

**Relations entre le personnel et l'Administration
dans les institutions spécialisées des Nations Unies
et les entités appliquant le régime commun**

Rapport établi par

Gérard Biraud

Corps commun d'inspection

Genève, 2012



Nations Unies

**Relations entre le personnel et l'Administration
dans les institutions spécialisées des Nations Unies
et les entités appliquant le régime commun**

Rapport établi par

Gérard Biraud

Corps commun d'inspection



Nations Unies, Genève 2012

Résumé

Le présent rapport sur les relations entre le personnel et l'Administration dans les institutions spécialisées des Nations Unies et entités appliquant le régime commun tire parti du rapport de 2011 sur ces relations à l'Organisation des Nations Unies uniquement, publié sous les cotes JIU/REP/2011/10 et A/67/136, et le complète. Comme le rapport de 2011, il 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 et il tire parti des conclusions du rapport JIU/REP/2011/10 et les complète. Il est essentiel, pour que les organismes des Nations Unies appliquant le régime commun soient à même de dispenser des services de qualité, que les relations entre le personnel et l'Administration soient harmonisées et efficaces. Le présent rapport a pour objectif d'analyser les processus permettant à certains acteurs de contribuer à l'harmonie et à l'efficacité de ces relations au bénéfice de leurs organisations respectives ainsi que le régime de traitements et indemnités commun à toutes les organisations des Nations Unies et entités associées qui appliquent le régime commun. Le présent rapport ne porte que sur les processus et mécanismes des relations entre le personnel et l'Administration et non sur les questions de ressources humaines proprement dites, mais celles-ci sont néanmoins évoquées à titre d'illustration.

L'application des recommandations figurant dans le présent rapport par leurs destinataires habituels – les organes délibérants et directeurs des organisations concernées et les chefs de secrétariat – et la prise en considération des suggestions qui y figurent par les dirigeants des organes représentatifs du personnel (ORP) devrait contribuer à améliorer l'activité des divers organes mixtes personnel-Administration et à lever certains obstacles à un renforcement de l'efficacité des relations entre le personnel et l'Administration au bénéfice des organisations étudiées.

Principales constatations, conclusions et recommandations

Plus de cent heures d'entretiens, complétés par l'examen des réponses au questionnaire et de la documentation fournie par les représentants du personnel et de l'Administration des organisations concernées ont amené l'Inspecteur à conclure que la qualité des relations entre le personnel et l'Administration durant la période 2009-2011 était extrêmement inégale dans les entités du système des Nations Unies étudiées, et variait considérablement d'une organisation à l'autre. De fait, la qualité de ces relations était médiocre et empreinte de graves difficultés dans certaines organisations comme le Centre de commerce international (CCI), l'UIT, l'UPU et l'OMPI, alors qu'elles pouvaient être qualifiées de bonne à excellente dans d'autres organisations, notamment l'AIEA, l'OMI, l'ONUSIDA, l'ONUDI, l'OMT et l'OMM. Dans six organisations (FAO, OACI, BIT, UNESCO, PAM et OMS), cette qualité était généralement moyenne, des problèmes structurels et procéduraux devant être réglés.

Dans la plupart des entités examinées, la crise financière mondiale actuelle n'a pas aidé les relations entre le personnel et l'Administration. L'obligation des États Membres de limiter leurs engagements financiers envers les organisations a créé des tensions considérables entre l'ensemble du personnel, de plus en plus inquiet des suppressions de postes, et une administration qui se trouve entre le marteau et l'enclume lorsqu'elle essaie de répondre aux exigences des États Membres tout en réduisant au minimum les pertes d'emplois.

Le présent rapport contient 9 recommandations: 3 adressées aux organes directeurs des organisations concernées et 7 à leurs chefs de secrétariat. Il décrit également quelques pratiques et suggestions utiles à l'intention de l'Administration et des ORP des organisations étudiées. Ses principales conclusions et les recommandations correspondantes sont les suivantes:

a) Malgré des efforts de régularisation déployés par certaines organisations, la proportion de «non-fonctionnaires» s'est régulièrement accrue au point de représenter une part importante des effectifs de l'ensemble du système des Nations Unies. Le plus souvent, ces non-fonctionnaires font partie des effectifs permanents des organisations mais ils ne bénéficient pas de la sécurité de l'emploi. Dans la plupart des organisations, les non-fonctionnaires n'ont pas droit à une pension ni aux prestations d'assurance maladie en cours d'emploi, et/ou après emploi, ni accès aux procédures de recours et autres mécanismes de justice interne. Il ressort clairement des statuts et règlements du personnel des organisations et des statuts des ORP que la présence de ces non-fonctionnaires en grand nombre n'a pas encore entraîné de modifications perceptibles – ni dans les relations entre le personnel et l'Administration ni dans la gouvernance – dans les organisations des Nations Unies et le régime commun de traitements et indemnités qu'elles appliquent. Le moment est venu pour toutes les parties concernées – les chefs de secrétariat, les organes du régime commun et les ORP – de réfléchir à la meilleure manière de s'adapter à l'évolution des réalités, de garantir un niveau minimum équitable de protection et de droits à ces non-fonctionnaires et de s'efforcer d'officialiser les relations entre ceux-ci et l'Administration afin qu'elles soient plus productives. À cet égard, la recommandation 1 demande aux chefs de secrétariat de rendre compte du nombre de personnes employées dans chaque catégorie de non-fonctionnaires (arrangements contractuels) et des droits, prestations, coûts et fonctions associés à ces catégories dans les rapports sur les ressources humaines qu'ils soumettent à leurs organes délibérants ou directeurs;

b) Les relations entre le personnel et l'Administration souffrent gravement lorsque les principes de la liberté d'association et du droit des ORP de s'organiser sont entravés ou lorsqu'il est porté atteinte à leur droit d'utiliser les moyens de communication de leur organisation. Pour que de tels actes ne se reproduisent pas, la recommandation 2 demande aux chefs de secrétariat des organisations concernées de faciliter activement l'accès des représentants du personnel à tous les moyens disponibles qui leur sont nécessaires pour communiquer avec l'ensemble du personnel, sans aucune censure;

c) L'Inspecteur a été frappé par les craintes exprimées à maintes reprises par de nombreuses personnes interrogées – en particulier celles dont le statut contractuel était précaire – qui ont peur d'adhérer à un syndicat du personnel, de s'engager dans l'action syndicale ou d'exercer une fonction de représentation. La peur de représailles de la part de l'Administration des organisations des Nations Unies révèle un grave manque de confiance et est troublante. Les représentants du personnel ont droit à des protections spécifiques dans l'exercice de leurs fonctions de représentation, comme l'ont reconnu tant les tribunaux administratifs internationaux – le Tribunal administratif de l'OIT, le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies (TANU) – et comme le prévoient les statuts et règlements du personnel de plusieurs des organisations concernées, sinon toutes. Le TANU a été très clair à cet égard: «Le droit d'association implique 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.». Afin de garantir officiellement la protection des représentants du personnel, la recommandation 3 demande aux chefs de secrétariat d'adopter, lorsqu'il n'en existe pas, des dispositions à cet effet dans le règlement du personnel de leur organisation;

d) La plupart des organisations sont dotées d'un organe mixte officiel chargé des relations entre le personnel et l'Administration au sein duquel un dialogue se déroule périodiquement au plus haut niveau sur les questions affectant le bien-être du personnel et ses conditions d'emploi. Si peu d'organes mixtes sont expressément définis comme des instances de négociation, de véritables négociations ont lieu dans certains, comme l'atteste le nombre d'accords conclus puis mis en œuvre en la matière. Si des instances informelles de dialogue entre le personnel et l'Administration sont à la fois utiles et nécessaires, elles

doivent compléter les instances officielles (comme les organes mixtes) et non les remplacer. La responsabilité de l'Administration peut être mise en cause et l'est effectivement lorsqu'il n'existe pas d'organes mixtes officiels ou lorsque ceux qui existent sont sous-utilisés ou le sont mal. À cet égard, la recommandation 4 demande aux chefs de secrétariat de créer des organes mixtes chargés des relations entre le personnel et l'Administration dans les organisations où il n'en existe pas;

e) Des entretiens avec des fonctionnaires et anciens fonctionnaires hors siège découlent deux constatations majeures: i) un sentiment quasi universel que les intérêts des fonctionnaires en poste au siège sont, volontairement ou involontairement, privilégiés par rapport à ceux du personnel hors siège; et ii) une méconnaissance générale chez ce dernier, en particulier le personnel national, des dispositions du statut et du règlement du personnel, c'est-à-dire de ses droits et responsabilités en tant que personnel des Nations Unies. Pour promouvoir les relations entre le personnel et l'Administration, il faut accorder davantage d'attention aux préoccupations du personnel hors siège et aux difficultés auxquelles il est confronté. Les représentants du personnel du siège, qui ont plus facilement accès aux niveaux supérieurs de l'Administration, doivent communiquer davantage avec le personnel hors siège afin de représenter adéquatement ses intérêts. L'Administration doit pour sa part s'acquitter de ses obligations envers le personnel et l'organisation au titre des dispositions du statut et du règlement du personnel, des politiques et des garanties d'une procédure régulière, et veiller à ce que l'ensemble du personnel, quel que soit le lieu d'affectation, comprenne ses droits et responsabilités. À cet égard, la recommandation 5 demande aux organes directeurs des organisations présentes sur le terrain de prier leurs chefs de secrétariat d'exposer en détail, dans leurs rapports sur les ressources humaines, les difficultés auxquelles le personnel hors siège est confronté;

f) Les entretiens et réponses aux questionnaires montrent que tant les représentants du personnel que ceux de l'Administration reconnaissent presque tous qu'il serait utile de former les représentants du personnel nouvellement élus et les cadres nouvellement nommés aux relations entre le personnel et l'Administration. À cet égard, la recommandation 6 demande aux chefs de secrétariat d'allouer à leurs services des ressources humaines des ressources suffisantes pour mettre au point (de préférence conjointement avec les représentants du personnel) et exécuter des activités de formation aux questions touchant les relations entre le personnel et l'Administration et d'encourager vigoureusement les cadres nouvellement nommés et les représentants du personnel nouvellement élus à participer à ces activités;

g) S'il n'y a guère de doute quant à l'utilité d'une formation aux relations entre le personnel et l'Administration, l'utilité de deux autres outils de promotion de ces relations, décrits dans le présent rapport, à savoir les accords de reconnaissance/coopération et les enquêtes sur le personnel, est subordonnée à deux conditions: a) l'accord de reconnaissance/coopération doit contenir de nouveaux éléments créant une valeur ajoutée (par exemple des dispositions claires sur les facilités et le temps libre à accorder pour l'exercice de fonctions de représentation du personnel – des dispositions qui n'existent pas actuellement dans certaines organisations étudiées); et b) l'enquête doit avoir été conçue en totale impartialité, conjointement par les représentants du personnel et les représentants de l'Administration. Le fait qu'une organisation effectue une enquête ne doit pas empêcher les représentants du personnel de mener leur propre enquête sur le personnel (par exemple pour déterminer quelles sont ses priorités et préoccupations et solliciter des observations sur les positions de l'ORP). S'agissant d'optimiser l'utilité des enquêtes sur le personnel, la recommandation 7 demande aux chefs de secrétariat d'effectuer des enquêtes comparables à intervalles réguliers de deux à quatre ans qui seront menées par une entité extérieure indépendante, les représentants du personnel et de l'Administration participant à son élaboration et à l'interprétation de ses résultats;

h) Les fédérations de fonctionnaires jouent un rôle essentiel dans les relations entre le personnel et l'Administration à l'échelle du régime commun car il leur appartient de faire part des préoccupations des ORP qui les constituent à la Commission de la fonction publique internationale (CFPI), au Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination, au Comité de haut niveau sur la gestion et au Réseau Ressources humaines. Bien que leur rôle soit clairement reconnu dans les délibérations des entités appliquant le régime commun, la pratique actuelle, dans le cadre de laquelle l'organisation qui emploie un représentant du personnel qui représente une fédération paie seule la totalité des coûts afférents à la libération de ce dernier de ses fonctions, les autres organisations concernées ne payant rien, est à la fois inéquitable et illogique, car la fédération représente les intérêts de l'ensemble du personnel de ses organisations constituantes devant le régime commun. La logique voudrait que si des fonctions de représentation méritent d'être indemnisées au niveau de l'organisation – il existe souvent des textes à cet effet – il en aille exactement de même en ce qui concerne la représentation du personnel au niveau du régime commun. La recommandation 8 demande en conséquence aux organes délibérants ou directeurs des organisations concernées de prier leurs chefs de secrétariat de donner la priorité à l'élaboration d'une formule de partage des charges et d'un accord en ce qui concerne le financement de tous les coûts associés à la fonction de représentation des membres des fédérations de fonctionnaires reconnues dans les Statut et Règlement de la CFPI;

i) Enfin, mais cela n'est assurément pas le moins important, on ne saurait surestimer le rôle essentiel des États Membres, qui décident en dernier ressort de ce qui concerne les statuts et conditions d'emploi du personnel dans la plupart des organisations. Malgré leur rôle crucial s'agissant de définir divers facteurs affectant le bien-être du personnel, dans au moins sept organisations il n'existe pas actuellement de dispositions écrites officielles garantissant aux ORP le droit de présenter leurs vues aux États Membres dans le cadre des réunions des organes délibérants/directeurs. Si les ORP indiquent clairement qu'ils ne souhaitent pas que les États Membres «microgèrent» les relations entre le personnel et l'Administration, ils sont généralement unanimes pour déclarer qu'un niveau minimum de diligence et une meilleure compréhension par les États Membres de leurs préoccupations ne pourraient que servir les relations entre le personnel et l'Administration. Ceci est particulièrement vrai dans une période de restrictions budgétaires, durant laquelle le personnel compte que les États Membres feront preuve de la retenue nécessaire s'agissant d'élaborer des propositions risquant soit d'entraîner une détérioration des conditions d'emploi soit d'inciter les organisations à recourir à des non-fonctionnaires ou à utiliser d'autres modalités contractuelles précaires pour l'exécution de fonctions essentielles. À cet égard, la recommandation 9 demande aux organes délibérants ou directeurs des organisations dans lesquelles il n'en existe pas encore officiellement d'adopter des dispositions réglementaires accordant aux ORP le droit de s'exprimer lors des réunions des organes internes s'occupant de questions touchant le bien-être du personnel.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Résumé.....		iii
Abréviations.....		x
I. Introduction.....	1–11	1
A. Contexte.....	1	1
B. Objectifs et portée.....	2–4	1
C. Méthodologie.....	5–11	2
II. Difficulté de distinguer entre fonctionnaires et non-fonctionnaires.....	12–27	
A. Diversification du personnel et apparition et multiplication des «non-fonctionnaires».....	12–15	5
B. Constatation de l'existence d'une situation similaire dans la société civile et recommandations y relatives de l'OIT.....	16–18	7
C. Approche suivie par l'Organisation des Nations Unies.....	19–20	8
D. Approche nouvelle adoptée par des institutions spécialisées.....	21–23	9
E. Relations entre les non-fonctionnaires et l'Administration.....	24–27	9
III. Cadre juridique des relations entre le personnel et l'Administration.....	28–33	12
A. Dispositions du Statut et du Règlement du personnel définissant la nature de la relation.....	28	12
B. Principes fondamentaux et textes de référence.....	29–31	13
C. Statuts des organes représentatifs du personnel.....	32	14
D. Aller de l'avant.....	33	14
IV. Les organes représentatifs du personnel: ce qu'ils sont et comment ils travaillent.....	34–40	16
A. Raison d'être.....	34–35	16
B. Gouvernance des organes représentatifs du personnel: autorité des statuts et dispositions.....	36–37	16
C. Système électoral.....	38–39	17
D. Affiliation aux organes représentatifs du personnel.....	40	18
V. Conditions des relations entre le personnel et l'Administration.....	41–56	19
A. Rôle des chefs de secrétariat.....	41	19
B. Facilités accordées pour l'exercice des fonctions de représentation.....	42–48	19
1. Détachements.....	43	20
2. Temps libre alloué aux représentants du personnel pour l'exercice de leurs fonctions.....	44–47	20
3. Bureaux et matériel.....	48	21
C. Liberté de communication.....	49–50	22
D. Protection des fonctions de représentation du personnel.....	51–56	23

VI.	Qualité générale des relations entre le personnel et l'Administration.....	57-77	25
A.	Qualité de la communication, de l'information et de la consultation	58-59	26
B.	Communications officielles (organes mixtes) et contacts informels	60-65	27
C.	Difficultés susceptibles d'affecter les relations entre le personnel et l'Administration dans les bureaux hors siège	66-76	30
D.	Aller de l'avant	77	33
VII.	Outils propres à promouvoir les relations entre le personnel et l'Administration...	78-95	34
A.	Formation	78-84	34
B.	Accords de reconnaissance/coopération entre le personnel et l'Administration.....	85-90	36
1.	Teneur commune des accords de reconnaissance/coopération.....	86	36
2.	Dispositions additionnelles figurant dans certains accords de reconnaissance/coopération	87-89	38
3.	Valeur ajoutée des accords de reconnaissance/coopération	90	39
C.	Enquêtes sur le personnel	91-93	39
D.	Aller de l'avant	94-95	40
VIII.	Les relations entre le personnel et l'Administration et la déontologie	96-112	41
A.	Services liés à la déontologie.....	96-100	41
B.	Déontologie et codes de conduite	101-102	42
C.	Statut et règlement du personnel.....	103-104	43
D.	Normes de conduite	105-111	43
E.	Des principes à la pratique.....	112	46
IX.	Les relations entre le personnel et l'Administration et le régime commun.....	113-134	47
A.	Mandats	113	47
B.	Les relations entre le personnel et l'Administration à la CFPI.....	114-122	47
C.	Qualité des relations entre le personnel et l'Administration au sein des organes de la CFPI et du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination.....	123-128	50
D.	Vues des partenaires communiquées au CCI.....	129-131	52
E.	Remédier aux déséquilibres institutionnalisés	132-134	53
X.	Fédérations de fonctionnaires	135-148	54
A.	Contexte, objectifs, histoire et domaines de responsabilité	135-136	54
B.	Gouvernance.....	137-139	54
C.	Les fédérations et le personnel hors siège	140	55
D.	Questions financières.....	141-146	55
E.	La voie à suivre: coopération et convergence des fédérations.....	147-148	57

XI.	Accès aux États Membres et rôle de ceux-ci dans les relations entre le personnel et l'Administration	149–153	59
XII.	Conclusions	154–162	62
	A. Enseignements	154–159	62
	B. Aller de l'avant	160–162	64
Annexes			
I.	Structure de gouvernance des ORP		65
II.	Modalités des élections aux ORP		67
III.	Composition des ORP et participation électorale.....		69
IV.	Facilités et temps libre accordés pour l'exercice de fonctions de représentation du personnel		70
V.	Enquêtes sur le personnel effectuées dans chaque organisation		72
VI.	Vue d'ensemble des mesures à prendre par les organisations participantes du Corps commun d'inspection afin de donner suite à ses recommandations.....		73

Abréviations

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
AMRO	Bureau régional de l'OMS pour les Amériques
AP-in-FAO	Association des administrateurs de la FAO
BIT	Bureau international du Travail
CCI	Centre du commerce international
CFPI	Commission de la fonction publique internationale
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
FAFI	Fédération des associations de fonctionnaires internationaux
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
FMI	Fonds monétaire international
FUNSA	Fédération des associations du personnel des Nations Unies
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OIT	Organisation internationale du Travail
OMI	Organisation maritime internationale
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la Santé
OMT	Organisation mondiale du tourisme
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
OPAS	Organisation panaméricaine de la santé
ORP	Organe représentatif du personnel
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SAGS	Syndicat des agents des services généraux de la FAO-PAM
TANU	Tribunal administratif des Nations Unies (jusqu'en juin 2009) puis Tribunal d'appel des Nations Unies
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNISERV	Fédération des fonctionnaires internationaux des Nations Unies
UPU	Union postale universelle

I. Introduction

A. Contexte

1. Le Corps commun d'inspection (CCI) a entrepris de juillet 2011 à la fin de 2012 un examen des relations entre le personnel et l'Administration dans les institutions spécialisées des Nations Unies et le régime commun. Cet examen, annoncé dans le document A/65/34 (par. 118), **tire parti et vient en complément des conclusions figurant dans le document JIU/REP/2011/10** (Relations entre le personnel et l'Administration à l'Organisation des Nations Unies), qui avait été inscrit au programme de travail du CCI 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. Initialement, le document JIU/REP/2011/10 devait couvrir l'ensemble des entités appliquant le régime commun des Nations Unies, mais il a été scindé en deux parties eu égard à la complexité, la diversité et la spécificité des problèmes soulevés par les relations entre le personnel et l'Administration auxquels l'Organisation des Nations Unies et les entités qui lui sont associées étaient confrontées¹. La présente étude porte sur 12 institutions spécialisées des Nations Unies², ainsi que l'AIEA, le CCI³, l'ONUSIDA et le PAM, y compris les organes et mécanismes par l'intermédiaire desquels les représentants de leurs personnels et de leurs administrations se consultent et interagissent également au niveau du «régime commun».

