des représentants désignés par les parties, à raison de trois représentants pour chaque partie;

c) Un processus de consultation interne se déroulerait jusqu'à la **fin de mars**, ce qui laisserait aux deux parties assez de temps et une marge de manœuvre suffisante pour définir leurs positions respectives. Dans le cas des organes représentatifs, il s'agirait de consulter l'ensemble du personnel sur les initiatives et les textes portés à sa connaissance, de recueillir et consigner ses réactions et d'élaborer une plate-forme de négociation commune à laquelle souscrivent tous les représentants du personnel (et, le cas échéant, les représentants de l'Administration); pour les responsables des ressources humaines, il s'agirait de définir une position commune à partir des contributions des chefs des différents services. Cette période de six semaines serait mise à profit par l'ensemble des représentants (membres et membres associés) pour se familiariser avec les règlements et dispositions en vigueur concernant la question à l'examen, comparer les avantages et les inconvénients éventuels des changements qu'il est proposé d'apporter à ce dispositif, soulever des questions quant au bien-fondé de tels changements, collecter des informations sur les initiatives analogues et les meilleures pratiques en la matière dans d'autres contextes (si ces informations sont disponibles) et soumettre au Président et au Secrétaire du Comité un exposé de la position des deux parties, diffusé à l'ensemble des représentants du personnel et de l'Administration;

d) Les groupes de travail tiendraient une première série de réunions (d'une durée de deux à trois jours chacune) pour mener des discussions et une négociation sur la question qui leur a été renvoyée, avant la **mi-avril**; à l'issue de ces travaux, des rapports seraient élaborés conjointement sur la question et le secrétariat les diffuserait immédiatement à l'ensemble des membres du Comité ainsi que, le cas échéant, des membres associés, en indiquant clairement les points d'accord et de désaccord;

e) Une réunion générale de l'ensemble des membres et, le cas échéant, des membres associés se tiendrait sur cinq jours **au début de mai** pour débattre de toutes les questions inscrites à l'ordre du jour, en particulier des rapports des groupes de travail. Compte tenu des étapes précédentes, de nouvelles consultations préparatoires au sein d'une même partie ne seraient sans doute pas nécessaires à ce stade ou bien devraient être limitées au minimum. Une fois clos l'examen de chacun des points de l'ordre du jour, un rapport détaillé serait établi par les corapporteurs, précisant clairement les points d'accord et de désaccord et indiquant aussi le calendrier, le lieu et l'ordre du jour provisoire de la session annuelle suivante, arrêtés dès que possible. Les textes convenus seraient immédiatement communiqués par le Secrétaire général adjoint à la gestion ou le Sous-Secrétaire général aux ressources humaines au Secrétaire général pour signature;

f) En ce qui concerne les points sur lesquels des désaccords subsistent, le Bureau, le Secrétaire et les groupes de travail concernés se réuniraient une dernière fois **à la fin de mai** pour tenter de parvenir à un accord. S'ils y parviennent, un rapport complémentaire du Groupe de travail serait établi et communiqué immédiatement par le Secrétaire général adjoint à la gestion ou le Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines au Secrétaire général (qui aura suivi les négociations en temps réel) pour signature. Le Secrétaire général aurait alors l'obligation pleine et entière de défendre les accords conclus devant les États Membres, de les promulguer par voie d'instructions administratives et d'en suivre la mise en œuvre pour s'assurer qu'ils sont appliqués de façon efficace.

## X. Conclusions

162. Les recherches menées par l'équipe de projet du CCI ont montré que si les principes régissant les relations entre l'Administration et le personnel à l'ONU étaient solidement établis par différents textes juridiquement contraignants, dont de nombreuses résolutions de l'Assemblée générale, la mise en œuvre de ces principes est loin d'être satisfaisante à la plupart des échelons, ce qui a engendré une crise dans les relations paritaires en 2010-2011. Si l'on veut parvenir à des accords efficaces dans le cadre paritaire, il est nécessaire que les représentants du Secrétaire général et de la haute direction veillent à ce que le personnel «concoure effectivement au recensement, à l'examen et à la solution des questions qui intéressent le bien-être des fonctionnaires, y compris leurs conditions de travail, leurs conditions de vie en général et d'autres aspects de l'administration des ressources humaines»; or, dans une culture institutionnelle où la structure fortement hiérarchisée conditionne les mentalités, une telle approche marque une rupture difficile pour les parties prenantes par rapport aux procédures visant à préserver le statu quo. Sauvegarder les relations paritaires impliquerait rien de moins qu'un changement dans le style de gestion. Le présent rapport a mis en relief quelques éléments majeurs à cet égard:

a) Le champ des questions à propos desquelles le Secrétaire général ou l'équipe de direction devrait mener une concertation avec les représentants du personnel est défini et délimité de façon précise dans les articles 8.1 a) et 8.2 du Statut du personnel (voir Annexe I). Si l'on prend en considération la totalité des questions actuellement en discussion à l'ONU, on constate qu'un petit nombre d'entre elles seulement requièrent officiellement une concertation avec le personnel. D'évidence, permettre une telle concertation ne reviendrait donc pas à une «cogestion» de l'Organisation, comme d'aucuns le craignent;

b) En vertu du Statut et du Règlement du personnel, le Secrétaire général est tenu de dialoguer avec le personnel sur les questions qui concernent ce dernier, mais un tel dialogue ne devrait en aucun cas être perçu comme une usurpation partielle des pouvoirs du Secrétaire général par l'autre partie. Il convient de rappeler qu'il appartient au **Secrétaire général, agissant en sa qualité de plus haut fonctionnaire de l'Organisation, d'accepter ou de rejeter tout accord proposé concernant les questions sur lesquelles il est habilité à statuer en dernier ressort**. En conséquence, à supposer que le Comité soit réformé selon les propositions de l'Inspecteur, si le Secrétaire général ou le représentant auquel il a délégué ses pouvoirs suit le déroulement des négociations, il aura le temps nécessaire (ayant assurément l'autorité requise) pour examiner de façon approfondie et sous ses différents aspects tout accord proposé, avant de l'accepter et de le signer;

c) Si les principes et procédures susmentionnés sont appliqués, l'inclusion du personnel dans certains processus décisionnels devrait apporter une grande valeur ajoutée au fonctionnement efficace de l'Organisation et contribuer à un climat de travail plus favorable;

d) Des accords crédibles, mûrement pensés et qui envisagent une question sous tous les angles possibles ne peuvent et ne devraient pas être négociés et conclus du jour au lendemain. Ils nécessiteront des délais allant, selon les cas, de plusieurs jours à plusieurs mois. Si l'on veut éviter de part et d'autre les chocs et les mauvaises surprises, **les trois étapes indispensables pour parvenir à des accords de bonne foi – information mutuelle en temps voulu, concertation et négociation – doivent être respectées** (il faut aussi que l'information pertinente soit fournie conjointement par les représentants du personnel et de l'Administration à toutes les parties concernées). À cet égard, il importe de rappeler la conclusion formulée au chapitre VI, à savoir que toutes les caractéristiques de la négociation collective sont d'ores et déjà présentes dans la plupart des processus de négociation formelle se déroulant à l'ONU dans un cadre paritaire, en particulier au sein du

Comité Administration-personnel et des comités paritaires de négociation. L'applicabilité du principe de négociation et du droit de négociation collective devrait être officiellement reconnue par l'Assemblée générale, à travers l'approbation d'un article du Statut du personnel qui serait rédigé par le Secrétaire général, comme recommandé au chapitre VI ci-dessus, et dont les dispositions s'appliqueraient de manière sélective à certains organes mixtes. En outre, l'Organisation et ses organes et programmes administrés séparément devraient indiquer expressément qu'ils souscrivent aux normes et principes consacrés dans les conventions et recommandations pertinentes de l'OIT, en particulier la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail;

e) Le cadre approprié pour mener les négociations variera en fonction de la nature et de la portée de la question en jeu: Comité Administration-personnel pour les questions intéressant l'ensemble du Secrétariat, organes mixtes pour les questions propres à certains lieux d'affectation, ou encore discussions informelles entre les cadres hiérarchiques et le personnel de leurs unités respectives pour les questions concernant un département ou un service donné (conformément au principe de subsidiarité);

f) **Les accords convenus** dans les instances susmentionnées, où le personnel et l'Administration seront dûment représentés, **doivent impérativement s'accompagner d'un dispositif paritaire de suivi et de mise en œuvre, indiquant clairement les responsabilités de part et d'autre et assorti d'un calendrier précis.** Étant donné les moyens dont elle dispose, l'Administration est plus particulièrement comptable de ce processus, à commencer par le Secrétaire général en sa qualité de plus haut fonctionnaire de l'Organisation et les chefs de secrétariat des différentes entités du système.