B. Objectifs et portée

2. L'examen part de **l'hypothèse que, pour que les organismes des Nations Unies appliquant le régime commun soient à même de dispenser des services de qualité, il faut que leur Administration et leur personnel entretiennent des relations harmonieuses et efficaces**. De ce point de vue, plus 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 variait sensiblement d'une organisation à l'autre. L'objectif du présent examen est d'analyser les processus dans le cadre desquels certains acteurs contribuent à l'harmonie et l'efficacité des relations entre le personnel et l'Administration au bénéfice de leurs organisations respectives, et le régime de traitements et indemnités commun à toutes les organisations et entités associées du système des Nations Unies, **c'est-à-dire le «régime commun»**. 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 des fins d'illustration. **Il ne porte pas sur l'élément pension du régime commun.**

¹ Ainsi, la portée du premier examen a dû être réduite aux seules entités participant au Comité de coordination entre l'Administration et le personnel, à savoir le Secrétariat de l'ONU au Siège, trois offices de l'ONU hors-Siège, les commissions régionales, les fonds et programmes des Nations Unies, les opérations de maintien de la paix et les tribunaux des Nations Unies.

² La FAO, l'OACI, le BIT, l'OMI, l'UIT, l'UNESCO, l'ONUDI, l'OMT, l'UPU, l'OMPI, l'OMS et l'OMM.

³ Le Centre du commerce international (CCI) a été créé en 1964 par l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). En 1967, la CNUCED et le GATT ont proposé de créer un centre commun GATT/CNUCED, qui, après avoir été approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies, est devenu une initiative commune en janvier 1968. Les membres du personnel du CCI sont pleinement liés par les dispositions du Statut et du Règlement du personnel de l'ONU dès lors que celles-ci ne sont pas en contradiction avec ses caractéristiques spécifiques.

3. Il recense les pratiques en matière de relations entre le personnel et l'Administration dans les organisations étudiées, les fédérations de fonctionnaires internationaux auxquelles les organes représentatifs du personnel sont affiliés, les organisations intergouvernementales comparables⁴ et la CFPI, cette dernière en ce qui concerne son rôle dans les relations entre le personnel et l'Administration. Une attention particulière est accordée aux relations entre le personnel et l'Administration dans certains bureaux hors siège, eu égard à la préoccupation fréquemment exprimée que les intérêts du personnel du siège sont volontairement ou involontairement privilégiés par rapport à ceux du personnel hors siège. Le rôle des organes délibérants/directeurs dans les relations entre le personnel et l'Administration – ce sont eux qui établissent les statuts du personnel et prennent en dernier ressort les décisions influant sur le bien-être du personnel qui ont des incidences financières – est également analysé.

4. Le présent rapport porte également sur les dispositions des statuts et règlements de personnel régissant les relations entre le personnel et l'Administration dans les organisations ainsi que sur les normes internationales du travail, et recense les pratiques optimales et les outils concrets permettant aux représentants du personnel et de l'Administration d'assumer leurs fonctions de manière efficace dans l'intérêt de l'organisme qui les emploie. Un véritable dialogue entre les représentants du personnel et ceux de l'Administration tout comme la responsabilisation des uns et des autres sont essentiels à l'harmonie des relations entre le personnel et l'Administration. S'agissant des représentants du personnel, le présent rapport analyse les mécanismes existants de coordination entre le personnel et l'Administration et propose des mesures propres à les améliorer. Pour ce qui est des représentants de l'Administration, il recense les pratiques/processus susceptibles de clarifier les pouvoirs délégués aux divers niveaux de l'Administration et les structures officielles de représentation du personnel. Les recommandations adressées par le Corps commun d'inspection à ses destinataires habituels (les organes délibérants/directeurs ou les chefs de secrétariat), complétées par des conseils adressés à la direction élue des organes représentatifs du personnel, devraient améliorer les travaux des divers organes mixtes et contribuer à lever les obstacles à une amélioration des relations entre le personnel et l'Administration au bénéfice général des organisations étudiées.

C. Méthodologie

5. Étant donné que le présent rapport porte sur des situations dans lesquelles les acteurs de chaque «partie» (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 le personnel et l'Administration 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 ont été recueillies dans toutes les organisations étudiées au moyen de questionnaires et d'entretiens parallèles, en toutes impartialité et confidentialité.

⁴ Les sept organisations intergouvernementales comparables interrogées au sujet de leurs meilleures pratiques en matière de relations entre le personnel et l'Administration sont la Commission européenne, le Fonds international pour le développement agricole (FIDA), l'Organisation internationale des migrations (OIM), le Fonds monétaire international (FMI), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et la Banque mondiale.

6. Conformément aux normes et procédures internes du CCI, le présent rapport a été établi à partir d'une étude préliminaire de 88 entretiens, dont 24 ont été effectués par vidéoconférence⁵, et d'une analyse approfondie des données ainsi recueillies. De plus, 102 questionnaires détaillés ont été adressés aux représentants de l'Administration et aux organes représentatifs du personnel des organisations participant au CCI étudiées, à plusieurs organisations comparables et aux fédérations d'organes représentatifs du personnel, avec un taux de réponse de 100 % pour l'Administration et de 97 % pour les organes représentatifs du personnel. La plupart des participants ont répondu dans le contexte de l'ensemble de l'organisation concernée (ou dans certains cas de certaines catégories de personnel représentées par des organes représentatifs du personnel). En ce qui concerne l'OMS, l'association du personnel du Siège ainsi que les associations du personnel de trois bureaux régionaux (l'Organisation panaméricaine de la santé, le Bureau régional pour la Méditerranée orientale et le Bureau régional pour le Pacifique occidental de l'OMS) ont répondu de leur propre initiative. L'Inspecteur a aussi eu des entretiens avec le Comité de coordination des associations et syndicats internationaux du personnel du système des Nations Unies (CCASUP), la Fédération des associations de fonctionnaires internationaux (FAFI), les présidents et vice-présidents de la CFPI et des juristes spécialisés dans les relations de travail.

7. Dans le cadre de l'étude, outre les organisations présentes à Genève, l'Inspecteur a eu des entretiens à Berne (UPU), Paris (UNESCO et OCDE) et Hanoï, et il a rencontré des représentants du personnel et de l'Administration de bureaux de pays de diverses organisations participantes (la FAO, le BIT, l'UNESCO, l'ONUDI et l'OMS) et de l'ONUSIDA, ainsi que d'organisations comparables (le FIDA, le FMI, l'OMI et la Banque mondiale) afin de mieux apprécier l'état des relations entre le personnel et l'Administration sur le terrain. Il a aussi eu des entretiens au Bureau du Coordonnateur résident des Nations Unies à Hanoï, de même qu'avec la Fédération des associations du personnel des Nations Unies (FUNSA)⁶.

8. L'Inspecteur s'est efforcé de s'enquérir et de rendre des comptes des principaux facteurs susceptibles d'influencer la qualité des relations entre le personnel et l'Administration, en tenant compte de toutes les opinions exprimées et sans exclure aucune partie prenante. Les Inspecteurs du CCI ont, statutairement⁷, une fonction purement consultative; ils 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» aux organisations participantes.

9. Le présent rapport compare l'état général des relations entre le personnel et l'Administration dans 12 institutions spécialisées des Nations Unies ainsi qu'à l'AIEA, au CCI, à l'ONUSIDA et au PAM, en mettant en lumière les difficultés et bonnes pratiques communes ainsi que leur interaction au niveau du régime commun. Il décrit également quelques pratiques utiles et adresse des suggestions à l'Administration et aux organes représentatifs de personnel. Ces derniers devraient les examiner et déterminer lesquelles sont applicables et peuvent être mises en œuvre dans leurs organisations respectives. En vertu de la liberté d'association, le personnel de chaque association peut concevoir,

⁵ Les représentants du personnel et de l'Administration de plusieurs organisations participant au Corps commun d'inspection (l'AIEA, l'OACI, l'OMI, l'ONUDI et le PAM) et organisations intergouvernementales comparables (le FIDA, le FMI et la Banque mondiale) dont le siège n'est pas à Genève ont été interrogés par vidéoconférence.

⁶ La section VI.C examine en détail les difficultés observées à Hanoï et celles pouvant exister dans d'autres bureaux hors Siège, sur la base des vues et expériences générales du personnel en poste à Hanoï, y compris des membres de ce personnel auparavant en poste dans d'autres bureaux hors Siège.

⁷ Art. 5.5 du Statut du CCI (résolution 31/192, annexe), qui peut être téléchargé à l'adresse www.unjiu.org.

établir, critiquer, réformer et améliorer démocratiquement ses organes représentatifs comme il l'entend. Ni l'Administration, ni aucun tiers, ni les organes dirigeants ou les États Membres ne peuvent prendre de décision pour le personnel dans ce domaine, car de telles interventions seraient considérées comme une ingérence et sont interdites par les normes de travail de l'OIT (Comité de la liberté syndicale).

10. Conformément à l'article 11.2 du statut du CCI, la version finale du présent rapport a été mise au point après consultation entre les Inspecteurs pour que ses conclusions et recommandations soient validées collectivement. Pour faciliter le traitement du présent rapport, l'application de ses recommandations et leur suivi, l'annexe VI contient un tableau indiquant si le rapport est présenté aux organes directeurs et chefs de secrétariat pour suite à donner ou pour information. Étant donné les limitations auxquelles était soumise la longueur du présent rapport, des informations détaillées sur les relations entre le personnel et l'Administration dans chaque organisation seront publiées sur le site Web du CCI (www.unjiu.org) en tant que supplément au rapport 2012/10.

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

II. Difficulté de distinguer entre fonctionnaires et non-fonctionnaires

A. Diversification du personnel et apparition et multiplication des «non-fonctionnaires»

12. L'Inspecteur voudrait d'emblée se pencher sur un problème majeur qui est apparu progressivement durant ses recherches. En ce qui concerne les relations entre le personnel et l'Administration dans les organisations, quelles catégories d'agents sont considérées comme des «fonctionnaires» par l'Administration et les organes représentatifs du personnel? Les organisations du système des Nations Unies emploient de nombreuses personnes qui ne sont pas considérées comme des «fonctionnaires», mais sont souvent désignées collectivement comme des «non-fonctionnaires». Si les termes «membre du personnel» ou «fonctionnaire (*official*)» sont normalement utilisés par le Bureau international du Travail et d'autres organisations pour désigner les «fonctionnaires (*officials*)», en application de l'article VI (sect. 18 et suiv.) de la Convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées⁸, «quelque 45 000 non-fonctionnaires disséminés de par le monde»⁹, dont plus de 26 500 au seul Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies¹⁰, travaillent plus ou moins régulièrement dans des organisations du système des Nations Unies mais ne sont pas considérés comme des fonctionnaires, ceci malgré les efforts faits pour régulariser leur situation par certaines organisations (par exemple le BIT en 2000 et, plus récemment, l'ONUSIDA), au moyen d'un nombre limité de conversions de contrats au bénéfice de non-fonctionnaires exerçant manifestement des fonctions de fonctionnaires.

13. Le BIT a clarifié la notion connexe de «salarié»¹¹ mais dans l'ensemble, la distinction entre «fonctionnaires» et «non-fonctionnaires» est devenue de plus en plus floue au cours des deux dernières décennies, les organisations étant confrontées à des pressions opposées, à savoir d'une part une augmentation de leurs activités et d'autre part une diminution de leurs ressources en application de la notion de croissance zéro. Elles ont de ce fait pris une certaine liberté avec les prescriptions communes établies en inventant et en généralisant divers types d'arrangements contractuels, donnant naissance en particulier à de nombreux «consultants», qui ne sont pas, comme leur désignation le donne à penser, des vacataires externes. La catégorie des «non-fonctionnaires» englobe l'ensemble les titulaires de tous types de contrats¹², dont certains n'exercent manifestement pas et ne peuvent pas

⁸ Observation faite par l'Administration du BIT au CCI dans le cadre de la présente étude.

⁹ A/65/373, Rapport du Secrétaire général, par. 175.

¹⁰ 16 480 dans des opérations hors Siège et 10 080 au Siège, selon le rapport A/66/224 du Secrétaire général, par. 2.

¹¹ Voir, par exemple, la résolution concernant la Classification internationale d'après la situation dans la profession (CISP) adoptée par la quinzième Conférence internationale des statisticiens du travail (janvier 1993), par. 8. (http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/standards-and-guidelines/resolutions-adopted-by-international-conferences-of-labour-statisticians/WCMS_087562/lang--en/index.htm).

¹² Contrats de louage de services, contrat individuel de prestation de services, contrat de service, fonctionnaires détachés par les gouvernements, contrat de surnuméraire, contrat de collaboration extérieure, Volontaires des Nations Unies, consultant individuel, spécialiste individuel, accord de services contractuels, consultant, employé occasionnel, expert en visite, accord de services professionnels, personnel national de projet, correspondant national, souscripteur Sud/Sud, expert de la coopération technique entre pays en développement (CTPD)/coopération technique entre pays en transition (CTPT), éditeurs, correcteurs d'épreuve, enseignants, accord contractuel de service,

exercer des tâches de fonctionnaires, alors que d'autres sont désignés comme «non-fonctionnaires» pour des raisons qui sont moins claires. Il est toutefois manifeste que la situation du «personnel non fonctionnaire» est généralement plus précaire que celle des fonctionnaires, et ceci influence la manière dont les intéressés sont (ou ne sont pas) considérés par l'encadrement et les représentants du personnel comme des sujets ou acteurs possibles des relations entre le personnel et l'Administration.

14. Une étude récente du CCI¹³ a souligné la nécessité de définir les catégories «fonctionnaires» et «non-fonctionnaires» et consacré un chapitre entier à cette question¹⁴. L'Inspecteur souscrit pleinement à l'analyse et aux conclusions de cette étude qui présente les observations essentielles suivantes dans son résumé:

«Les consultants et autres personnels non fonctionnaires constituent désormais une part importante du personnel des organismes du système des Nations Unies. Toutefois, les politiques et les règlements n'énoncent pas toujours des critères clairs pour l'emploi de ces ressources humaines, et leur application, notamment l'engagement d'individus pour de longues périodes au moyen de contrats de courte durée, suscite des préoccupations quant à l'équité et à la responsabilité sociale de ces pratiques. Les pressions qui s'exercent pour mener à bien les mandats confiés avec des ressources financières insuffisantes et des structures d'effectifs rigides combinées à des politiques permissives en matière de recrutement de non-fonctionnaires et à l'absence de contrôle conduisent les organismes à recourir de façon excessive à l'emploi de non-fonctionnaires.

L'introduction de statuts différents pour des personnels qui effectuent un même type de travail et qui ne sont plus soumis à un même ensemble de règles et de règlements peut avoir des conséquences négatives en termes de pratiques de recrutement, de réputation des organisations concernées et de cohérence du personnel. Les pratiques actuelles se traduisent par des statuts précaires qui ne sont pas pleinement conformes aux valeurs des Nations Unies ni aux normes internationales du travail. Cette situation est intenable, que ce soit pour les individus concernés ou pour les organisations qui sont confrontées à une modification considérable dans la composition de leur personnel. Les organisations doivent suivre et évaluer périodiquement l'emploi de non-fonctionnaires, et prendre des mesures pour atténuer les risques qui en découlent.».

15. La CFPI ou le Conseil des chefs de secrétariat fournissent-ils une définition utile du terme «fonctionnaire» ou des critères pour le définir? Peuvent-ils confirmer le critère juridique susmentionné lié à la Convention de 1947 sur les privilèges et immunités et son application générale? Le fait qu'un agent soit officiellement soumis au statut et au règlement du personnel d'une organisation du système des Nations Unies est-il le critère ultime? De fait, ceci semble être le cas à l'Organisation des Nations Unies¹⁵.

Agency Field, personnel fourni par un ministère, personnel national, personnel de type I et II fourni à titre gracieux.

¹³ Étude de l'emploi de consultants individuels par le système des Nations Unies, JIU REP/2012/5, par. 15 à 19.

¹⁴ Ibid., chap. II: Le personnel non fonctionnaire dans le système des Nations Unies, par. 15 à 39.

¹⁵ «Les conditions applicables aux fonctionnaires et les principes du droit administratif qui sous-tendent le Statut et le Règlement du personnel ainsi que le cadre administratif des Nations Unies ne s'appliquent pas aux "non-fonctionnaires"» (Rapport du Secrétaire général, A/65/373, par. 179).

B. Constatation de l'existence d'une situation similaire dans la société civile et recommandations y relatives de l'OIT

16. La situation susmentionnée dans les organisations internationales découle en partie de notions et pratiques en matière de gestion des ressources humaines en vigueur dans les entreprises, qui ont été conçues pour le secteur privé, et ultérieurement importées dans la fonction publique internationale sans suffisamment de discernement. De ce fait, des leçons peuvent être tirées de l'analyse effectuée par la Conférence internationale du Travail de la situation existant dans les pays de ses constituants (gouvernements, employeurs et travailleurs) dont la situation est similaire à celle qui prévaut au sein du système des Nations Unies.

17. Dans sa Recommandation sur la relation de travail, 2006 (n° 198), qui contient des recommandations utiles bien que non contraignantes à l'intention des Membres en ce qui concerne les politiques et mesures nationales en la matière, la Conférence internationale du Travail mentionne «les difficultés d'établir l'existence d'une relation de travail lorsque les droits et obligations des parties concernées ne sont pas clairs, lorsqu'il y a eu une tentative de déguiser la relation de travail, ou lorsque la législation, son interprétation ou son application présentent des insuffisances ou des limites». Elle relève «qu'il existe des situations dans lesquelles des arrangements contractuels peuvent avoir pour effet de priver les travailleurs de la protection à laquelle ils ont droit» et reconnaît «que les orientations internationales s'adressant aux États Membres ont un rôle à jouer pour les aider à assurer cette protection et que la politique nationale devrait être le résultat de consultations avec les partenaires sociaux et devrait fournir des orientations aux parties intéressées sur le lieu de travail»¹⁶.

18. Pour l'Inspecteur, comme ce diagnostic peut aisément valoir pour diverses organisations du système des Nations Unies, le contenu de cette recommandation pourrait aussi inspirer les autorités du régime commun et les chefs de secrétariat des organisations dans le cadre des travaux qui s'effectuent actuellement en la matière. En tant que première étape d'une clarification, les critères et indicateurs proposés pourraient être utilisés pour déterminer s'il existe une relation de travail, en se fondant sur des faits et non sur des désignations, un principe suivi par les tribunaux de nombreux pays¹⁷.

¹⁶ Voir Recommandation sur la relation de travail, 2006 (n° 198), préambule.

¹⁷ Ibid., par. 13 – Les Membres devraient envisager la possibilité de définir dans leur législation, ou par d'autres moyens, des indices spécifiques de l'existence d'une relation de travail. Ces indices pourraient comprendre:

a) Le fait que le travail est exécuté selon les instructions et sous le contrôle d'une autre personne; qu'il implique l'intégration du travailleur dans l'organisation de l'entreprise; qu'il est effectué uniquement ou principalement pour le compte d'une autre personne; qu'il doit être accompli personnellement par le travailleur; qu'il est effectué selon un horaire déterminé ou sur le lieu spécifié ou accepté par la personne qui requiert le travail; qu'il a une durée donnée et présente une certaine continuité; qu'il suppose que le travailleur se tient à disposition; ou qu'il implique la fourniture d'outils, de matériaux ou de machines par la personne qui requiert le travail;

b) Le caractère périodique de la rémunération du travailleur; le fait qu'elle constitue son unique ou principale source de revenus; le paiement en nature sous forme de vivres, de logement, de transport, ou autres; la reconnaissance de droits tels que le repos hebdomadaire et les congés annuels; le financement des déplacements professionnels du travailleur par la personne qui requiert le travail; ou l'absence de risques financiers pour le travailleur.

C. Approche suivie par l'Organisation des Nations Unies

19. Le recours à des non-fonctionnaires risquant de susciter des plaintes et des arbitrages contre l'Organisation des Nations Unies, l'Assemblée générale, dans sa résolution 64/233 (par. 8 b)), a prié le Secrétaire général de lui soumettre «une mise à jour concernant le nombre exact de non-fonctionnaires qui travaillent pour l'Organisation des Nations Unies et les fonds et programmes qui y sont rattachés, avec différents types de contrats: vacataires, consultants, prestataires de services individuels, personnes employées dans le cadre d'accords de services spéciaux et personnes rémunérées à la journée». En 2011, le Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination a publié un document instructif de 130 pages, élargissant l'analyse à la plupart des organisations du système des Nations Unies. En raison des nombreuses réactions négatives ayant suivi sa publication, ce document est resté à l'état de projet et c'est pourquoi les statistiques relatives aux non-fonctionnaires utilisées dans le présent rapport sont tirées d'autres sources, notamment les réponses aux questionnaires du CCI.

20. Dans la même résolution 64/233, l'Assemblée générale a en outre prié le Secrétaire général «d'analyser et de comparer les avantages et inconvénients respectifs des options présentées ci-après, en ce qui concerne les recours ouverts aux différentes catégories de non-fonctionnaires, y compris leurs incidences financières» (par. 9). En réponse, d'importantes activités (encore en cours) ont été entreprises, comme l'attestent les rapports successifs du Secrétaire général sur l'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies, ainsi qu'un certain nombre de documents d'orientation¹⁸.

¹⁸ Rapports du Secrétaire général et résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le sujet:

- Rapport A/65/373, par. 165 à 183, section intitulée «Recours ouverts aux non-fonctionnaires», dans laquelle diverses solutions sont envisagées pour décision par l'Assemblée générale, et annexe IV, «Contrats et règles régissant les relations entre l'Organisation des Nations Unies et les diverses catégories de non-fonctionnaires»;
- Résolution 65/251, par. 55: «prie le Secrétaire général de lui fournir des informations plus concrètes ... en prenant en compte les différentes catégories de non-fonctionnaires concernées»;
- Rapport A/66/275, par. 190: le Secrétaire général propose à l'annexe II de son rapport (Ébauche de règlement d'arbitrage accéléré pour les contrats conclus entre l'Organisation des Nations Unies et des consultants ou vacataires: note de réflexion) des voies de recours à l'intention du personnel n'ayant pas la qualité de fonctionnaire;
- Rapport A/66/224, par. 2 et 3: le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies confirme qu'il est disposé à s'occuper du personnel non fonctionnaire;
- Résolution 66/237 de l'Assemblée générale, par. 38 à 40:

«38. *Prie* le Secrétaire général de lui présenter, durant la partie principale de sa soixante-septième session, un rapport dans lequel:

a) Il fera une proposition concernant la mise en œuvre de la note de réflexion sur les procédures d'arbitrage accéléré pour le règlement des différends avec les vacataires et les consultants, qui figure à l'annexe II de son rapport sur l'administration de la justice, en indiquant les incidences financières des différents aspects de cette proposition;

b) Il analysera les incidences qu'aurait, sur le plan des politiques et sur le plan financier, l'ouverture aux vacataires et consultants visés par le projet de procédures d'arbitrage accéléré des services de médiation relevant de la procédure non formelle;

39. *Prie également* le Secrétaire général de lui présenter, durant la partie principale de sa soixante-septième session, un rapport sur l'accès au système d'administration de la justice des différentes catégories de non-fonctionnaires qui ne sont pas visées par le mode de règlement des litiges proposé à l'annexe II du rapport sur l'administration de la justice;

D. Approche nouvelle adoptée par des institutions spécialisées

21. En 2011, l'OACI a mis en œuvre une politique détaillée en ce qui concerne les procédures et conditions d'emploi des non-fonctionnaires, c'est-à-dire des consultants et des vacataires. Le document qu'il énonce indique les procédures et circonstances de recrutement des non-fonctionnaires, ainsi que les conditions d'emploi applicables à ceux-ci, et définit un accord entre l'organisation et les non-fonctionnaires. Il contient aussi une disposition relative au règlement des différends. Grâce à cette politique, les besoins de cette main-d'œuvre, qui représente plus de 10 % du personnel local de l'OACI (l'un des pourcentages les plus bas parmi les organisations du système des Nations Unies) ont pu être adéquatement satisfaits.

22. De plus, suite à la présentation du projet du présent rapport aux parties prenantes pour observations, le Directeur des ressources humaines de l'OMS a communiqué au CCI un document d'information constructif sur les arrangements contractuels pour les non-fonctionnaires¹⁹. De l'avis de l'Inspecteur, ce document pourrait être utile à d'autres organisations. Rappelant la déclaration récente du Directeur général de l'OMS indiquant qu'au lieu de recruter de nouveaux fonctionnaires pour des programmes en expansion, un recours plus efficace aux consultants et à d'autres types de contrats de non-fonctionnaires sera envisagé, et faisant fond sur les travaux d'un groupe de travail sur les non-fonctionnaires comprenant des représentants du Siège et des bureaux régionaux, ce document examine diverses questions touchant les options contractuelles, ainsi que les critères et les conditions de leur application. Il décrit la nature du travail accompli par les fonctionnaires par rapport à celui accompli par les non-fonctionnaires et les types de contrats dont peuvent actuellement bénéficier ces derniers à l'OMS; il rappelle les conditions fondamentales du recrutement de non-fonctionnaires, en soulignant la nécessité absolue de tenir compte de la différence dans la nature du travail accompli, de même que la nécessité de prévoir des garanties spécifiques pour protéger les intérêts de l'Organisation, et il établit des critères précis qui faciliteront la supervision et le contrôle du recours à des non-fonctionnaires.

23. L'OMS a également communiqué un tableau comparatif concernant les «non-fonctionnaires» indiquant pour chaque type de contrat la nature du travail et les spécifications définissant le type de travail, l'entité responsable et les droits de la personne concernée, comparant le type de contrat avec d'autres types de contrat de non-fonctionnaires (principales similitudes et différences) et avec les contrats temporaires ordinaires (principales similitudes et différences).

E. Relations entre les non-fonctionnaires et l'Administration

24. S'ils font (plus ou moins) partie des effectifs «permanents» des organisations, les non-fonctionnaires considèrent généralement qu'ils se trouvent dans une situation plus précaire, juridiquement²⁰ et contractuellement, que les fonctionnaires. Ceci est particulièrement vrai à un

40. *Prie en outre* le Secrétaire général de présenter, dans le rapport qui lui est demandé au paragraphe 39 ci-dessus, des informations sur les mesures à prévoir, au titre des procédures formelle et non formelle du système d'administration de la justice, pour aider les non-fonctionnaires de ces catégories à régler les litiges qui surviendraient;».

¹⁹ Établi en coopération avec le Département des services des contrats et des marchés de l'Organisation et présenté à la réunion du Conseil mondial de gestion du personnel de l'OMS (9-12 octobre 2012, Washington).

²⁰ En général, les non-fonctionnaires n'ont pas accès aux procédures de recours et autres mécanismes de justice interne. Cette question a fait l'objet de discussions entre les États Membres et le Secrétariat de l'ONU.

moment où certaines organisations sont en train de réduire le nombre de postes de fonctionnaires (ou l'ont déjà fait). La plupart des non-fonctionnaires n'ont pas, en matière de pensions et de prestations d'assurance maladie, des droits comparables à ceux des fonctionnaires²¹. Ils se considèrent donc naturellement comme plus vulnérables et peuvent s'abstenir de ce fait de participer aux réunions du personnel et autres activités concernant les relations entre le personnel et l'Administration, de faire entendre leurs voix ou de se porter candidats aux élections du personnel de crainte de susciter la désapprobation de leurs supérieurs ou des services des ressources humaines, en particulier lorsque les relations entre le personnel et l'Administration sont tendues. Le présent rapport prend note des critères utilisés dans le «projet de rapport» susmentionné du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination, selon lequel le fait qu'un agent est assujéti au statut et au règlement du personnel de son organisation lui confère la qualité de fonctionnaire. Selon ces critères, plusieurs catégories d'agents au service d'organisations appliquant le régime commun des Nations Unies ne sont pas des «fonctionnaires». Cette question doit être étudiée de plus près.

25. Une analyse du statut et du règlement du personnel des entités concernées donne une idée assez claire de ce qui constitue un fonctionnaire à l'AIEA, au BIT, à la FAO, à l'OMI, à l'OMM (organisation où la situation est la plus claire), à l'OMPI, à l'ONUDI, au PAM, et à l'UNESCO. La situation est moins claire ou n'est pas claire du tout au CCI (qui applique le Statut et le Règlement du personnel de l'ONU), à l'OACI, à l'OMT, à l'UIT et à l'UPU. Peu de représentants du personnel ou de l'Administration ont soulevé la question des non-fonctionnaires lors des entretiens. Toutefois, lorsque l'Inspecteur l'a évoquée, de nombreux représentants du personnel se sont déclarés prêts à représenter les non-fonctionnaires, même si leur statut ne prévoit pas expressément une telle représentation. Certains représentants du personnel ont indiqué que leur statut englobait déjà tous les employés. Cette question sera l'un des principaux sujets de discussion entre l'Administration et les organes représentatifs du personnel de chaque organisation appliquant le régime commun dans les années à venir, à la suite de nouvelles observations et analyses. L'Inspecteur souscrit à une proposition de l'Administration de la FAO selon laquelle il serait souhaitable que la question des non-fonctionnaires soit examinée à l'échelle du régime commun (CFPI, Réseau Ressources humaines et Comité de haut niveau sur la gestion) et que des normes soient fixées en ce qui concerne les contrats des non-fonctionnaires, notamment pour ce qui est des droits et obligations des intéressés, aux fins d'harmonisation à l'échelle du système des Nations Unies²².

26. Les États Membres, déjà préoccupés par les débats à la Sixième Commission de l'Assemblée générale, ne demeureront vraisemblablement pas muets sur la question étant donné ses incidences financières, juridiques, sociales et autres, y compris les coûts pouvant découler pour les organisations de procès ou d'arbitrages. L'apparition et l'utilisation accrues de non-fonctionnaires, bien qu'importantes, ne se sont pas encore traduites par des changements notables dans les organisations du système des Nations Unies et le régime commun de rémunérations et de prestations. L'application de la recommandation ci-après

²¹ Pour plus de détails, voir le rapport du CCI susmentionné sur les consultants (JIU/REP/2012/5). Certaines organisations prévoient certaines prestations pour les non-fonctionnaires: l'OMS, par exemple, fournit une assurance aux non-fonctionnaires (contrats de louage de services, consultants, membres du Conseil exécutif, membres des comités d'experts, conseillers temporaires, boursiers, stagiaires et conseillers) indépendamment de l'assurance maladie du personnel.

²² Le thème des contrats des non-fonctionnaires fera partie du programme de travail du CCI pour 2013.

devrait responsabiliser davantage les organisations étudiées en les obligeant à rendre compte officiellement des conditions d'emploi des non-fonctionnaires²³.

Recommandation 1

Lorsqu'ils font rapport à leurs organes délibérants/directeurs sur les questions de ressources humaines, notamment sur la composition des effectifs, les chefs de secrétariat des organisations étudiées qui ne le font pas déjà devraient indiquer le nombre de personnes relevant de chaque catégorie d'arrangements contractuels de non-fonctionnaire et les droits, prestations, coûts et fonctions associés aux diverses catégories.

27. Compte dûment tenu du principe de la liberté d'association, il appartient à chaque organe représentatif du personnel d'examiner s'il convient de tenir compte des préoccupations et intérêts des non-fonctionnaires, comment le faire, et éventuellement de représenter les intéressés, ce qui peut nécessiter une mise à jour du statut de ces organes.

²³ L'Administration de certaines organisations participantes a fait les observations suivantes en réaction à la recommandation 1:

FAO: «La FAO rend compte périodiquement à ses organes directeurs de la composition de ses effectifs ... les arrangements contractuels et droits et obligations correspondant des non-fonctionnaires figurent dans les sections pertinentes de son Manuel».

AIEA: «Le nombre de consultants est indiqué aux États Membres dans le même rapport que celui concernant les effectifs ... le Secrétariat fournira aux États Membres un résumé des conditions applicables aux consultants non-fonctionnaires».

ONUDI: «Actuellement, il suffit que les non-fonctionnaires aient accès à des services comme le Bureau de déontologie, ce qui leur permet de formuler leurs griefs.

À l'ONUDI, les non-fonctionnaires bénéficient également de l'appui et des services du Conseil du personnel et du Conseiller du personnel, le cas échéant».

OMS: «Depuis l'Assemblée mondiale de la santé de 2012, le nombre de non-fonctionnaires est indiqué dans le rapport annuel sur les ressources humaines (A65*34). Nous venons juste de publier une note d'information/d'orientation qui doit être examinée par les fonctionnaires régionaux du personnel, de l'administration et des finances dans les bureaux régionaux, ainsi qu'avec le Service juridique, pour déterminer quand utiliser quels types de contrats de non-fonctionnaires, y compris des listes de critères, ainsi qu'une définition des différentes catégories de personnel, fonctions et compétences requises pour répondre aux besoins de l'Organisation du point de vue de la situation contractuelle».

UPU: «C'est déjà partiellement le cas dans les rapports sur les RH soumis au Conseil d'administration».

III. Cadre juridique des relations entre le personnel et l'Administration

A. Dispositions du Statut et du Règlement du personnel définissant la nature de la relation

28. Le cadre juridique des relations entre le personnel et l'Administration est constitué par des textes adoptés par les organisations qui portent sur «les relations avec le personnel», et d'autres qui ont été librement conçus et adoptés par les organes représentatifs du personnel et constituent leurs statuts ou leur droit interne, conformément au principe de la liberté syndicale. Toutes les organisations participantes fonctionnent sous l'empire d'un statut du personnel juridiquement contraignant adopté par leurs États Membres représentés au sein de leurs organes délibérants/directeurs, tandis que les règlements du personnel sont adoptés par les chefs de secrétariat, à l'issue de négociations ou de consultations avec les organes représentatifs du personnel²⁴ (le BIT mis à part, qui a un statut mais pas de règlement du personnel)²⁵. Habituellement, le règlement du personnel comprend une section visant à faciliter les relations entre le personnel et l'Administration²⁶. Les chefs de secrétariat peuvent, après des consultations ou négociations (en fonction des dispositions en vigueur et des organes mixtes concernés), compléter ces dispositions au moyen d'instructions administratives portant sur des points particuliers (par exemple les facilités accordées aux représentants du personnel pour leur permettre d'exercer leurs fonctions officielles de représentation, ou les garanties visant à les protéger contre toute discrimination en relation avec leur rôle de représentants du personnel)²⁷. Outre le cadre juridique établi, quatre organisations et leurs organes représentatifs du personnel reconnus ont conclu des accords de reconnaissance/coopération (présentés à la section VII. B.) qui les obligent mutuellement.

²⁴ Les entités ci-après constituent des exceptions, leurs statuts et règlements du personnel provenant d'autres organisations: ceux du PAM sont ceux de la FAO (pour le personnel recruté sur le plan international et les agents des services généraux recrutés sur le plan local au siège et dans les bureaux de liaison (considérés comme faisant partie du siège); le personnel du PAM recruté sur le plan local hors siège est actuellement régi par le Règlement et le Statut du personnel de l'ONU); ceux de l'OPAS et de l'ONUSIDA, ceux de l'OMS, et ceux des fonds et programmes des Nations Unies et du CIC, ceux de l'Organisation des Nations Unies.

²⁵ L'article 14.7 relatif aux amendements au Statut du personnel du BIT dispose: «Sous réserve de l'approbation du Conseil d'administration, le Directeur général peut, après consultation du Comité de négociation paritaire, amender le Statut du personnel, sans qu'il soit porté atteinte aux droits acquis des fonctionnaires. Le Directeur général peut amender aussi le Statut, sans qu'il soit porté atteinte aux droits acquis des fonctionnaires, et après avoir consulté le Comité de négociation paritaire, pour donner effet aux décisions de la CFPI et de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la recommandation de la commission, concernant: 1) le taux des indemnités et des prestations (autres que les pensions, les indemnités pour charge de famille, l'indemnité pour frais d'études, le congé dans les foyers, l'indemnité de rapatriement et l'indemnité de licenciement), les conditions à remplir pour en bénéficier et les normes applicables aux voyages; et 2) le classement des lieux d'affectation aux fins de l'application des ajustements; le Conseil d'administration sera informé de tels amendements».

²⁶ Les institutions «comparables» du système des Nations Unies ont aussi leurs statuts et règlements du personnel, y compris, dans certains cas, des instruments contractuels juridiques reconnaissant l'importance des relations avec le personnel. On peut citer comme exemples l'Accord sur les relations entre la Commission européenne et les syndicats et associations du personnel («Accord-cadre»), le Statut et le Règlement du personnel des fonctionnaires de l'OIM et le Statut et le Règlement du personnel et les «Instructions applicables aux fonctionnaires» de l'OCDE.

²⁷ Voir également JIU/REP/2011/10, chap. VI, par. 118 à 131 et annexe I.

B. Principes fondamentaux et textes de référence

29. Si tous les organes représentatifs du personnel ont indiqué qu'il n'y avait pas de textes officiels en vigueur dans leurs organisations respectives concernant l'application de la Déclaration universelle des droits de l'homme ou des instruments pertinents de l'OIT, leur propre statut renvoie généralement à ces textes²⁸. En fonction de la manière dont ils envisagent la question, les représentants de l'Administration ont répondu de manière beaucoup plus nuancée: certains ont répondu «oui», ce qui renvoie selon toute probabilité principalement à la pratique (= application), d'autres ont répondu «non», renvoyant à la notion de reconnaissance officielle (= formelle). Une exception notable et positive est celle du BIT, dont l'Administration a invoqué l'Accord de reconnaissance et de procédure conclu en 2000 entre le Bureau et le syndicat du personnel du BIT, qui renvoie aux principes et droits énoncés dans la Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 (n° 87), la Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949 (n° 98), la Convention sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978 (n° 151) et l'article 20 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. D'autres représentants de l'Administration n'ont pas répondu du tout ou ont fait des allusions ou des références indirectes à des principes comparables énoncés dans d'autres textes, par exemple les normes de conduite de la CFPI. La réponse ci-après rend compte de la situation typique dans les diverses organisations: «Il n'y a pas de référence juridique spécifique à ces documents dans l'Acte constitutif ou le Statut et le Règlement du personnel de l'Agence. Toutefois, celle-ci les applique en tant que principes directeurs dans la gestion de son personnel».

30. L'Inspecteur a demandé à toutes les parties prenantes concernées si les textes susmentionnés et les principes universels qu'ils contiennent ne devraient être valides qu'à l'intérieur du cadre national des 185 membres de l'OIT qui les ont adoptés, mais non dans le cadre des organisations intergouvernementales comme celles appliquant le régime commun des Nations Unies dans lesquelles le personnel n'est pas régi par le droit du travail d'un seul État²⁹. On considère de même que ces principes ne peuvent pas être juridiquement mis en œuvre dans le cadre des entités du système des Nations Unies, mais, étant donné que la Déclaration universelle des droits de l'homme s'applique à tous les individus, ils devraient logiquement s'appliquer à tous les employés des Nations Unies – «fonctionnaires» ou «non-fonctionnaires». Des dispositions claires doivent à cet égard figurer dans le statut du personnel des organisations afin de passer d'une application «de facto» à une application «de jure». La recommandation 5 du rapport JIU/REP/2011/10, adressée à l'Assemblée générale, préconise précisément une telle clarté en ce qui concerne le personnel de l'Organisation des Nations Unies et des entités qui lui sont rattachées³⁰.