163. Puisque l'Assemblée générale a demandé au Secrétaire général de s'attacher à gérer l'Organisation sur la base du principe de responsabilité<sup>120</sup>, les considérations ci-dessus devraient s'appliquer intégralement aux organes représentatifs (en particulier responsabilité des élus à l'égard de l'ensemble de leurs mandants) et à l'Administration (en particulier aux plus hauts échelons), parallèlement au respect des dispositions de l'Article 101.3 de la Charte des Nations Unies, relatives à l'exigence des plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité et qui s'appliquent tant au personnel qu'à l'encadrement. À cet égard, il est indispensable de former les représentants de l'une et l'autre partie aux relations paritaires.

164. Le personnel devrait être encouragé de manière explicite à participer aux organes représentatifs, sans qu'une telle participation soit perçue avec condescendance, contrariété ou suspicion par l'Administration à quelque échelon que ce soit. Outre qu'elle contribuerait à dissiper les craintes (justifiées ou non) qui pourraient subsister quant aux risques de représailles de l'Administration à l'encontre des membres du personnel qui exercent des fonctions de représentation, cette approche favoriserait la transparence et la bonne foi dans les relations paritaires et améliorerait les possibilités de dialogue constructif à tous les échelons (comme l'ont démontré les expériences concluantes antérieures du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel). Des organes représentatifs actifs et responsables sont l'une des meilleures manifestations de démocratie concrète à la base dans le système des Nations Unies.

165. L'Inspecteur pense que les conclusions de ce rapport, notamment les enseignements tirés de l'expérience antérieure et les recommandations visant à aller de l'avant, présenteront également une utilité pour le personnel et l'Administration des institutions spécialisées du système des Nations Unies qui feront l'objet d'un prochain rapport consacré aux relations paritaires dans les organisations appliquant le régime commun, conformément au programme de travail adopté par le CCI pour 2011<sup>121</sup>.

<sup>120</sup> Voir la résolution 64/259 de l'Assemblée générale, notamment la définition adoptée.

<sup>121</sup> Voir A/65/34, par. 118.

## **Annexe I**

### **Dispositions du Statut et du Règlement du personnel concernant les relations avec le personnel ST/SGB/2011/1**

#### **Chapitre VIII du Statut Relations avec le personnel**

##### **Article 8.1**

a) Le Secrétaire général établit et entretient une liaison et un dialogue continu avec le personnel afin de veiller à ce qu'il concoure effectivement au recensement, à l'examen et à la solution des questions qui intéressent le bien-être des fonctionnaires, y compris leurs conditions de travail, leurs conditions de vie en général et d'autres aspects de l'administration des ressources humaines.

b) Il est créé des organes représentatifs du personnel qui ont le droit de présenter de leur propre initiative des propositions au Secrétaire général aux fins énoncées au paragraphe a) ci-dessus. Ces organes sont constitués de manière à assurer une représentation équitable de tous les fonctionnaires, au moyen d'élections qui ont lieu au moins tous les deux ans conformément au règlement électoral établi dans chaque cas par l'organe représentatif du personnel et approuvé par le Secrétaire général.

##### **Article 8.2**

Le Secrétaire général institue, tant à l'échelon local que pour l'ensemble du Secrétariat, des organes mixtes Administration/personnel qui sont chargés de lui donner des avis sur l'administration des ressources humaines et les questions générales intéressant le bien-être des fonctionnaires, ainsi qu'il est dit à l'article 8.1 du Statut.

#### **Chapitre VIII du Règlement Relations avec le personnel**

##### **Disposition 8.1**

##### **Organes représentatifs du personnel et représentants du personnel**

##### **Définitions**

a) L'expression «organes représentatifs du personnel» employée dans le présent chapitre du Règlement s'entend des associations du personnel, des syndicats et de tous autres organes représentatifs du personnel équivalents institués conformément au paragraphe b) de l'article 8.1 du Statut du personnel.

b) Il peut être institué des organes représentatifs du personnel pour un ou plusieurs lieux d'affectation. Les fonctionnaires en poste dans des lieux d'affectation où il n'existe pas d'organe représentatif du personnel peuvent se faire représenter par l'organe d'un autre lieu d'affectation.

c) Tout fonctionnaire peut concourir aux élections à un organe représentatif du personnel et tout fonctionnaire en poste dans un lieu d'affectation où existe un tel organe y est éligible, sous réserve, d'une part, de toutes restrictions que peut prévoir le statut ou le règlement électoral arrêtés par l'organe concerné et, d'autre part, des conditions requises par le paragraphe b) de l'article 8.1 du Statut du personnel.