²⁸ Par exemple, l'article 2 du statut de l'Association du personnel du secrétariat de l'ONUSIDA indique notamment que l'Association doit «veiller à ce que les conditions d'emploi du personnel du secrétariat de l'ONUSIDA soient conformes i) aux normes du travail généralement acceptées, en particulier celles énoncées dans les conventions de l'OIT». Un autre exemple est fourni par le statut de l'Association du personnel de la FAO-PAM.

²⁹ Manuel à l'usage des employeurs sur les activités normatives de l'OIT, chap. II, «Les NIT sont destinées en premier lieu aux gouvernements, mais elles intéressent aussi les **employeurs** [...]». Aussi, incombe-t-il aux employeurs, en accord avec les gouvernements et les travailleurs, de veiller à ce que les normes adoptées ainsi que leur mise en œuvre soient réalistes et constructives. La participation active des employeurs est essentielle si l'on veut que les NIT reflètent l'équilibre qui leur est nécessaire pour répondre à ce que l'on attend d'elles».

³⁰ JIU/REP/2011/10, 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 organismes et programmes administrés séparément devraient appliquer au personnel de leurs entités respectives les

31. La même recommandation propose aussi que l'on tienne compte en particulier de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, adoptée en 1998. À cet égard, une importance particulière s'attache au principe de la liberté syndicale et de la reconnaissance effective du droit de négociation collective³¹, qui reflète et complète «la démocratie, la liberté de choix et la primauté du droit... Le respect de ces normes (internationales du travail) contribue en outre à créer un environnement propice à une organisation du travail plus efficace, à une plus grande capacité d'innovation et à une plus forte productivité. Enfin, dans la mesure où elle peut assurer la paix sociale, leur application favorise l'investissement et facilite l'adaptation des entreprises face à des chocs extérieurs, tels que les crises financières.»³². Les réponses reçues au questionnaire de plusieurs représentants de l'Administration, représentants du personnel et fédérations de fonctionnaires mettent en lumière leur désir de voir les principes et droits susmentionnés officiellement reconnus et appliqués.

C. Statuts des organes représentatifs du personnel

32. Conformément au principe de la liberté syndicale et au droit de s'organiser, ainsi qu'aux Conventions n° 87 (1948) et n° 98 (1949) de l'OIT, les organes représentatifs du personnel adoptent leurs propres statuts, généralement dans le cadre d'un référendum de l'ensemble du personnel ou de l'assemblée générale des membres de l'organe concerné. Aux termes des statuts et règlements du personnel qui leur sont applicables, près de la moitié des statuts des organes représentatifs du personnel doivent dans les entités étudiées être approuvés par le chef de secrétariat, dans certains cas uniquement pour veiller à ce que ces statuts ou l'acte constitutif ou l'objet ne soient pas en conflit avec les intérêts de l'organisation. Ceci est obligatoire à l'AIEA, l'OACI, l'UIT, l'UNESCO et l'ONUDI, mais non à la FAO, au BIT, au CCI, à l'ONUSIDA, à l'UPU³³ et à l'OMPI. Dans quelques cas, en particulier lorsqu'il y a de multiples organes représentatifs du personnel dans une même organisation, des «règles sur la représentation du personnel» supplémentaires³⁴ peuvent être apparues et avoir été promulguées, en principe pour éviter les conflits prolongés, mais avec des conséquences variées, comme dans le cas de l'UIT. De plus, les chefs de secrétariat et les organes représentatifs du personnel de certaines institutions spécialisées ont signé des accords de reconnaissance/coopération.

D. Aller de l'avant

33. Le contenu du chapitre VII du document JIU/REP/2011/10, intitulé «Responsabilisation de tous les partenaires», est aussi applicable aux acteurs des relations entre le personnel et l'Administration envisagées dans le présent rapport. La mesure dans laquelle les textes adoptés par les organisations (statuts et règlements du personnel) et ceux adoptés par les organes représentatifs du personnel (statuts) prescrivent expressément le respect des normes

normes et les principes découlant des instruments pertinents de le BIT, en particulier la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail (1998)».

³¹ En 1978, l'OIT a appliqué ce concept à la fonction publique en adoptant la Convention sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978 (n° C151). À cet égard, voir aussi le manuel sur la négociation collective et le règlement des différends dans la fonction publique (Département des activités sectorielles de l'OIT): <http://www.ilo.org/global/industries-andsectors/public-service/lang-en/index.htm>.

³² Ibid., par. 8.

³³ Excepté en ce qui concerne l'élection du Président.

³⁴ Voir JIU/REP/2011/10, par. 78, en ce qui concerne de telles règles à l'Office des Nations Unies à Genève.

internationales du travail fondamentales varie. Néanmoins, si tant l'Administration que les représentants du personnel reconnaissent, même officieusement, que les principes consacrés dans ces textes (la Déclaration universelle des droits de l'homme et les instruments pertinents de l'OIT) doivent guider leurs relations mutuelles, l'instauration de relations plus constructives entre le personnel et l'Administration en serait considérablement facilitée. De fait, parmi les quatre principes et droits fondamentaux consacrés dans la Déclaration de l'OIT relative aux principes et aux droits fondamentaux au travail, ni le travail des enfants ni le travail obligatoire ne constituent des problèmes à l'Organisation des Nations Unies (puisque'ils n'y existent pas), et la discrimination en matière d'emploi et de profession est évitée grâce au respect de la diversité, l'une des trois valeurs fondamentales de l'Organisation des Nations Unies. Ainsi, un seul des quatre principes fondamentaux doit encore faire l'objet d'un traitement effectif dans les organisations du système des Nations Unies, à savoir celui de la liberté d'association et de la reconnaissance effective du droit de négociation collective.

IV. Les organes représentatifs du personnel: ce qu'ils sont et comment ils travaillent

A. Raison d'être

34. Une analyse des statuts de 20 organes représentatifs du personnel à l'AIEA, au CCI, à l'ONUSIDA, au PAM et dans des institutions spécialisées des Nations Unies indique que ces organes ont généralement pour fonctions de sauvegarder les droits, privilèges, intérêts et bien-être de tous les fonctionnaires, de financer ou cofinancer des services et des activités à l'intention de ceux-ci (sous la forme par exemple de conseillers du personnel, de jardins d'enfants, d'assurance juridique, etc.), de veiller collectivement ou individuellement à ce que le personnel participe pleinement à leur action en élaborant et défendant des positions communes sur les questions qui l'affectent, d'encourager la participation du personnel à leurs activités et de renforcer la coopération avec les organes représentatifs du personnel d'autres organisations/entités pour défendre des intérêts collectifs.

35. D'un point de vue individualiste, un organe représentatif du personnel pourrait être comparé à une compagnie d'assurance offrant à ses membres l'assurance que leurs droits acquis dans leurs relations contractuelles avec une organisation seront défendus dans de nombreuses circonstances ou dans la plupart d'entre elles, sous la seule réserve de la qualité des collègues qui offrent leur temps, leurs connaissances et leur compétence pour réaliser de tels objectifs et qui sont choisis dans le cadre d'élections démocratiques. Selon que de besoin, ces représentants du personnel conseilleront également les fonctionnaires, à titre individuel, en cas de problème au travail ou de difficultés touchant les conditions d'emploi. Ces conseils personnels sont parfois assimilables au travail d'un véritable conseiller juridique. D'un point de vue plus philosophique, ces fonctions bénévoles sont le signe d'une solidarité active et naturelle entre collègues. Du point de vue de la gestion, ces fonctions de représentation sont officielles et absolument nécessaires à l'harmonie du dialogue social sur les facteurs évolutifs de la gestion des ressources humaines qui ont un impact sur le bien-être du personnel. La plupart des organes représentatifs du personnel se désignent comme une association du personnel, même si quelques-uns se considèrent comme un syndicat ou un conseil du personnel, comme c'est le cas de la plupart des organes représentatifs du personnel du système des Nations Unies. La terminologie utilisée ne correspond à aucune différence dans la qualité des relations entre le personnel et l'Administration.

B. Gouvernance des organes représentatifs du personnel: autorité des statuts et dispositions

36. Les statuts sont la constitution et le droit interne de l'organe représentatif du personnel. Ils décrivent ses objectifs, sa compétence et les catégories de personnel qu'il vise à servir et représenter eu égard aux chefs de secrétariat et hauts représentants de l'Administration de l'organisation; et il décrit en détail tant la structure que les procédures définissant sa gouvernance, généralement dans le cadre d'un système à deux niveaux comprenant un comité exécutif ou conseil du personnel comprenant 7 à 40 membres élus par l'ensemble du personnel selon certaines règles garantissant sa représentativité démocratique, et d'un bureau, généralement élu par les membres du conseil et comprenant un président, éventuellement un secrétaire général, un ou plusieurs vice-présidents et un trésorier (voir JIU/REP/2011/10, par 79 à 87).

37. L'AIEA, le CIC, l'ONUSIDA et toutes les institutions spécialisées des Nations Unies (à l'exception de la FAO) ont créé des organes représentatifs du personnel, dont la compétence s'étend à l'ensemble de l'organisation (à la différence de la situation qui prévaut au Secrétariat de l'ONU), représentant le personnel de tous les bureaux où qu'il se trouve³⁵. Une telle caractéristique constitue un avantage majeur, du point de vue pratique, pour l'organisation et les activités régulières des relations entre le personnel et l'Administration; sont ainsi évitées les difficultés tenant à la conciliation des intérêts respectifs des divers représentants du personnel locaux de même qu'un processus long, complexe et onéreux de relations entre le personnel et l'Administration, comme celui qui caractérise le Comité de coordination entre l'Administration et le personnel de l'ONU (CCAP) et que connaît désormais son successeur, le Comité Administration-personnel (CAP).

C. Système électoral

38. Aux termes de leurs statuts, les conseils (ou comités) du personnel sont censés «assurer une représentation équitable» de l'ensemble du personnel (voir JIU/REP/2011/10, par. 76). Ainsi, selon leur organisation, un certain nombre de sièges au conseil du personnel sont exclusivement réservés à des représentants d'une catégorie particulière de personnel (en général les administrateurs (P) et fonctionnaires de rang supérieur par opposition aux agents des services généraux (GS)), comme à l'OACI, à l'UPU, au siège de l'OMS, au FIDA ou dans un certain type de lieux d'affectation (par exemple le siège par opposition aux lieux d'affectation hors siège) comme au BIT, à l'ONUSIDA et au PAM. Parfois les deux distinctions se combinent, comme à l'OACI, où le conseil est composé de six administrateurs (P) et de six agents des services généraux (GS), une personne dans chaque catégorie étant en poste dans un bureau régional. Dans quelques organisations, par exemple l'AIEA³⁶ et l'ONUDI³⁷, la représentation du personnel est organisée dans le cadre de groupes électoraux, selon une segmentation de l'organisation par départements. C'est aussi le cas de la représentation du personnel au Siège de l'ONU à New York (voir JIU/REP/2011/10, par. 85). Le Comité de l'Association du personnel (CAP) du FMI fournit l'exemple d'une pratique utile s'agissant d'identifier des représentants du personnel potentiels: les ex-membres du Comité contactent les personnes dont ils estiment qu'elles ont les qualités nécessaires pour constituer de bons représentants du personnel et les encouragent à participer aux élections au CAP. Dans huit organes représentatifs du personnel, afin d'assurer la continuité de la représentation, le conseil du personnel n'est renouvelé chaque fois que pour moitié. L'OIM, une institution comparable, donne l'exemple d'une bonne pratique: les élections à l'Association du personnel et la prise de fonctions sont séparées par une période de transition de deux mois; durant cette période, le président sortant et le président élu exercent conjointement la présidence de l'Association, ce qui favorise une transition sans heurt. L'organe représentatif du personnel tient une assemblée générale ordinaire chaque année.

³⁵ Les seules exceptions sont la FAO et le PAM: chaque organisation a son organe représentatif du personnel exclusivement pour les administrateurs recrutés sur le plan international (association des administrateurs à la FAO et au PAM) tandis que le SASG de la FAO/PAM représente les agents des services généraux en poste au siège et dans les bureaux de liaison. Le personnel national, les agents des services généraux et les fonctionnaires nationaux hors Siège employés dans les deux organisations ne sont pas représentés dans les organes représentatifs du personnel susmentionnés.

³⁶ Statuts de l'Association du personnel de l'AIEA, chap. X, art. 25: «Chaque Groupe est composé de membres employés dans les mêmes services de l'organisation ou dans des services connexes».

³⁷ Statuts du Syndicat du personnel de l'ONUDI, chap. IX, art. 25: «Les groupes correspondent autant que possible à des départements ou des parties de département sur la base de l'organigramme du secrétariat de l'ONUDI.».

39. L'organe directeur (conseil du personnel, comité du personnel ou comité exécutif), ci-après appelé le «conseil du personnel», se réunit chaque mois ou tous les deux mois dans certains cas. L'organe exécutif élu par le conseil du personnel (ci-après appelé le «bureau») comprend de 4 à 10 membres qui se réunissent entre deux et quatre fois par mois. Un quorum est généralement exigé pour que les décisions soient valides à chaque niveau. Pour assurer le fonctionnement régulier de l'organe représentatif du personnel, le SASG du PAM/FAO a pris des dispositions face à l'absence fréquente de membres du Bureau à ses réunions. Selon son statut, «tout membre du comité exécutif qui, sans raisons valides, ne participe pas à plus de quatre sessions ordinaires consécutives doit renoncer à son mandat». Pour la plupart des organes représentatifs du personnel comparés, la durée du mandat est de deux ans; elle est d'un an pour ceux de trois organisations (l'OACI, l'OMT et l'UPU). De plus, à l'OMT et à l'ONUDI, le président du conseil et les représentants ordinaires ont des mandats d'une durée différente. Dans 50 % des cas, le mandat des représentants du personnel n'est soumis à aucune limite. Dans les autres 50 % des cas, les mandats successifs sont limités à un, deux ou trois ans. Toutefois, dans ces cas, les statuts définissent une période d'inactivité syndicale à l'issue de laquelle un ancien représentant du personnel peut de nouveau se présenter aux élections.

D. Affiliation aux organes représentatifs du personnel

40. En dépit de divers facteurs défavorables, tant externes qu'internes (voir annexe III), une proportion importante de l'ensemble du personnel ayant qualité pour ce faire choisit volontairement d'adhérer à un organe représentatif du personnel en payant une cotisation. La possibilité d'adhérer à un tel organe est vigoureusement affirmée dans l'Instruction relative au personnel n° 10/2003 de l'OSCE: «La liberté d'association doit être respectée. Tous les membres du personnel/d'une mission ont le droit de participer ou non à la constitution/élection des comités/représentants du personnel» (par. 5.1). Les cotisations, généralement perçues par un prélèvement direct sur le traitement, auquel les fonctionnaires conservent la faculté de mettre fin à tout moment, sont souvent fixées en fonction de la classe et varient (selon l'organe représentatif du personnel) de 0,01 % à 0,5 % du traitement net. Il y a actuellement deux systèmes permettant aux «fonctionnaires» (tels que définis par leurs organisations respectives) de participer au choix de leurs représentants: a) lorsque tous les fonctionnaires d'une organisation sont automatiquement considérés comme membres d'un organe représentatif du personnel, ils peuvent voter pour élire les membres de l'organe directeur de cet organe et ainsi contribuer à son orientation; b) lorsque l'affiliation à un organe représentatif du personnel n'est pas automatique, cet organe doit être largement ouvert à tous les fonctionnaires de l'organisation qu'il vise à servir (voir JIU/REP/2011/10, par. 84), sans autre condition que l'acceptation de ses statuts et le paiement d'une cotisation individuelle pour obtenir le droit de vote. D'autres critères permettant de mesurer la représentativité comprennent le niveau de participation aux élections générales (voir annexe III) ou à des référendums, ou la mobilisation lors des périodes de crise sous la forme d'actions directes (pétitions ou manifestations, par exemple).

V. Conditions des relations entre le personnel et l'Administration

A. Rôle des chefs de secrétariat

41. L'Inspecteur a constaté que l'attitude du chef de secrétariat était un facteur déterminant pour le succès ou l'échec des relations entre le personnel et l'Administration dans une organisation. **Les aptitudes requises** sont la compréhension de l'importance de bonnes relations avec le personnel. L'aptitude à dialoguer (habituellement par l'intermédiaire du directeur des ressources humaines mais aussi directement) régulièrement et fréquemment avec le/la président(e) de l'organe représentatif du personnel dans le cadre d'une politique de la porte ouverte, et à répondre rapidement à ses demandes d'informations est essentielle pour l'amélioration de la qualité des relations entre le personnel et l'Administration. La transparence envers les États Membres dans ce domaine est un autre indicateur positif. À l'opposé, des changements fréquents de directeur des ressources humaines, des contacts purement officiels et contraints, des réunions d'information «filtrées», l'interprétation de toute critique comme une attaque personnelle, la censure des communications de l'organe représentatif du personnel avec l'ensemble de celui-ci, les pressions individuelles et une réticence à révéler l'état des relations entre le personnel et l'Administration aux États Membres (y compris par l'intermédiaire du CCI) sont des symptômes de relations problématiques entre le personnel et l'Administration.

B. Facilités accordées pour l'exercice des fonctions de représentation

42. Considérées dans les normes de l'OIT comme un élément essentiel des relations de travail dans la fonction publique³⁸, diverses facilités doivent être accordées aux organes représentatifs du personnel par les administrations des organisations afin de permettre aux représentants du personnel de s'acquitter efficacement de leurs fonctions officielles³⁹ de représentation du personnel dans l'intérêt des relations entre celui-ci et l'Administration. Ces facilités comprennent:

- Un dialogue permanent entre les chefs de secrétariat et les représentants du personnel sur les aspects d'intérêt commun de la politique en matière de ressources humaines (comme le prescrivent la plupart des statuts du personnel);
- La participation à divers comités au sein desquels le personnel est représenté, avec un rôle consultatif et parfois de négociation, selon les textes (*de jure*) et/ou la pratique (*de facto*) dans le cadre des organes personnel-Administration (organes mixtes) compétents.

³⁸ L'article 6 de la Convention sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978 (n° 151) énonce le principe selon lequel des facilités doivent être accordées aux organisations d'agents publics:

«1. Des facilités doivent être accordées aux représentants des organisations d'agents publics reconnues, de manière à leur permettre de remplir rapidement et efficacement leurs fonctions aussi bien pendant leurs heures de travail qu'en dehors de celles-ci.

2. L'octroi de telles facilités ne doit pas entraver le fonctionnement efficace de l'administration ou du service intéressé.

3. La nature et l'étendue de ces facilités doivent être déterminées conformément aux méthodes mentionnées dans l'article 7 de la présente convention ou par tous autres moyens appropriés [c'est-à-dire la négociation collective]».

³⁹ Voir JIU/REP/2011/10, par. 110 à 114.

Seules quelques organisations ont promulgué des instructions ou accords officiels prévoyant des facilités comme le détachement, l'octroi de temps libre, et la mise à disposition de locaux et de matériel.

1. Détachements

43. Si dans certaines institutions les organes représentatifs du personnel sont financièrement solvables et en mesure de rémunérer leur propre personnel d'appui (l'Association du personnel de la Banque mondiale et celle de l'OCDE, par exemple, emploient respectivement sept et quatre collaborateurs à plein temps, rémunérés par prélèvement sur leur propre budget), la plupart des organes représentatifs du personnel des institutions spécialisées des Nations Unies n'ont pas les fonds nécessaires pour employer leur propre personnel. C'est pourquoi, outre le détachement à plein temps de représentants du personnel élus, l'affectation de personnel, le plus souvent des agents des services généraux, aux tâches administratives nécessaires pour la bonne gestion de l'organe représentatif du personnel constitue une contribution critique de l'organisation. Le nombre de ces agents va de zéro (CCI, UPU et OMT) à deux postes à plein temps (AIEA, OMI et siège de l'OMS). Ces postes sont inscrits au tableau d'effectifs ordinaire et de ce fait les règles de gestion financière et le règlement du personnel sont applicables à leurs titulaires. Les fonctionnaires ainsi détachés devraient être et sont généralement choisis librement par les organes représentatifs du personnel.

2. Temps libre alloué aux représentants du personnel pour l'exercice de leurs fonctions

44. La seconde forme de participation de l'organisation à son propre dialogue social consiste à libérer certains membres élus de l'organe représentatif du personnel de leurs fonctions ordinaires au service de l'organisation. L'Instruction administrative ST/AI/293 et le document A/C.5/50/64⁴⁰ pourraient servir de références à cet égard car ils établissent une correspondance entre le nombre total de membres du personnel et la totalité du temps libre alloué aux représentants du personnel pour l'exercice de leurs fonctions. Des différences apparaissent entre les organisations, tant du point de vue du temps total alloué que de sa répartition entre les représentants du personnel, qui peuvent être soit libérés totalement de leurs fonctions soit voir leurs horaires de travail réduits d'un pourcentage allant de 10 à 50 %.

45. Pour faire des comparaisons entre les organisations, du fait que le temps alloué est réparti selon des modalités différentes (par exemple libération statutaire des fonctions pour tel ou tel poste (par exemple le président) ou nombre donné d'heures réparties entre tous les représentants du personnel), la libération des fonctions équivalent plein temps est calculée sur la base de douze mois par an, quatre semaines par mois et quarante heures par semaine (voir annexe IV). Le temps ainsi alloué a pour but de permettre la prestation d'un service réel, officiel et nécessaire à l'organisation. En outre, pour que cette libération des fonctions soit concrètement réalisée, **une demande écrite officielle doit être présentée à l'ensemble de la hiérarchie** (et pas seulement au supérieur immédiat) **afin d'obtenir une approbation et la réduction de la charge de travail correspondant aux heures pendant lesquelles le représentant est libéré de ses fonctions**. Un tel principe serait beaucoup plus facile à appliquer, sans aucune tension, si les services libérant des représentants du personnel de leurs fonctions étaient financièrement indemnisés par l'organisation pour la perte d'heures de travail correspondant au temps pendant lequel le représentant du personnel est libéré de ses fonctions. Ceci a jusqu'ici été accepté à la FAO, mais seulement en ce qui concerne la participation au processus de réforme de cette organisation.

⁴⁰ Voir JIU/REP/2011/10, par. 110 à 113.

46. L'Inspecteur a constaté que sauf lorsqu'une personne est libérée de ses fonctions à plein temps, cette facilité est souvent interprétée par les supérieurs hiérarchiques comme un simple aménagement des heures de travail, sans que les intéressés soient réellement déchargés des tâches qu'ils ont à accomplir, et l'on suppose (trop) facilement que les représentants du personnel seront prêts à travailler la nuit et les week-ends sans aucun changement dans leur performance. Ceci explique peut-être pourquoi un certain nombre d'organes représentatifs du personnel préfèrent demander qu'un membre soit libéré à plein temps plutôt que deux membres (par exemple le président et le vice-président) à 50 %, malgré les avantages importants de cette dernière formule qui permettrait à ces deux représentants du personnel:

- De continuer à exercer leurs fonctions professionnelles et à développer leurs compétences dans leur domaine de spécialisation, notamment en maintenant des contacts avec leurs réseaux professionnels;
- De continuer à bénéficier d'une formation dans leur domaine de spécialisation;
- De continuer de faire l'objet de rapports annuels d'appréciation du comportement professionnel; la FAO mise à part⁴¹, aucune organisation n'a pris de dispositions écrites officielles pour que les fonctions de représentation du personnel de représentants du personnel soient prises en compte lors de l'appréciation de leur comportement professionnel. Des représentants du personnel ont fait valoir qu'il devrait être reconnu qu'ils ont été élus par leurs pairs pour exercer des fonctions de représentation du personnel et que de ce fait ils apportent une contribution précieuse à l'organisation. Outre qu'ils acquièrent un large éventail de compétences et une connaissance approfondie de leur organisation, leur travail contribue à la réalisation des objectifs et du mandat de l'organisation et devrait donc être reconnu. Ceci aurait pour effet d'encourager d'autres fonctionnaires à participer aux activités de représentation du personnel et contribuerait à lutter contre la stigmatisation pouvant être associée à la fonction de représentation;
- De promouvoir la solidarité avec l'ensemble du personnel (et vice-versa) en partageant les conditions d'emploi de celui-ci tout en le représentant.

47. Il est intéressant de noter que l'Association du personnel de l'OCDE, une institution comparable, a souligné qu'il était difficile de trouver des fonctionnaires prêts à être détachés à plein temps en tant que représentants du personnel, les intéressés craignant que leur carrière n'en souffre; ils étaient donc plus favorables à une libération à mi-temps de leurs fonctions. Un autre système qui comporte les mêmes risques consiste à allouer chaque année à un organe représentatif du personnel un nombre défini de jours, qui peuvent être librement alloués en fonction des besoins.

3. Bureaux et matériel

48. Bien que les ressources humaines d'un organe représentatif du personnel représentent sa principale dépense, un tel organe a aussi besoin d'éléments concrets, par exemple des locaux (pour la confidentialité), un minimum de mobilier, des ordinateurs, des imprimantes et du matériel de présentation, ainsi que des facilités d'accès ou l'accès exclusif à une salle de conférence pouvant accueillir les réunions de son conseil et son bureau. Si certains organes représentatifs du personnel se voient accorder des facilités

⁴¹ Selon le SASG de la FAO, cette organisation a pris des dispositions écrites pour que les tâches de représentation du personnel des représentants du personnel soient prises en compte dans leur rapport d'appréciation de comportement professionnel. Ce domaine n'est toutefois évalué par aucun supérieur, uniquement par les pairs. De plus, cette évaluation n'a aucun poids du point de vue de la carrière ou des promotions.

limitées (CCI)⁴² ou aucune facilité (OMT), la plupart des organisations reconnaissent qu'un tel appui est nécessaire et mettent des facilités à disposition.

C. Liberté de communication

49. La plupart des organisations étudiées veillent à ce que leurs organes représentatifs du personnel disposent des moyens de communication voulus pour s'adresser à l'ensemble du personnel en leur fournissant des facilités d'impression, d'affichage et de diffusion (courrier électronique) ainsi qu'un espace dédié sur leur Intranet, garantissant ainsi la liberté de communication tant en théorie (en tant qu'elle fait partie de la liberté d'association et du droit de s'organiser)⁴³ qu'en pratique. L'utilisation du téléphone est gratuite dans la grande majorité des organisations, le prix des communications devant être remboursé uniquement à la FAO, au PAM et à l'UIT; il en est de même de l'utilisation des photocopieuses et des imprimantes (contre remboursement à la FAO et à l'UIT, et pour ce qui est des imprimantes au PAM).

50. Plus fondamentale, s'agissant d'assurer le respect du principe de la liberté d'association et du droit de s'organiser (JIU/REP/2011/10, par. 97 et recommandation 2) est l'obligation de toutes les organisations de garantir à leurs organes représentatifs du personnel le droit d'utiliser leur Intranet et leur système électronique de diffusion, comme la plupart le font déjà, **sans aucune censure, aucun contrôle ni aucune autorisation préalable. Certaines des crises les plus graves dans les relations entre le personnel et l'Administration sont survenues lorsque le BIT, l'UIT et l'UPU ont été accusés d'avoir porté atteinte à cette liberté.** De même, les organes représentatifs du personnel doivent se conduire professionnellement et s'abstenir de tout abus de langage et d'attaques personnelles lorsqu'ils critiquent les actions, omissions ou positions prises par l'Administration dans des textes devant être diffusés auprès de l'ensemble du personnel ou communiqués au public ou aux États Membres. L'expérience montre qu'une certaine retenue dans la façon de s'exprimer rend généralement les faits présentés plus crédibles. Le Comité de la liberté syndicale de l'OIT est l'organe chargé d'assurer une supervision en la matière dans les États Membres de l'Organisation⁴⁴. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait renforcer la coopération et la coordination entre les organes représentatifs du personnel et l'ensemble du personnel.

Recommandation 2

Les chefs de secrétariat des organisations étudiées, reconnaissant le statut et les fonctions officiels 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, sans aucune censure.

⁴² Des imprimantes et photocopieuses et l'accès à des services de conférence (salle, sonorisation et interprétation) sont mis à disposition sur demande.

⁴³ Convention n° 87, article 3:

«1. Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action.

2. Les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à entraver l'exercice légal».

⁴⁴ <http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/lang--en/index.htm>.

D. Protection des fonctions de représentation du personnel

51. Sur ce sujet, les paragraphes 94 et 95 du document JIU/REP/2011/10, qui citent des jugements du Tribunal administratif de l'OIT, sont applicables *mutatis mutandis* aux organisations étudiées. Dans son jugement n° 496 (1982), le Tribunal a souligné ce qui suit: «Par chaque contrat d'engagement, l'Organisation accepte, en tant qu'élément des termes du contrat, l'obligation de ne pas porter atteinte au droit d'association» (par. 6); il considère que l'Association du personnel «existe parce qu'il est dans l'intérêt de l'Organisation qu'il y en ait une. S'il ne s'agissait que d'une création du personnel, l'Organisation pourrait ne pas s'en occuper et elle n'aurait pas sa place dans le Statut du personnel» (par. 17). Le Tribunal administratif des Nations Unies a quant à lui jugé que «la liberté d'association est extrêmement importante tant pour le personnel que pour l'Administration, et [qu']elle doit être protégée contre les abus de pouvoir des autorités. [...] Mais il est également vrai que la liberté d'association et la bonne administration de l'Organisation doivent coexister dans un équilibre raisonnable»⁴⁵.

52. **Les organes représentatifs du personnel jouissent d'une protection spécifique** qui est reconnue par les tribunaux administratifs internationaux. Le TANU a fait observer: «[que] le droit d'association implique 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»⁴⁶. Cette protection s'impose particulièrement lors des réunions avec l'Administration. Le Tribunal administratif de l'OIT a fait observer que le «principe [hiérarchique] ne devrait être appliqué que dans l'institution, c'est-à-dire lorsque le supérieur agit en cette qualité; il est certain que si le principe s'applique en dehors des relations hiérarchiques, il convient de l'assouplir selon les circonstances». Cette protection ne concerne que les actes accomplis dans l'exercice par les représentants de leurs fonctions de représentation (voir JIU/REP/2011/10, par. 94 et 95).

53. **Le principe de courtoisie se substitue au principe hiérarchique durant des négociations.** L'Administration ne peut utiliser les sanctions disciplinaires comme moyen de faire pression sur les représentants du personnel. Le Tribunal administratif de l'OIT a aussi déclaré que «[l]e droit ... et la pratique conduisent à admettre une plus large liberté d'expression. Seuls les abus évidents ne sont pas tolérables»⁴⁷. Dans le même esprit, le Tribunal a déclaré: «il est jurisprudence constante qu'il convient de reconnaître **aux membres individuels du Comité du personnel la capacité de recourir en tant que représentants de cet organe**. La raison en est que, si le Comité du personnel ne peut recourir, la seule manière de préserver les droits et intérêts collectifs du personnel est d'autoriser l'action individuelle de fonctionnaires agissant en tant que représentants»⁴⁸.

54. La protection des représentants du personnel dans l'exercice de leurs fonctions de représentation est expressément prévue dans des textes officiels à la FAO (disposition 301.8 du Règlement du personnel, accord de reconnaissance, normes de conduite); au BIT (R/PA, art. 4); à l'OMI (art. 8.1 et 8.2 du Statut du personnel et disposition 108.1 du Règlement du personnel); à l'OMS et à l'ONUSIDA (Statut du personnel de l'OMS (art. VIII) et Règlement du personnel de l'OMS (disposition 910-930) pour les deux organisations⁴⁹, et

⁴⁵ Jugement n° 924 (1999) du TANU.

⁴⁶ Jugement n° 15, Robinson (1952) du TANU.

⁴⁷ Jugement 911, par. 8 (1988); voir également TANU, jugement n° 855 (1997).

⁴⁸ Tribunal administratif du BIT, jugement n° 2791, par. 2 (2009).

⁴⁹ Observation de l'Administration de l'OMS sur le projet de recommandation 3:

«L'OMS a dans son Statut et Règlement du personnel des dispositions qui garantissent le droit d'association et définissent le rôle et les droits de l'Association du personnel. En outre, les politiques contre le harcèlement et de protection des fonctionnaires dénonçant des irrégularités ont été mises en œuvre à l'OMS et peuvent être utilisées à tout moment par les fonctionnaires, qu'il s'agisse d'un

art. 4 de l'Accord de coopération, applicable uniquement à l'ONUSIDA); à l'ONUDI (normes de conduite de la CFPI et Code de conduite éthique); à l'UPU (Code de conduite éthique de l'UPU); à l'OMPI (art. 8.1 du Règlement du personnel); au PAM (Accord de reconnaissance de l'Association des administrateurs (sect. 4.2), Accord de reconnaissance du SASG de la FAO (sect. 4.5) et Règlement du personnel du PAM (Manuel, sect. 304)). À l'opposé, **il n'existe pas de texte spécifique à l'AIEA, à l'UIT, à l'UNESCO et à l'OMM**. La mise en œuvre de la recommandation ci-après, conformément au paragraphe 28 des normes de conduite de la CFPI, devrait renforcer l'efficacité de la représentation du personnel.

Recommandation 3

Les chefs de secrétariat des organisations étudiées devraient, lorsqu'il n'en existe pas, adopter des dispositions du Règlement du personnel protégeant les représentants du personnel contre tout traitement discriminatoire et toute mesure préjudiciable susceptibles de leur être appliqués en raison de leur qualité de représentants ou des activités qu'ils mènent à ce titre, tant pendant leur mandat qu'après l'expiration de celui-ci.

55. Des représentants du personnel de plusieurs organisations ont déclaré que des fonctionnaires susceptibles de se porter candidats à des postes de représentation du personnel s'abstenaient de le faire par **peur de représailles de certains de leurs supérieurs**. Les dispositions juridiques et la jurisprudence susmentionnées devraient dissiper de telles craintes de discrimination; il incombe à l'Administration à tous les niveaux de la hiérarchie de bien comprendre les principes établis et la jurisprudence à cet égard. Il est remarquable qu'à l'OCDE, une institution comparable, la protection subsiste même après l'expiration du mandat de représentation du personnel, le Président de l'Association du personnel de l'OCDE ne pouvant être licencié dans l'année qui suit l'expiration de son mandat (protection garantie dans une lettre du Secrétaire général de l'OCDE).

56. Un système de justice indépendant, transparent et crédible est nécessaire pour faire face aux problèmes liés au manque de confiance entre le personnel et l'Administration. Ceci est particulièrement vrai dans des domaines hautement sensibles comme les «recrutements et licenciements» du personnel, dans lesquels une participation effective des représentants du personnel aux mécanismes pertinents est assurément parmi les conditions déterminantes de l'harmonie des relations entre le personnel et l'Administration. À l'OMS, si le niveau de la participation des représentants du personnel à la suppression de postes et son efficacité a été une question controversée, les représentants du personnel au siège de l'OMS participent pleinement aux groupes de sélection (avec divers niveaux de participation dans les bureaux régionaux).

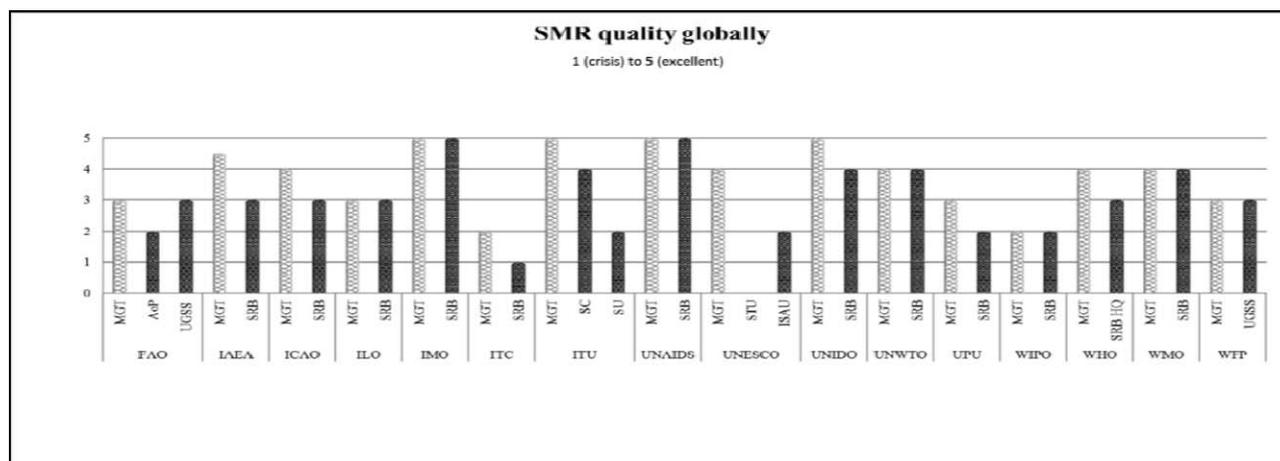
représentant du personnel ou non, pour faire valoir officiellement un grief. De surcroît, nous sommes en train de mettre au point avec l'Association du personnel un accord qui créera un mécanisme propre à maintenir et promouvoir une attitude empreinte de respect sur les lieux de travail à l'OMS, comprenant des mesures actives de prévention du harcèlement et des litiges».

VI. Qualité générale des relations entre le personnel et l'Administration

57. S'agissant de l'évaluation de la qualité générale des relations entre le personnel et l'Administration par les protagonistes eux-mêmes, deux éléments doivent être examinés: a) les notes données par le personnel et par l'Administration et; b) les différences dans la manière dont les représentants du personnel et les représentants de l'Administration d'une même organisation perçoivent ces relations. Sur une échelle de 5 (excellente) à 1 (en crise), tant les organes représentatifs du personnel que les représentants de l'Administration ont attribué la même note à la qualité des relations entre le personnel et l'Administration dans les organisations suivantes: excellente à l'ONUSIDA et à l'OMI, bonne à l'OMM et à l'OMT, moyenne au BIT, au PAM et à la FAO (pour ce qui est du SASG au PAM et à la FAO)⁵⁰ et médiocre/problématique à l'OMPI. Dans neuf autres organisations où les organes représentatifs du personnel ont évalué cette qualité plus négativement que les représentants de l'Administration, les scores reflètent l'écart en ordre ascendant entre les notes données par les représentants de l'Administration et ceux du personnel dans la même organisation: 1 niveau d'écart: excellente contre bonne à l'ONUDI et à l'UIT (Conseil du personnel de l'UIT); bonne contre moyenne à l'AIEA, à l'OACI et à l'OMS; moyenne contre médiocre à l'UPU; 2 niveaux d'écart: bonne contre médiocre/problématique à l'UNESCO (pour l'Association du personnel international de l'UNESCO)⁵¹; et 3 niveaux d'écart: excellente contre médiocre/problématique à l'UIT (Syndicat du personnel de l'UIT).

Diagramme 1

Qualité générale des relations entre le personnel et l'Administration

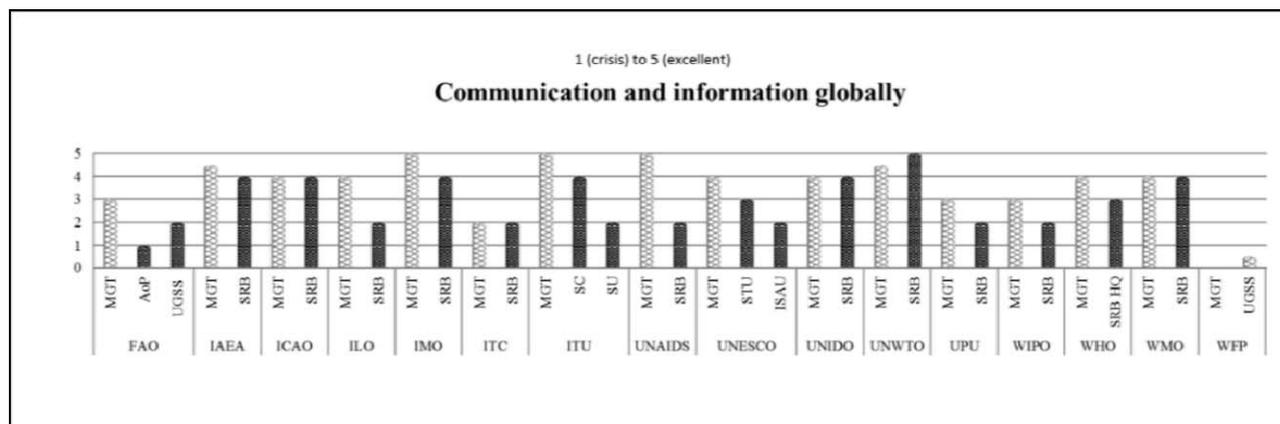


Source: Réponses au questionnaire du CCI.