d) Les scrutateurs choisis par le personnel font procéder à l'élection des membres de chaque organe représentatif du personnel, conformément au règlement électoral de l'organe concerné et de façon que le scrutin se déroule dans des conditions de secret et de régularité absolues. Les scrutateurs font aussi procéder aux autres élections que requièrent le Statut et le Règlement du personnel.

e) Aucun fonctionnaire ne doit user de menaces ni exercer ou tenter d'exercer des représailles contre tout représentant du personnel exerçant ses fonctions en vertu des dispositions du présent chapitre.

**f) Les organes représentatifs du personnel ont le droit de concourir effectivement, par l'intermédiaire de leurs comités exécutifs dûment élus, au recensement, à l'examen et à la solution des questions qui intéressent le bien-être des fonctionnaires, y compris leurs conditions de travail, leurs conditions de vie en général et d'autres aspects de l'administration des ressources humaines, et ils ont le droit de saisir le Secrétaire général de propositions au nom du personnel.**

g) Conformément au principe de la liberté d'association, les fonctionnaires peuvent constituer des associations, syndicats ou autres groupements et y adhérer. Cependant, dans chaque lieu d'affectation, les contacts et échanges officiels touchant les questions visées au paragraphe f) sont assurés par le comité exécutif de l'organe représentatif du personnel, qui est le seul et unique organe représentatif à cette fin.

**h) Les instructions ou directives administratives générales touchant des questions visées au paragraphe f) sont, sauf empêchement motivé par l'urgence, communiquées avant leur entrée en vigueur** aux comités exécutifs des organes représentatifs concernés, pour examen et observations.

## **Disposition 8.2**

### **Organes mixtes Administration/personnel**

a) Les organes mixtes Administration/personnel prévus à l'article 8.2 du Statut du personnel sont les suivants:

i) Des comités consultatifs mixtes ou organes mixtes Administration/personnel équivalents, dans les lieux d'affectation désignés, composés, en règle générale, d'un minimum de trois et d'un maximum de sept représentants du personnel et d'un nombre égal de représentants du Secrétaire général;

ii) Un organe paritaire Administration/personnel couvrant l'ensemble du Secrétariat et composé de représentants du personnel et de représentants du Secrétaire général.

b) Les présidents des organes mixtes Administration/personnel visés au paragraphe a) ci-dessus sont choisis par le Secrétaire général sur une liste de candidats proposés par les représentants du personnel.

c) Les instructions ou directives reprenant des recommandations formulées par les organes visés au paragraphe a) ci-dessus sont réputées satisfaire aux exigences des paragraphes f) et h) de la disposition 8.1.

d) Les organes mixtes Administration/personnel visés au paragraphe a) arrêtent leurs règlements et procédures.

e) Le Secrétaire général désigne les secrétaires des organes mixtes Administration/personnel visés au paragraphe a) et assure à ces organes les services nécessaires à leur bon fonctionnement.

## Annexe II

### Qualité des relations paritaires telle que perçue sur la base des rapports du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel

Le tableau ci-dessous donne une indication de la qualité des relations paritaires pendant les sessions du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel, telle que perçue par l'Inspecteur uniquement sur la base des rapports de session et de leurs annexes, en fonction de l'importance et du nombre d'accords conclus à chaque session (ou des désaccords) – les accords sur les questions de fond revêtant plus d'importance que les accords sur les questions de procédure – et en tenant compte des déclarations et des exposés de position faits par les responsables des deux parties.

*Qualité perçue des relations paritaires dans le cadre du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel*

<i>Session du Comité</i>	<i>Date de la session</i>	<i>Lieu</i>	<i>Apparement productive</i>	<i>Moyenne</i>	<i>Médiocre/ problématique</i>
I	Septembre 1980	Vienne	X		
II	Juin 1981	Siège New York		X	
III	Septembre 1981	Siège New York			X
IV	Avril 1982	Siège New York		X	
V	Septembre 1982	Siège New York	X		
VI	Mars 1983	Vienne	X		
VII	Septembre 1983	Siège New York	X		
VIII	Avril 1984	Genève			X
IX	Septembre 1984	Siège New York		X	
X	Juin 1985	Siège New York			X
	1986			Pas de session du Comité	
XI	Juin 1987	Genève	X		
XII	Mars 1988	Siège New York			X
XIII	Mars 1989	Siège New York			X
XIV	Mars 1990	Genève	X		
XV	Juin 1991	Siège New York	X		
XVI	Juin 1992	Siège New York		X	
XVII	Septembre 1993	Siège New York	X		