⁵⁰ L'Association du personnel de la FAO a jugé la qualité générale des relations entre le personnel et l'Administration «médiocre/problématique».

⁵¹ Malgré de multiples rappels, le Syndicat du personnel de l'UNESCO n'a pas répondu au questionnaire du CCI sur ce point.

Diagramme 2
Qualité générale de la communication et de l'information



Source: Réponses au questionnaire du CCI.

A. Qualité de la communication, de l'information et de la consultation⁵²

58. La **qualité de la communication et de l'information** a été très bien notée tant par le personnel et l'Administration uniquement à l'OMT, la plus petite de toutes les organisations, où les conditions sont les plus favorables à cet égard; et uniquement par l'Administration à l'OMI, à l'UIT et à l'ONUSIDA, où le personnel, tout en considérant la qualité générale des relations entre le personnel et l'Administration comme excellente, a jugé la qualité de la communication et de l'information médiocre/problématique, en indiquant ce qui suit: «normalement, la note devrait être "bonne", mais un examen fonctionnel des postes est en cours à l'Organisation et de nombreux fonctionnaires sont extrêmement frustrés parce que l'Administration ne communique pas sur le processus et les progrès réalisés». Tant le personnel que l'Administration ont jugé la qualité «bonne» à l'AIEA, l'OACI, l'ONUDI et l'OMM. Des écarts dans les notes données par une Administration optimiste et un organe représentatif du personnel qui l'est moins ont été relevés au BIT et à l'UIT, où le Syndicat du personnel («médiocre/problématique») est plus critique dans son appréciation que le Conseil du personnel («bonne»).

59. La **qualité de la consultation** est jugée «très bonne» au CCI uniquement, mais jugée «bonne» à la FAO, à l'AIEA, à l'OACI, à l'UNESCO, à l'OMT, à l'UPU, à l'OMS et à l'OMM et «excellente» à l'OMI, à l'UIT, à l'ONUSIDA et à l'ONUDI. S'agissant du personnel, cet enthousiasme n'est partagé que par l'Association du personnel de l'OMT; et les organes représentatifs du personnel de l'OMI, de l'UIT (Conseil du personnel), de l'ONUSIDA, de l'UNESCO (Syndicat du personnel) l'ont jugée «bonne», ceux de la FAO (SASG), de l'OACI, du BIT, de l'ONUDI, de l'OMS (siège)⁵³, de l'OMM et du PAM (SASG) «moyenne», ceux de l'AIEA, du CCI, de l'UIT (Syndicat du personnel), de l'UNESCO (Syndicat du personnel international de l'UNESCO) et de l'OMPI

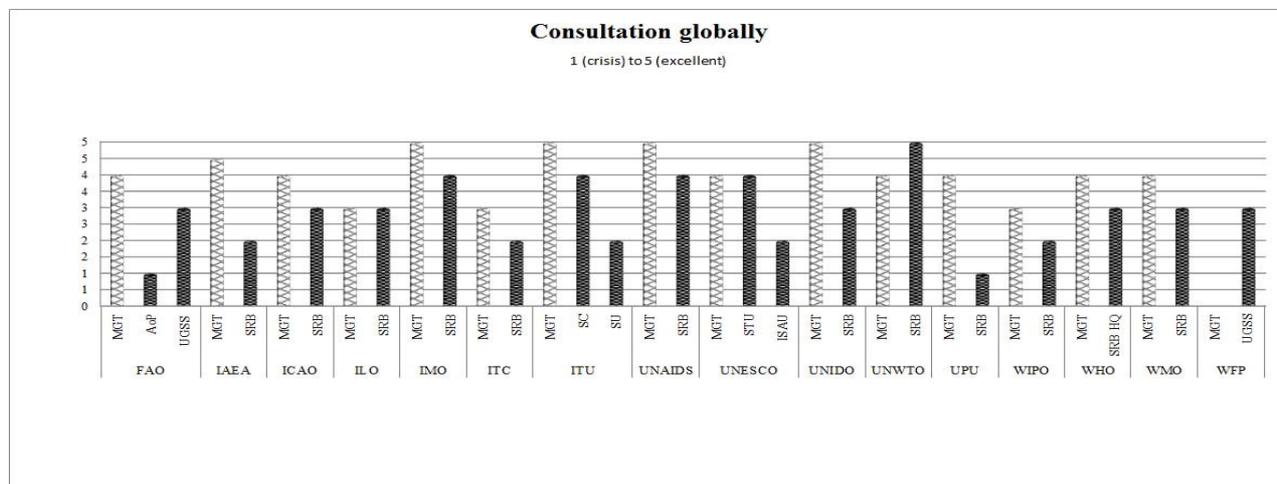
⁵² L'Administration du PAM n'a fourni aucune note sur la qualité et la communication, de la consultation et de la négociation.

⁵³ L'Association du personnel de l'OMS au siège a reconnu que si la plupart des conditions minimum de bonnes relations entre le personnel et l'Administration étaient réunies, l'insatisfaction révélée par la note était attribuable aux pressions causées par la réduction des effectifs au cours des deux dernières années. C'est l'exemple d'une situation dans laquelle un facteur spécifique affecte la qualité des relations entre le personnel et l'Administration, alors même que toutes les conditions formelles pour que ces relations soient bonnes sont réunies.

«médiocre/problématique». Les organes représentatifs du personnel de la FAO (Association du personnel) et de l'UPU ont jugé la qualité de la consultation dans leurs organisations respectives comme «en crise»⁵⁴.

Diagramme 3

Qualité générale de la consultation



Source: Réponses au questionnaire du CCI.

B. Communications officielles (organes mixtes) et contacts informels

60. On entend par «organe mixte» une instance au sein de laquelle les représentants de l'Administration et ceux du personnel, normalement en nombre égal, travaillent ensemble sur diverses questions qui vont des promotions aux services de garage. Le nombre et le type des organes mixtes varient de manière importante d'une organisation à l'autre. Les principaux organes mixtes sont généralement prévus par le statut et le règlement du personnel. De plus, des organes mixtes ad hoc sont souvent créés par voie d'instruction administrative pour exercer certaines fonctions limitées.

61. **La plupart des organisations ont un organe mixte principal qui s'occupe des relations entre le personnel et l'Administration**, et au sein duquel le personnel et l'Administration dialoguent périodiquement au plus haut niveau sur les questions affectant le bien-être du personnel et ses conditions d'emploi. Peu d'organes mixtes sont définis comme des instances de négociation: ceci peut arriver, en particulier à l'Organisation des Nations Unies (le CAP à l'échelle du Secrétariat de l'ONU⁵⁵, et (progressivement), dans les principaux lieux d'affectation (comités mixtes de négociation)) et au BIT où les textes en vigueur (art. 10.1 c) du Statut du personnel) reconnaissent que les conditions d'emploi au BIT peuvent être déterminées conjointement par le Directeur général ou ses représentants désignés et le Syndicat du personnel par la voie du dialogue social, de l'information, de la consultation et de la **négociation collective**. «Le Directeur général a qualité pour négocier avec le Syndicat du personnel en vue de conclure des accords collectifs.

⁵⁴ Le questionnaire du CCI adressé aux ORP et aux représentants de l'Administration comprenait une question sur la qualité des négociations, mais les réponses ne sont pas reproduites ici car il y avait des différences marquées dans la manière dont les représentants de l'Administration et les représentants du personnel percevaient et comprenaient le terme «négociations» (existant parfois en réalité (de facto) mais non juridiquement (de jure)), ce qui fait que les comparaisons entre les notes données n'auraient pas été fiables.

⁵⁵ Voir le mandat du CAP (ST/SGB/2011/6).

Les accords collectifs ainsi conclus sont joints en annexe au présent Statut⁵⁶.» Toutefois, tout accord collectif ayant des incidences financières ou entraînant une modification du Statut du personnel doit être approuvé par le Conseil d'administration⁵⁷.

62. Par définition, dans toutes les organisations où des discussions sont envisagées dans le cadre de comités consultatifs mixtes, elles sont purement consultatives et les accords conclus peuvent au mieux être contraignants moralement mais non juridiquement. Lorsque les comités consultatifs mixtes constituent le principal organe mixte s'occupant des relations entre le personnel et l'Administration, les représentants du personnel ont la possibilité non seulement de discuter de certaines questions et des projets d'instructions administratives établis par l'Administration, mais aussi de présenter leurs propres propositions sur tout sujet relevant du domaine défini par le Statut et le Règlement du personnel. Il est intéressant de noter qu'à l'OMI, le Comité présente ses recommandations, accompagnées de toute opinion dissidente dont des membres individuels du Comité ont demandé la présentation, au Secrétaire général. Sur le fondement des textes, divers représentants de l'Administration et représentants du personnel font observer que la décision finale appartient aux chefs de secrétariat, puisque toute proposition ou recommandation qui a fait l'objet d'un accord n'est pas juridiquement contraignante. Toutefois, si ceci traduit simplement une certaine prudence de la part de l'Administration, pour les représentants du personnel c'est une source de déconvenue car ils ont l'impression que les organes mixtes n'ont «aucun pouvoir» et servent d'instances au sein desquelles les représentants de l'Administration ne font que promettre de défendre les positions arrêtées devant le chef de secrétariat.

63. Les textes juridiques mis à part, **de véritables négociations ont lieu dans la pratique** au sein des comités consultatifs mixtes et/ou des *Joint Consultative Committees* (Comités consultatifs mixtes) dans un certain nombre d'organisations. Des négociations se déroulent également dans des groupes de travail ad hoc (ainsi que dans des groupes spéciaux à l'OMI) créés pour adopter des décisions officielles de l'organe mixte sur certaines questions spécifiques concernant les relations entre le personnel et l'Administration (le Comité consultatif mixte sur la réforme de la FAO en est un exemple). Le CCI a constaté que dans certains cas des **«accords» étaient conclus** (même s'ils ne sont pas formellement contraignants) dans le cadre d'organes mixtes qui ne sont pas censés être une instance de négociation. On trouve des exemples⁵⁸ de tels accords à la FAO⁵⁹: en ce qui

⁵⁶ Statut du personnel du BIT, art. 10.1 c).

⁵⁷ Au BIT, la négociation collective est définie comme des négociations menées de bonne foi dans le dessein de parvenir à un accord collectif sur les questions visées à l'article 2 de l'Accord de reconnaissance et de procédure.

⁵⁸ Cette liste n'est pas exhaustive.

⁵⁹ À la FAO, si le droit de négocier est clairement énoncé à l'article 301.8.1 du Statut du personnel, les articles 8.11 et 8.12 en limitent la portée:

«301.8.1 En vertu du principe selon lequel le personnel a le droit de s'organiser pour protéger et promouvoir ses intérêts, un ou plusieurs organismes représentant le personnel et reconnus par le Directeur général maintiennent une liaison permanente avec le Directeur général et négocient avec celui-ci en ce qui concerne tant les conditions d'emploi et de travail que le bien-être général du personnel.

8.11 En ce qui concerne les négociations entre les organismes représentatifs reconnus du personnel et le Directeur général, il est entendu que celui-ci conservera, en vertu des dispositions régissant ses responsabilités constitutionnelles, le droit de statuer en dernier ressort sur les questions de sa compétence.

8.12 Lors des négociations avec lesdits organismes du personnel, le Directeur général n'a pas pouvoir de se lier par une décision définitive dès lors que la décision appartient aux organes directeurs de l'Organisation ou s'écarte du régime commun des Nations Unies; en pareil cas, le Directeur général s'efforcera d'aboutir à des positions acceptées d'un commun accord, qui seront transmises aux instances compétentes de l'Organisation ou du régime commun».

concerne un nouveau système de suivi du comportement professionnel, des arrangements sur la flexibilité des horaires de travail, un programme de médiation, la sécurité et la santé au travail; à l'ONUDI: en ce qui concerne une politique sur l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, le Code de conduite éthique, la protection des fonctionnaires ayant dénoncé des fautes ou coopéré avec les auditeurs ou les enquêteurs, la divulgation d'intérêts financiers et la déclaration de conflit d'intérêts, ainsi que la modification de la politique de mobilité hors siège. À l'OACI, des accords ont été conclus sur des révisions et des amendements à l'ensemble du «code de service», l'équivalent du règlement du personnel.

64. **Un second type d'organe mixte est constitué pour conseiller le chef de secrétariat** (ou plutôt l'Administration) **sur des questions individuelles** lorsque les représentants du personnel participent à la gestion des ressources humaines en ce qui concerne les recrutements, promotions et licenciements⁶⁰, les garanties d'une procédure régulière, les procédures disciplinaires et les procédures précédant les procès dans le cadre du système interne d'administration de la justice⁶¹. **Un troisième type d'organe mixte s'occupe de la gestion des services et des facilités** propres à un lieu d'affectation particulier: comités s'occupant des services de restauration, du fonctionnement du garage, de l'économat, du jardin d'enfants, des transports locaux, de la caisse de secours du personnel, etc. Au sein de ces organes, le personnel joue un rôle essentiellement consultatif. La mise en œuvre de la recommandation ci-après devrait contribuer à améliorer la coordination et la coopération entre les représentants du personnel et ceux de l'Administration.

Recommandation 4

Dans les organisations étudiées où il n'en existe pas, les chefs de secrétariat devraient créer des organes mixtes pour les relations entre le personnel et l'Administration afin d'engager des consultations formelles sur les questions affectant les conditions d'emploi et le bien-être du personnel.

65. Les représentants du personnel et les représentants de l'Administration de la plupart des organisations reconnaissent que fréquemment un **dialogue informel** se noue entre le chef des services de gestion des ressources humaines et la présidence de l'ORP, sur une base soit quotidienne (par exemple à l'OMI), hebdomadaire (par exemple à l'OMS) ou mensuelle (par exemple à l'UNESCO). Dans les petites organisations comme l'OMT, ainsi que dans des grandes comme l'OMS, les réunions informelles sont monnaie courante et facilitent la communication et les relations entre le personnel et l'Administration. **La «politique de la porte ouverte» au plus haut niveau de l'Administration** (par exemple à l'ONUSIDA) montre clairement que l'encadrement de l'organisation est soucieux du bien-être du personnel et suscite des relations constructives entre celui-ci et l'Administration. Lorsqu'il existe un dialogue informel continu et effectif entre les représentants du personnel et les représentants de l'Administration au niveau de la prise des décisions, la nécessité de recourir à des organes mixtes officiels diminue, ces organes devenant purement formels. Des mécanismes officiels doivent néanmoins être utilisés comme le prescrivent le Statut et le Règlement du personnel. À l'OMPI, le Comité consultatif mixte est en premier lieu utilisé, abusivement, pour s'occuper de questions disciplinaires, ce qui porte atteinte à la confiance entre le personnel et l'Administration.

⁶⁰ Voir JIU/REP/2012/4 «Le recrutement du personnel dans les organismes des Nations Unies: analyse comparative et cadre de référence», en particulier l'annexe relative au processus de sélection: groupes ad hoc d'évaluation et organes permanents d'évaluation (par organisation).

⁶¹ Pour le rôle des représentants du personnel dans la réforme et la professionnalisation de l'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies, voir JIU/REP/2011/10, par. 106.

C. Difficultés susceptibles d'affecter les relations entre le personnel et l'Administration dans les bureaux hors siège

66. Étant donné les ressources dont elle disposait, l'équipe du CCI n'a pu se rendre que dans un bureau hors siège, à Hanoï, au Viet Nam (l'un des sept «pays pilotes» participant à l'initiative Unis dans l'action). Elle s'y est entretenue avec l'Administration et des représentants du personnel de sept organisations participantes au CCI⁶² et quatre organisations comparables⁶³. La présente section ne vise donc pas à rendre compte exhaustivement de toutes les difficultés existant sur le terrain, pas plus qu'elle ne prétend que les difficultés qu'elle mentionne sont communes à tous les bureaux hors siège ou également pertinentes dans ce qui les concerne. Elle vise seulement à décrire certaines des difficultés observées à Hanoï et met en lumière celles qui peuvent exister dans d'autres bureaux hors siège à partir de l'ensemble des opinions exprimées et expériences relatées par les fonctionnaires en poste à Hanoï, y compris ceux qui étaient auparavant en poste dans d'autres bureaux hors siège. Les principales difficultés évoquées sont décrites ci-après.

67. **La grande majorité des institutions spécialisées n'ont pas, hors siège, d'association du personnel local officielle dotée de statuts.** Souvent, la raison donnée est que les effectifs du bureau hors siège sont trop réduits pour que la création d'un ORP officiel soit justifiée, en particulier lorsque les problèmes peuvent être réglés en interne. À cet égard, il est intéressant de noter la pratique de l'OSCE, qui reconnaît officiellement le droit d'organiser un syndicat local du personnel dans toute entité/section composée de plus de 17 fonctionnaires et de bénéficier d'un comité du personnel hors siège, dont la structure est étroitement calquée sur celle du Comité du personnel du siège.

68. Étant donné cette absence, l'Administration n'a guère de raisons de créer, hors sièges, des organes mixtes pour discuter de questions qui affectent directement le bien-être du personnel. De ce fait, les relations entre le personnel et l'Administration sur le terrain sont extrêmement informelles, les fonctionnaires qu'elles intéressent se portant généralement volontaires pour être représentants du personnel (au lieu d'être élus) et n'étant souvent guère familiers avec le Statut et le Règlement du personnel de l'organisation. Cette situation est aggravée par le fait que dans les lieux d'affectation comme le Viet Nam, qui participe à l'initiative Unis dans l'action, la charge de travail ordinaire a augmenté de manière importante du fait de la mise en œuvre de cette initiative, dans le cadre de laquelle les équipes de pays des Nations Unies s'efforcent de trouver des solutions communes à la plupart des questions. Comme les représentants du personnel ne sont pas officiellement libérés de leurs fonctions, ils finissent par sacrifier leurs heures de loisir pour s'acquitter à la fois des tâches de leur poste et de leurs fonctions de représentation du personnel. Comme la plupart des bureaux hors siège ne comptent que quelques fonctionnaires, ceci limite encore la possibilité pour les représentants du personnel de déléguer leurs fonctions de représentation.

69. Les difficultés susmentionnées ont un impact sur l'efficacité des fédérations des associations du personnel des Nations Unies locales, qui sont censées réunir les représentants du personnel de toutes les institutions des Nations Unies présentes dans un lieu d'affectation particulier pour régler collectivement les problèmes communs concernant le bien-être du personnel dans ce lieu d'affectation. Des discussions avec la FUNSA de Hanoï et au sujet de celle-ci ont révélé que la plupart des représentants du personnel non seulement n'ont vraiment pas le temps nécessaire pour participer activement aux réunions de la FUNSA mais n'ont également pas un niveau de connaissances et de formation

⁶² La FAO, l'OIT, ONUSIDA, l'UNESCO, l'ONUDI, l'OMS et le Bureau du Coordonnateur résident des Nations Unies.

⁶³ Le FIDA, le FMI, l'OIM et la Banque mondiale.

suffisant en matière de représentation du personnel. Le rôle de la FUNSA à Hanoï se limite donc largement à organiser des événements sociaux et cette fédération ne satisfait donc pas aux critères énoncés par la FICSA lorsqu'elle a proposé le modèle FUNSA actuellement suivi dans 27 autres lieux d'affectation.

70. À Hanoï, le culturel local et les obstacles linguistiques ont un impact sur les relations entre le personnel et l'Administration. Nombre des agents locaux interrogés ont déclaré qu'il leur importait de ne pas «perdre la face» et qu'ils évitaient donc de formuler des griefs, ne voulant pas être considérés comme des «fauteurs de troubles». Certains ont aussi déclaré que comme ils n'avaient qu'une connaissance limitée de la langue de travail (l'anglais) – comparés en particulier aux fonctionnaires internationaux – ils ne croyaient pas pouvoir formuler adéquatement leurs préoccupations. Il est tout à fait concevable que des difficultés comparables existent dans d'autres bureaux hors siège où une proportion importante du personnel local peut ne pas avoir une connaissance suffisante de la langue de travail.

71. Les fonctionnaires interrogés à Hanoï estimaient que le sentiment de sécurité de l'emploi n'était pas le même parmi le personnel national et parmi le personnel international, en raison de différences dans les possibilités de mobilité et dans la connaissance du Statut et du Règlement du personnel. La plupart des fonctionnaires internationaux avaient reçu une formation aux relations entre le personnel et l'Administration du fait qu'ils exerçaient certaines fonctions administratives. Ils connaissaient également mieux leurs droits découlant du Statut et du Règlement du personnel que les agents locaux qui, dans de nombreux cas, ont reconnu qu'ils connaissaient peu, voire ne connaissaient pas du tout, les dispositions du Statut et du Règlement du personnel qui leur étaient applicables⁶⁴. Les agents locaux ont aussi déclaré que, quelles que soient les circonstances, ils se sentaient souvent obligés de maintenir de bonnes relations avec leur supérieur du fait que leurs perspectives de mobilité étaient généralement limitées à leur (très souvent petit) bureau de pays. Dans certains cas, toutes les fonctions d'encadrement sont confiées à une personne, généralement le directeur du bureau de pays, qui est chargée d'évaluer le comportement professionnel de tous les agents locaux. Il est d'autant plus important dans une telle situation que les fonctionnaires locaux nationaux acquièrent une connaissance suffisante tant de leurs droits (et obligations) en tant que fonctionnaires et de l'existence et du fonctionnement de mécanismes de recours officiels, afin qu'ils ne considèrent pas à tort que c'est leur supérieur qui décide en dernière instance de leur carrière. Lorsque d'autres bureaux hors siège sont confrontés à une situation comparable à celle décrite ci-dessus, il est entièrement plausible que le personnel local puisse, à raison ou à tort, avoir un sentiment de sécurité de l'emploi plus limité.

72. Dans au moins un bureau hors siège à Hanoï, l'Inspecteur a constaté que l'Administration avait une attitude extrêmement paternaliste à l'égard du personnel local. Durant les entretiens, certains cadres du bureau de pays ont souligné les «différences culturelles» pour donner indirectement à entendre que le personnel local était d'une manière ou d'une autre incapable de défendre ses propres droits, et donc que leur supérieur devait intervenir et le faire à leur place – une attitude qui méconnaît le conflit inhérent d'intérêts qu'il y a à être à la fois l'employeur de facto de ce personnel et le défenseur de ses droits face à son employeur.

⁶⁴ Un ORP a indiqué que «si les connaissances sont un problème, nous estimons aussi que même lorsque les gens connaissent les règles, ils ne croient pas que quiconque agira lorsqu'ils expriment des griefs. Le résultat le plus vraisemblable est qu'ils seront considérés comme des “fauteurs de troubles”, ou comme des gens qui n'ont pas “l'esprit d'équipe” et reconnaissent que l'Administration “essaie seulement de faire avancer les choses”, etc. En l'absence de dialogue ouvert entre collègues dans un petit bureau, “parler haut et fort” n'aboutira qu'à créer des tensions avec le supérieur hiérarchique et les collègues».

73. Les représentants du personnel de nombreuses institutions spécialisées présentes à Hanoï ont déclaré que l'interaction avec les représentants du personnel du Siège était insuffisante, la communication se limitant essentiellement à recevoir à l'occasion des courriers électroniques, et qu'ils n'avaient pratiquement pas accès aux représentants des États Membres. De fait, les représentants du personnel en poste au Siège dans plusieurs institutions spécialisées (mais non toutes) ont reconnu qu'il fallait faire davantage pour améliorer la communication avec leurs homologues hors siège. À Hanoï, la plupart des représentants du personnel ne semblaient pas être au courant des développements mêmes majeurs affectant les relations entre le personnel et l'Administration dans leur propre organisation. La communication entre ces représentants du personnel et leurs homologues et le Département des ressources humaines dans les bureaux régionaux (par exemple à Bangkok) tend à être plus régulière (par rapport à celle avec le Siège). L'Inspecteur estime que ces liens entre bureaux régionaux et bureaux de pays devraient être encore renforcés.

74. L'amélioration des connaissances du personnel doit aller de pair avec une action et une réactivité accrues de l'Administration, y compris davantage de confiance dans les mécanismes internes de gestion et de mise en œuvre de la responsabilité. Au Viet Nam, les relations entre le personnel et l'Administration dans les organisations non participantes au CCI, comme l'OIM et la Banque mondiale, sont plus formellement établies, les deux entités ayant des associations du personnel local dont les représentants du personnel (personnel national) semblent être plus confiants et mieux connaître leurs droits, le Statut et le Règlement du personnel et le fonctionnement des mécanismes formels comme informels de règlement des litiges. L'Inspecteur considère que les efforts dynamiques déployés par l'Association du personnel du Groupe de la Banque mondiale (basée à Washington) pour créer des associations du personnel dans les bureaux de pays, lesquelles existent maintenant dans la plupart des bureaux hors siège de la Banque, y compris à Hanoï, constituent une bonne pratique, que pourraient suivre tous les ORP dans leurs bureaux hors siège. L'affiliation à une association du personnel local ne devrait pas être considérée comme incompatible avec la qualité de membre de l'ORP au niveau de l'ensemble de l'organisation.

75. La Banque mondiale s'étant de plus en plus décentralisée au cours des cinq dernières années, avec plus de 4 000 fonctionnaires en poste hors de Washington, l'Association du personnel de la Banque s'est adaptée, en donnant la priorité à l'autonomisation du personnel au niveau des bureaux de pays et en autonomisant les associations du personnel de ces bureaux, créant ainsi un véritable sens d'appropriation dans ces associations. L'Association du personnel de la Banque mondiale utilise aussi les pressions par des pairs dans les cas où les directeurs de bureaux de pays sont initialement réticents à créer une association du personnel locale. Ces efforts ont notamment eu pour résultat un doublement au cours des trois années écoulées du nombre des adhésions de fonctionnaires de bureaux de pays à l'Association du personnel de la Banque mondiale. La Banque est aussi dotée de mécanismes complets d'examen des conflits (médiation, y compris des médiateurs régionaux, ombudsman, examen par des pairs, éthique, intégrité, tribunal) auxquels les fonctionnaires en poste hors siège ont facilement accès et qu'ils comprennent. Des représentants du système de justice interne de la Banque se rendent dans les bureaux de pays pour former le personnel local.

76. La mise en œuvre de la recommandation ci-après devrait renforcer le principe de responsabilité dans les organisations étudiées s'agissant d'accorder l'attention voulue aux préoccupations du personnel hors siège et aux difficultés auxquelles il est confronté.

Recommandation 5

Les organes directeurs des organisations étudiées ayant une présence sur le terrain devraient prier leurs chefs de secrétariat d'exposer en détail, dans leurs rapports sur les questions de ressources humaines, les difficultés auxquelles le personnel hors siège est confronté.

D. Aller de l'avant

77. Il ressort clairement de la présente section que la qualité des relations entre le personnel et l'Administration est perçue comme loin d'être satisfaisante dans la plupart des organisations concernées. De plus, la distorsion fréquente dans la manière dont l'Administration et le personnel perçoivent cette qualité semble indiquer qu'il existe entre le personnel et l'Administration des problèmes majeurs de communication et de compréhension mutuelle. Les mécanismes officiels de dialogue en la matière, à savoir les organes mixtes personnel-Administration, lorsqu'ils existent, ne semblent pas être clairement mandatés pour parvenir à des décisions contraignantes, ce qui suscite des doutes quant à leur utilité parmi les représentants du personnel. Il faudrait remédier immédiatement à la sous-utilisation ou à l'utilisation inadéquate de ces mécanismes. Il faudrait encourager et promouvoir les voies informelles de dialogue, non au détriment des mécanismes officiels mais afin de les compléter. Des mécanismes devraient aussi être créés pour permettre au personnel hors siège d'exprimer adéquatement ses vues et préoccupations, et des mesures prises pour faire en sorte que l'ensemble du personnel – quel que soit le lieu d'affectation – ait une compréhension claire du Statut et du Règlement du personnel. La section VII décrit certains outils qui, s'ils sont utilisés efficacement, peuvent être utiles pour remédier à certaines des carences relevées dans la présente section.

VII. Outils propres à promouvoir les relations entre le personnel et l'Administration

A. Formation

78. Il importe de former les représentants de l'Administration et les représentants du personnel aux questions touchant les ressources humaines. Ceci est particulièrement nécessaire pour les relations entre le personnel et l'Administration, comme le reconnaissent les deux parties, et une formation devrait être systématiquement dispensée aux représentants du personnel nouvellement élus et cadres nouvellement nommés, en particulier lorsqu'ils n'ont pas d'expérience dans ce domaine. Dix organisations participantes ont confirmé qu'elles dispensaient à leurs frais une formation à leurs cadres. Le mode de formation varie selon les organisations, allant de l'enseignement en ligne et des cours sur CD-ROM (UNESCO) à des activités de coaching et un programme de certification à l'encadrement pour tous les cadres à l'AIEA. Une formation est parfois dispensée à l'ensemble du personnel, soit lors de l'entrée en fonctions (BIT, ONUDI), soit dans le cadre de programmes obligatoires (AIEA) ou volontaires (avec l'approbation du supérieur hiérarchique – OACI, OMI, OMS et OMPI). Certaines activités de formation comprennent un module sur les relations entre le personnel et l'Administration (BIT, AIEA et OMS⁶⁵) présentant le rôle joué par les ORP pour l'organisation. À l'ONUDI, le Président du Conseil du personnel intervient régulièrement dans le cadre du cours dispensé aux nouvelles recrues qui comprend une séance spéciale à cette fin. Une telle bonne pratique reste l'exception.

79. Pour les représentants du personnel, la formation est moins systématique car elle dépend des moyens financiers dont disposent les ORP et leurs fédérations pour rémunérer des consultants externes comme instructeurs. La forme la plus commune de formation consiste à désigner un représentant du personnel expérimenté qui sert de mentor à un nouveau représentant du personnel, ce qui favorise la continuité dans les affaires internes et la transmission du savoir institutionnel. Le Syndicat du personnel du BIT a institutionnalisé la formation en publiant un manuel à l'usage des représentants du personnel et en dispensant des cours lors des réunions régionales ou ponctuellement, à la demande. Dans les institutions comparables, l'Association du personnel de l'OIM a un manuel pour les représentants du personnel nouvellement élus qui décrit comment prêter assistance au personnel et les principes à respecter.

80. Pour que tous les nouveaux fonctionnaires connaissent leurs droits et responsabilités et les organes susceptibles de les défendre, **les services des ressources humaines devraient veiller à ce que tous les nouveaux fonctionnaires reçoivent copie du statut et du règlement du personnel et des normes/codes de conduite, ainsi que des informations sur les organes représentatifs du personnel existant dans leurs organisations (déterminées par ces organes eux-mêmes) et tous autres documents ayant fait l'objet d'un accord entre les organes représentatifs du personnel et l'Administration. Lorsque cela est possible, les représentants du personnel peuvent aussi être invités à s'adresser aux nouveaux fonctionnaires lors de sessions d'orientation.**

⁶⁵ La formation dispensée par l'OMS à ses nouveaux fonctionnaires (un programme interactif appelé «Nouveau à l'OMS») présente, dans le cadre du module 6, l'Association du personnel, le Code de conduite, l'Ombudsman et le système de justice interne.

81. La FAFI et le CCASIP dispensent des cours spécifiques dont les ORP semblent être satisfaits. La possibilité pour les représentants du personnel d'assister à ces cours dépend néanmoins de la position de l'Administration à l'égard de ces activités et du temps libre qu'il a été convenu d'allouer. De fait, les frais de voyage, les indemnités journalières de subsistance et les jours de congé ont un prix que l'organisation et, a fortiori, son ORP ne couvrent pas toujours.

82. **L'OMS mise à part⁶⁶, il n'y a actuellement de formation conjointe personnel-Administration dans aucune des organisations participantes, même si les deux parties reconnaissent qu'une telle formation leur serait bénéfique en complément de celle qu'elles reçoivent séparément.** Dans leurs réponses au questionnaire du CCI, les représentants de l'Administration et représentants du personnel ont mentionné trois domaines de formation possibles:

- Compréhension et connaissance des politiques en ce qui concerne aussi bien le système des Nations Unies en général (droits et obligations du personnel, pensions, politiques de recrutement, mécanismes de recours, tribunaux, procédures d'appel, problèmes du harcèlement et discrimination) que l'organisation en particulier (contexte international, orientation stratégique, politiques, statuts et règlements du personnel, normes de conduite, déontologie, systèmes de gestion de la performance, médias et relations publiques);
- Relations officielles entre le personnel et l'Administration (rôle et mandats des organes mixtes, responsabilité de l'Administration en ce qui concerne les politiques des ressources humaines, statuts et règlements des ORP, fonctions des représentants du personnel et rôle escompté, relations et mécanismes employeur-employé, compétences et processus en matière de négociation et de consultation);
- Administration des carrières et amélioration des compétences non techniques (leadership, motivation, gestion du stress, communication et prise de parole en public, médiation et résolution des conflits, réflexion stratégique et créative).

83. Si certains des sujets ci-dessus présentent un intérêt plus spécifique pour le personnel ou pour l'Administration et n'ont pas à être étudiés par l'un et l'autre, une formation conjointe demeure possible, en particulier pour ce qui est des connaissances nécessaires en matière de relations officielles entre le personnel et l'Administration. La mise en œuvre de la recommandation suivante améliorera la coordination et la coopération entre les représentants du personnel et les représentants de l'Administration.

Recommandation 6

Les chefs de secrétariat des organisations étudiées devraient allouer les ressources voulues à leurs services des ressources humaines pour élaborer (de préférence conjointement avec les représentants du personnel) et mettre en œuvre des activités de formation aux relations entre le personnel et l'Administration, et encourager vigoureusement les cadres nouvellement nommés et les représentants du personnel nouvellement élus à y participer.

⁶⁶ Selon l'Administration de l'OMS, une formation a été dispensée conjointement avec l'Association du personnel en ce qui concerne la mise en œuvre de la politique contre le harcèlement et la fonction déontologique. Un cours de formation intitulé «Valeurs en action» a aussi été organisé par le Département des ressources humaines un mois avant la réunion du Conseil de gestion du personnel mondial auquel les représentants du personnel comme ceux de l'Administration pouvaient participer.

84. Étant donné le coût de l'élaboration et de l'exécution des activités de formation, cette formation devrait si possible être incorporée aux programmes d'orientation existant déjà pour les nouveaux cadres.

B. Accords de reconnaissance/coopération entre le personnel et l'Administration

85. Dans certaines organisations⁶⁷, l'Administration et le personnel ont ressenti le besoin⁶⁸ d'institutionnaliser leur partenariat en concluant un accord de reconnaissance/coopération, un instrument contractuel supplémentaire par lequel les deux parties s'engagent à entretenir une relation privilégiée durable. L'objet d'un tel accord est une «reconnaissance» mutuelle par laquelle les deux parties formalisent leur partenariat (préexistant) sur la base des deux autorités légitimes qu'elles représentent. Pour les représentants de l'Administration, ceci implique la hiérarchie fonctionnelle du sommet à la base, des organes délibérants/directeurs aux chefs de secrétariat, à l'Administration et finalement à l'ensemble du personnel. Pour les représentants du personnel, ceci implique l'autorité symétrique d'un ORP élu par l'ensemble du personnel pour représenter et défendre ses intérêts collectifs, pour conseiller ou négocier et éventuellement pour coopérer avec l'Administration. L'accord de reconnaissance/coopération est censé préciser comment le personnel, défini avec soin dans l'accord, sera affecté par cette coopération⁶⁹ et les divers niveaux de celle-ci. Ceci va de la consultation et de la **négociation** avec l'organisation (les deux accords de reconnaissance/coopération de la FAO) à, plus restrictivement, la consultation, la représentation et la communication (FIDA et ONUSIDA).

1. Teneur commune des accords de reconnaissance/coopération

86. L'accord de reconnaissance/coopération entre la FAO et le Syndicat des agents des services généraux (SASG) a été le premier accord de ce type adopté dans une organisation du système des Nations Unies et il a servi de modèle à ceux qui ont suivi. Dans le cadre de ces accords, les représentants et les représentants de l'Administration s'engagent à respecter et défendre les droits suivants, et les obligations correspondantes, en ce qui concerne leurs homologues:

a. L'Administration confirme ce qui suit:

Droits de l'ORP

a) Être consulté et négocier (FAO et BIT) sur tout ce qui touche les conditions d'emploi et toutes autres questions convenues;

⁶⁷ Organisations ayant conclu des accords de reconnaissance/coopération: accord de reconnaissance conclu entre la FAO (son Directeur général) et le SASG de la FAO (1976); accord de coopération du FIDA (1987); accord FAO-Association des administrateurs (2009); accord de reconnaissance et de procédure du BIT (2000); accord de coopération de l'ONUSIDA (2010).

⁶⁸ Toutes les organisations n'estiment pas que des accords de reconnaissance/coopération soient nécessaires.

⁶⁹ Par exemple, au FIDA le terme «membres du personnel» désigne toute personne occupant un emploi rémunéré pour le FIDA quels que soient les termes et la durée de son contrat, et nommé conformément à l'article 6.8 de l'Accord portant création du FIDA, à l'exception de la direction du Fonds; à la FAO, des accords de reconnaissance/coopération affectent respectivement les administrateurs (P) et les agents des services généraux (G) en poste au siège de la FAO et du PAM; l'accord de reconnaissance/coopération du BIT définit un «membre du personnel» comme «toute personne ayant une relation d'emploi rémunéré avec le Bureau à l'exception des véritables collaborateurs extérieurs».

- b) Faire connaître ses activités et inviter les fonctionnaires remplissant les conditions requises à adhérer (volontairement);
- c) Tenir des réunions dans les locaux de l'Administration, la fréquence et la durée de ces réunions et le moment où elles se tiennent étant précisés;
- d) Être représenté dans les réunions du régime commun (par exemple celles de la FAFI, du CCASIP, de la CFPI) par des représentants du personnel en congé spécial (dans le cadre de leurs fonctions officielles);
- e) Utiliser des facilités dans les locaux de l'organisation: salles de réunion, panneaux d'affichage, installations de diffusion et d'imprimerie (éventuellement contre remboursement);
- f) Utiliser le système de déduction du traitement de l'organisation pour percevoir les cotisations de ses membres, avec leur autorisation écrite;
- g) Être à l'abri de toute ingérence de l'Administration en ce qui concerne sa gouvernance interne;

Droits d'un représentant du personnel

- h) Consacrer une portion raisonnable de ses heures ordinaires de bureau à l'exercice de ses fonctions de représentation du personnel;
- i) Être libéré pendant un certain temps des tâches de son poste, ses supérieurs en étant informés;
- j) **Ne pas faire l'objet d'actes d'intimidation ou d'un traitement discriminatoire** de la part de l'organisation parce qu'il exerce des fonctions de représentation du personnel;

b. Obligations de l'ORP

- k) Fournir à l'Administration la liste complète de tous les représentants du personnel élus, y compris leurs désignations/fonctions respectives au sein de l'ORP;
- l) Garantir à l'Administration que les représentants du personnel n'abuseront pas des facilités qui leur sont accordées;

c. Obligations conjointes de l'ORP et de l'Administration

- m) Définir les procédures de communication, d'information, de consultation et de négociation;
- n) Se rendre disponible pour élaborer (conjointement) une procédure pour traiter les plaintes, griefs et divergences d'opinions entre membres du personnel (l'ORP peut, sur demande, représenter les intérêts d'un fonctionnaire lors de l'examen au fond de la plainte avec l'Administration (FIDA));
- o) Se rendre disponible pour étudier (conjointement) la possibilité d'élaborer des procédures de conciliation/d'arbitrage (déjà prévues dans l'accord de reconnaissance/coopération de l'AP-in-FAO) avec recours à un tiers (extérieur à l'organisation ou retraité) comme médiateur;

p) Accepter les procédures de représentation annexées à l'accord de reconnaissance/coopération, qui contient (rarement) des dispositions traitant des **grèves**⁷⁰.