*Qualité perçue des relations paritaires dans le cadre du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel*

<i>Session du Comité</i>	<i>Date de la session</i>	<i>Lieu</i>	<i>Appareillement productive</i>	<i>Moyenne</i>	<i>Médiocre/ problématique</i>
XVIII	Juin 1994	Siège New York	X		
XIX	Juin 1995	Amman	X		
XX	Septembre-octobre 1996	Siège New York	X		
XXI	Juin 1997	Siège New York	X		
XXII	Mai 1998	Bangkok	X		
XXIII	Juillet 1999	Siège New York	X		
XXIV	Avril-mai 2000	Vienne		X	
XXV	Octobre 2001	Siège New York	X		
XXVI	Septembre-octobre 2002 2003-2005	Siège New York			X
				Pas de session du Comité	
XXVII	Juin 2006	Siège New York	X		
XXVIII	Juin-juillet 2007	Nicosie			X
XXIX	Juin 2008	Siège New York	X		
XXX	Juin 2009	Nairobi		X	
XXXI	Juin 2010	Beyrouth		X (pendant la session)	
XXXII	Juin 2011	Belgrade			X

## Annexe III

### Questions paritaires abordées lors des sessions du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel

<i>Questions</i>	<i>Date de la session et paragraphes pertinents du rapport<sup>122</sup></i>
Relations paritaires	Juin 2011 (17-22); juin 2008 (17-22); juillet 2007 (14-19); octobre 2002 (48-58, 63-66); mai 2000 (57-61); juin 1997 (86-87); octobre 1996 (38-57, 98-99); juin 1995 (53-70); juin 1994 (72-77); septembre 1993 (16, 35-47); juin 1992 (46-51); juin 1991 (14-21); mars 1990 (19-27); mars 1989 (81-95, 108-109); mars 1988 (84-90); juin 1987 (14-23); juin 1985 (9-19); septembre 1984 (12-16); avril 1984 (11-15, 59-60); septembre 1983 (8-9); octobre 1982 (50); avril 1982 (20-23); septembre 1981 (30-31); juin 1981 (28-30); septembre 1980 (8)
Facilités accordées aux représentants du personnel	Mai 1998 (105); juin 1997 (23-26); octobre 1996 (12-13); juin 1994 (26-28)
Droits et obligations des représentants du personnel et facilités à leur accorder	Avril 1982 (39-44); septembre 1981 (29); juin 1981 (31-32); septembre 1980 (9)
Participation du personnel aux organes mixtes	Octobre 2001 (152-155); mars 1988 (21); juin 1987 (97-100); septembre 1980 (10)
Mise en œuvre des accords conclus par le Comité	Juin 2011 (14-16); juin 2010 (13-14, 57-58); juin 2009 (15-17); juin 2008 (15-16); juillet 2007 (5-7); juin 2006 (6-25); octobre 1996 (12-13, 38-57, 98-99); juillet 1999 (47-62); mars 1983 (13-23)

<sup>122</sup> Se reporter à l'annexe II pour savoir à quelle session correspondent les dates indiquées.

## Annexe IV

### Vue d'ensemble des mesures à prendre par les organisations participantes du Corps commun d'inspection afin de donner suite à ses recommandations

	Effet escompté	L'ONU et ses fonds et programmes												Institutions spécialisées et AIEA													
		Nations Unies*	CNUCED	UNODC	PNUE	ONU-Habitat	HCR	UNRWA	PNUD	FNUAP	UNICEF	PAM	UNOPS	ONU-Femmes	OIT	FAO	UNESCO	OACI	OMS	UPU	UIT	OMM	OMI	OMPI	ONUDI	OMT	AIEA
Rapport	Pour suite à donner	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>											
	Pour information	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>											
Recommandation 1	e	E																									
Recommandation 2	c	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E																
Recommandation 3	e	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E																
Recommandation 4	c	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E																
Recommandation 5	a	L																									
Recommandation 6	c	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E																

**Légende:** L: Recommandation pour décision par l'organe délibérant.  
 E: Recommandation pour suite à donner par le chef du secrétariat.  
: La recommandation n'appelle pas de mesure de la part de cette organisation.

**Effet escompté:** 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: autre.

\* Inclut 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.