2. Dispositions additionnelles figurant dans certains accords de reconnaissance/coopération

87. Les accords de reconnaissance/coopération élaborés après celui de la FAO contiennent des dispositions supplémentaires diverses (d'importance inégale). Par exemple, pour ce qui est du paragraphe 1.a) ci-dessus, l'Administration s'engage à transmettre des informations à l'ORP à condition que la confidentialité en soit préservée (accord de reconnaissance/coopération du FIDA), notamment les informations sur les travaux du régime commun (accord de reconnaissance/coopération du BIT); pour ce qui est du paragraphe 1.b) ci-dessus, l'ORP confirme que ses membres peuvent, à tout moment, quitter l'Association du personnel (accord de reconnaissance/coopération du FIDA); en ce qui concerne le paragraphe 1.c) ci-dessus, tous les accords de reconnaissance/coopération contiennent des dispositions expresses relatives à leur amendement et extinction éventuels.

88. L'accord de reconnaissance/coopération du BIT distingue quatre types de questions pouvant faire l'objet d'une nouvelle «négociation collective»⁷¹:

a) Les politiques, procédures et pratiques destinées à donner effet aux conditions d'emploi du régime commun dans l'organisation;

b) Les changements dans les conditions d'emploi du régime commun (à l'initiative des représentants de l'Administration ou de ceux du personnel);

c) Les politiques, procédures et pratiques relatives aux conditions d'emploi qui ne sont pas visées par le régime commun;

d) Les questions affectant un groupe de membres du personnel, notamment celles qui découlent de la gestion et de l'administration courantes de l'organisation.

89. L'accord de reconnaissance/coopération du BIT prévoit aussi une formation des membres du Syndicat du personnel du BIT; un audit indépendant des arrangements financiers relatifs à la coopération; et la création d'un comité de négociation paritaire et l'établissement de ses procédures. Il définit d'importantes procédures de règlement des différends collectifs, qui prévoient le recours à un groupe d'étude et comprennent diverses étapes aux termes desquelles, si les efforts de règlement ont été vains, les parties reprennent leur liberté d'action. S'agissant de la structure et des procédures de la coopération, l'accord de reconnaissance/coopération de l'ONUSIDA prévoit de nombreuses modalités transparentes de contacts officiels entre le personnel et l'Administration, y compris une réunion annuelle entre le Comité exécutif de l'Association du personnel du Secrétariat de l'ONUSIDA et des représentants de haut rang de l'Administration, ainsi que des réunions mensuelles, trimestrielles, bimensuelles et hebdomadaires précisément définies de petits groupes de représentants du personnel et de l'Administration.

⁷⁰ L'ORP convient (dans l'annexe) que les arrêts de travail et l'utilisation de pratiques restrictives devraient être évités autant que possible; il exprime en outre son intention d'élaborer avec l'organisation des procédures pour maintenir l'ordre au cas où il recourrait à de tels moyens.

⁷¹ La négociation collective est définie comme les négociations menées de bonne foi dans le dessein de parvenir à un accord collectif entre les parties. On notera que l'accord de reconnaissance/coopération de l'ONUSIDA substitue la notion de «coopération» à celle de négociation collective comme comprenant la consultation sur les mêmes quatre types de questions.

3. Valeur ajoutée des accords de reconnaissance/coopération

90. L'examen n'a révélé aucune corrélation entre l'existence d'un accord de reconnaissance/coopération et la qualité des relations entre le personnel et l'Administration dans les organisations étudiées⁷². Les accords de reconnaissance/coopération améliorent la cohérence des obligations et engagements des ORP et de l'Administration et attestent que les fonctions de représentation sont des fonctions officielles, mais les organisations qui n'ont pas conclu d'accords de reconnaissance/coopération envisagent déjà la plupart des questions traitées dans ceux-ci dans leurs statut et règlement du personnel, des instructions administratives et des accords conclus dans le cadre des organes paritaires⁷³. De plus, étant donné que les accords de reconnaissance/coopération reflètent une préférence partagée pour un partenariat unique entre deux parties, lorsqu'il existe plusieurs ORP dans une même organisation, les parties concernées doivent arrêter d'autres règles sur la gouvernance des fonctions de représentation. Le Conseil de coordination du personnel de l'ONUG, qui réunit plusieurs ORP (JIU/REP/2011/10, par. 78), constitue un exemple utile à cet égard, tout comme l'Accord-cadre de la Commission européenne. Pour les organisations où l'Administration peut être réticente à signer un accord de reconnaissance/coopération par crainte de perdre une part de sa liberté d'action, il importe de souligner que l'existence d'un tel accord n'implique aucunement la cogestion de l'organisation. L'accord de reconnaissance/coopération du FIDA, par exemple, indique expressément que la reconnaissance n'ôte rien à l'autorité et à la responsabilité du Président (le chef de secrétariat) s'agissant de diriger le FIDA (sect. 3.01).

C. Enquêtes sur le personnel

91. Les enquêtes sur le personnel servent à déterminer directement ce que pense le personnel au sujet de divers aspects de son travail à l'organisation, y compris ses relations avec l'Administration. Des enquêtes devraient être menées périodiquement, être comparables et utiliser une méthodologie acceptable et pour les représentants du personnel et pour ceux de l'Administration, qui devraient avoir la possibilité de participer conjointement à toutes les étapes du processus et de les superviser. Une enquête sur le personnel effectuée exclusivement par une partie (que ce soient les représentants du personnel ou ceux de l'Administration) risque d'être «politiquement orientée».

92. Lorsqu'une enquête est à la fois neutre et méthodologiquement rigoureuse, elle contribue à révéler d'importants aspects d'une organisation, et constitue ainsi un outil utile de dialogue et de consultation. À l'OACI, par exemple, l'Administration organise fréquemment des dialogues, consultations et enquêtes sur le personnel pour recueillir des informations. L'Association du personnel de l'OACI le confirme et indique, en ce qui

⁷² Réagissant à la constatation du CCI selon laquelle il n'y a pas de corrélation entre l'existence d'un accord de reconnaissance/coopération et la qualité des relations entre le personnel et l'Administration dans les organisations concernées, l'Association des administrateurs du PAM a fait observer que «bien que cela puisse être exact, nous tenons à souligner l'importance des accords de reconnaissance/coopération pour les associations du personnel. **Ils constituent également une garantie des droits fondamentaux des ORP parce que leurs dispositions à cet égard demeurent en vigueur quels que soient les changements dans l'Administration ou les chefs de secrétariat**».

⁷³ Par exemple, à l'OMS, où il n'existe pas d'accord de reconnaissance/coopération, l'Administration indique: «En dehors des points c), n), o) et p) ci-dessus et certains éléments du paragraphe 89, tous ces points sont officiellement pris en compte par l'OMS en ce qui concerne les procédures, l'examen des plaintes, la politique de lutte contre le harcèlement, les besoins de formation, la consultation sur les politiques, procédures, pratiques et conditions d'emploi». L'Association du personnel du siège de l'OMS «est dûment représentée dans tous les comités paritaires (réaffectation, classement...), dans toutes les procédures de recrutement et à la Commission paritaire de recours du siège».

concerne l'«enquête sur le moral du personnel» (2009) menée durant une période où l'organisation était en transition, que «l'ORP joue un rôle décisif s'agissant de communiquer les vues du personnel à l'Administration en effectuant des enquêtes, en analysant les résultats et en transmettant cette analyse, accompagnée de conclusions et de recommandations, dans un rapport. Ainsi, les différentes étapes sont communiquées au personnel par courrier électronique, lors de réunions d'information ou de sessions de formation». Les enquêtes de l'AIEA (2001 et 2004) sont aussi des exemples d'enquêtes ayant été utiles pour comprendre les défis découlant d'une transition dans une organisation.

93. L'utilité majeure d'une enquête ne tient pas uniquement à ses résultats, mais à la mesure dans laquelle le processus est perçu par le personnel et l'Administration comme contribuant à l'instauration/au rétablissement de relations saines entre le personnel et l'Administration et comme un élément d'une stratégie raisonnable en matière de ressources humaines (voir enquête menée par l'OMI en 2008 sur la satisfaction du personnel). La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait améliorer l'efficacité des relations entre le personnel et l'Administration.

Recommandation 7

Les chefs de secrétariat des organisations étudiées devraient effectuer des enquêtes sur le personnel – comprenant des questions comparables d'une enquête à l'autre – à intervalles réguliers de deux à quatre ans (lorsque cela est possible) et dans un cadre d'objectivité, en particulier en faisant participer les représentants du personnel comme ceux de l'Administration à l'élaboration de l'enquête, à sa conduite et à l'interprétation de ses résultats.

D. Aller de l'avant

94. Si chacun reconnaît l'utilité de la formation aux relations entre le personnel et l'Administration, les deux autres outils envisagés dans la présente section ne seront réellement utiles que si a) l'accord de reconnaissance/coopération contient de nouveaux éléments constituant une valeur ajoutée (par exemple des dispositions claires sur les facilités et le temps devant être accordés pour les fonctions de représentation – que nombre des organisations étudiées n'ont pas encore adoptées) et si b) l'enquête a été conçue en toute impartialité avec la participation des représentants du personnel et de l'Administration.

95. Bien que son utilité soit clairement reconnue, la formation aux questions touchant les relations entre le personnel et l'Administration comprend aussi de nombreuses carences, car actuellement aucune organisation ne peut garantir que tous les nouveaux fonctionnaires – quels que soient leur grade et lieu d'affectation – ont été objectivement informés de l'importance des relations entre le personnel et l'Administration, y compris les dispositions du statut et du règlement du personnel qui régissent celles-ci. Si, dans plusieurs organisations, des représentants de l'Administration ou des ORP dispensent de leur propre initiative une formation aux nouveaux fonctionnaires, une telle formation devrait être généralisée à l'ensemble du système des Nations Unies et harmonisée. Pour l'Inspecteur, c'est la formation aux relations entre le personnel et l'Administration des fonctionnaires hors siège qui est particulièrement insuffisante; à cet égard, les représentants de l'Administration et ceux du personnel devraient collaborer pour trouver les moyens les plus efficaces et les plus économiques de dispenser une telle formation à ces fonctionnaires. La section qui suit porte sur les principes et textes essentiels définissant les droits, responsabilités et obligations que le personnel et l'Administration sont censés bien comprendre à l'échelle de l'organisation et qu'ils doivent strictement respecter.

VIII. Les relations entre le personnel et l'Administration et la déontologie

A. Services liés à la déontologie

96. Si des valeurs communes sont au cœur du système des Nations Unies, il est logique que tous les fonctionnaires et «non-fonctionnaires» soient guidés par les mêmes normes de comportement, y compris dans les relations entre le personnel et l'Administration. Le paragraphe 3 de l'Article 101 de la Charte des Nations Unies, signée en 1945, fixe la norme pour tous les fonctionnaires et les oblige à se conduire selon «les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité». Les normes informent le personnel, lui fournissent des explications et l'inspirent en explicitant les valeurs constituant les fondements éthiques et philosophiques de la fonction publique internationale.

97. En 1954, le Comité consultatif de la fonction publique internationale (CCFPI)⁷⁴ a publié un rapport sur les normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux. Ce rapport a été tenu en haute estime pendant plus de cinq décennies et il était habituellement remis aux nouveaux fonctionnaires dans de nombreux organismes des Nations Unies. Il a été aussi souvent cité, notamment par le Tribunal administratif des Nations Unies (TANU), s'agissant d'évaluer la conduite des fonctionnaires. Dans la préface de l'édition de 1986, les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies ont dûment fait observer que «des normes de conduite élevées exigent ... que les fonctionnaires internationaux aient tous conscience du lien qui existe entre leur conduite et le succès des organisations auxquelles ils appartiennent».

98. Dans la même préface, le Comité administratif de coordination (CAC) a fait l'observation suivante au sujet d'un des nombreux changements intervenus au cours des trois décennies précédentes en ce qui concerne le rôle des représentants élus du personnel: «[l]e droit des fonctionnaires de participer, par le truchement de représentants, à l'examen de questions concernant leurs conditions d'emploi a été élargi, ... [ce] dont il faut se féliciter [...] les représentants du personnel sont désormais autorisés à s'adresser aux organes directeurs lorsque ceux-ci examinent les questions relatives au personnel. Quelles que soient les modalités particulières que peut prendre la participation du personnel, il reste indispensable pour le bon fonctionnement des secrétariats que continuent de prévaloir les principes fondamentaux ... à savoir le respect des obligations mutuelles et des "règles du jeu".». Ces principes demeurent indispensables pour les relations entre le personnel et l'Administration au sein de la fonction publique internationale (voir JIU/REP/2011/10, tableau 4: Règles visant à assurer des négociations constructives).

99. Outre les ORP, il y a dans la plupart des organisations un nombre important d'entités auxquelles le personnel a accès lorsque des problèmes déontologiques se posent, notamment les conseillers du personnel, les ombudsmans, les médiateurs, les arbitres, le personnel des ressources humaines, les services de contrôle interne et le bureau/fonctionnaire chargé de la déontologie. En 2010, le CCI a mené une étude approfondie de la fonction déontologique dans les organisations du système des Nations Unies, formulé des recommandations et proposé des normes propres à favoriser l'établissement officiel d'une fonction déontologique (voir JIU/REP/2010/3, La déontologie dans le système des Nations Unies). Les divers **éléments devant entrer dans la mise en place officielle d'une fonction de déontologie (tels que proposés dans le rapport)**

⁷⁴ Le CCFPI a été créé en 1948 et a joué un rôle important dans l'élaboration des principes et des normes en matière de personnel jusqu'à 1975, année où il a été remplacé par la CFPI.

faciliteraient assurément les relations entre le personnel et l'Administration. Ils contribueraient à prévenir dans la mesure du possible les comportements contraires à la déontologie et la corruption qui continuent d'affecter les activités et la réputation de certaines organisations du système des Nations Unies. Ce rapport met aussi en lumière la nécessité pour les représentants du personnel de participer à la procédure de sélection du chef du bureau de la déontologie dans leur organisation, notamment en son paragraphe 43: des «doutes et [des] réserves [ont été] exprimés quant à l'efficacité de la fonction de déontologie. En particulier, [les Inspecteurs] ont constaté une profonde méfiance concernant le recrutement et la sélection du chef du bureau. **Pour les Inspecteurs, la fonction ne peut pas atteindre pleinement ses objectifs sans l'adhésion du personnel de l'organisation**»⁷⁵.

100. Durant les entretiens menés pour les deux rapports sur les relations entre le personnel et l'Administration (JIU/REP/2011/10 et JIU/REP/2012/10), la déontologie a régulièrement été évoquée par les représentants du personnel et par ceux de l'Administration, les uns et les autres attribuant une conduite contraire à la déontologie à des membres de l'autre groupe (il ne s'agissait pas seulement de questions d'équité). L'annexe I du document JIU/REP/2010/3 donne des informations sur les organisations qui se sont officiellement dotées d'une fonction de déontologie⁷⁶. Bien que la raison de l'établissement d'une telle fonction soit différente de la raison d'être d'un ORP, l'une comme l'autre peuvent être considérées comme des services de défense et d'appui par chaque fonctionnaire.

B. Déontologie et codes de conduite

101. Trois outils prescriptifs différents ont été évoqués par les représentants du personnel et ceux de l'Administration:

- a) Les statut et règlement du personnel de chaque organisation, qui comportent une section sur les relations avec le personnel, constituent le cadre juridique des relations entre le personnel et l'Administration⁷⁷;
- b) Les normes de conduite – qui peuvent être regroupées dans un code de conduite – peuvent être propres à une organisation (par exemple l'UPU et l'OIC, des organisations comparables) ou être communes à l'ensemble de la fonction publique internationale et publiées par la CFPI. S'agissant de cette dernière, elle a proposé un texte actualisé à l'annexe IV de son rapport pour 2012 à l'Assemblée générale (A/67/30);
- c) Des codes de conduite élaborés par certaines organisations et qui leur sont propres (UIT, OMM).

⁷⁵ JIU/REP/2010/3, par. 43.

⁷⁶ Réagissant au projet de rapport, l'Administration de l'OACI a indiqué qu'«avec effet au 1^{er} janvier 2012, l'OACI a mis en œuvre un cadre de déontologie, notamment des dispositions pour la protection du personnel contre les représailles. Un fonctionnaire de la déontologie a aussi été recruté qui est responsable de superviser l'observation du cadre de déontologie, et de fournir des conseils et une formation, entre autres. Les mécanismes nécessaires sont donc en place pour protéger tous les fonctionnaires contre les représailles, y compris bien entendu les fonctionnaires qui exercent des fonctions de représentation». L'Administration de l'OMS a quant à elle indiqué que «l'OMS envisage actuellement d'établir et de mettre en œuvre une fonction/un bureau de la déontologie car actuellement la fonction de déontologie est exercée conjointement par le bureau des ressources humaines, les services juridiques et les services de contrôle interne».

⁷⁷ Voir JIU/REP/2011/10, annexe I, pour les dispositions du Statut et du Règlement du personnel de l'ONU concernant les relations entre le personnel et l'Administration.

102. En ce qui concerne les relations entre le personnel et l'Administration, ces textes prescriptifs peuvent soulever diverses questions:

- Dans quelle mesure des représentants du personnel ont-ils participé avec l'Administration à leur élaboration et leur adoption?
- Les obligations et responsabilités respectives de l'Administration et du personnel sont-elles équilibrées dans les textes et, plus important, dans leur application?
- Peut-on en demander l'exécution judiciaire?
- Quel doit être le grade ou la fonction d'un cadre pour qu'il puisse prendre des engagements juridiquement obligatoires au nom de son organisation vis-à-vis d'autres fonctionnaires (par exemple sur la question de la sécurité)?
- Quelle est la pertinence de la teneur actuelle de ces textes en ce qui concerne le maintien ou l'instauration de bonnes relations avec le personnel et l'Administration?

C. Statut et règlement du personnel

103. L'adaptation du règlement du personnel aux nouvelles réalités, possibilités et contraintes dans le cadre des réunions officielles des organes paritaires et de contacts informels entre le personnel et l'Administration sur les changements affectant le personnel est essentielle pour les relations entre le personnel et l'Administration. Celle-ci et les représentants du personnel doivent avoir la possibilité d'examiner ensemble de manière approfondie les propositions, initiatives ou concepts nouveaux susceptibles d'affecter sensiblement les politiques en matière de ressources humaines (par exemple la simplification des nombreux types de contrats existants). De plus, des discussions, des consultations et/ou des négociations concises et planifiées comme il convient, en fonction des cadres juridiques utilisés, devraient se tenir régulièrement pour actualiser selon que de besoin les instructions administratives et, au niveau local, les circulaires d'information affectant le bien-être du personnel et ses conditions d'emploi.

104. En effet, lorsque des mesures de réforme sont élaborées unilatéralement dans une discrétion totale, sans que les parties concernées en soient clairement informées ni soient consultées, les relations entre le personnel et l'Administration risquent d'en souffrir. Ceci est particulièrement vrai lorsque des initiatives unilatérales sont adoptées à la hâte, sous la pression de l'extérieur, et aboutissent à des «réformes» douloureuses qu'il est ensuite difficile de gérer et d'appliquer.

D. Normes de conduite

105. En 1997, le Secrétaire général a publié un rapport de 74 pages intitulé «Projet de code de conduite des Nations Unies» qui avait peu de choses en commun avec les «**normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux**» de 1954. Dans la résolution par laquelle elle a adopté le texte proposé par le Secrétaire général, l'Assemblée générale a semblé prendre acte de cet écart lorsqu'elle a noté que «la Commission de la fonction publique internationale a[vait] décidé d'inscrire à son programme de travail l'actualisation des *Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux* énoncées en 1954 par le [CCFPI] ... et [qu'elle] attend[ait] avec intérêt le résultat de cette initiative»⁷⁸. Sous l'autorité du CCAP, deux groupes de travail paritaires ont examiné le rapport du Secrétaire général et proposé 40, puis 50, amendements. Enfin, sur la base des recommandations du CCAP, le Secrétaire général a proposé, dans un additif à son rapport à l'Assemblée

⁷⁸ A/RES/52/252, par. 13, adoptée le 8 septembre 1998.

générale, de retirer de sa proposition initiale toutes les dispositions concernant les représentants du personnel, car ces questions devaient être traitées exclusivement dans le cadre de l'article VIII (Relations avec le personnel) du Statut et du Règlement du personnel. Le texte qui en a résulté a été adopté le 10 décembre 1998 sous le titre «Statut et droits et devoirs essentiels des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies» (ST/SGB/1998/19), puis révisé et publié avec des modifications mineures sous le même titre (ST/SGB/2002/13).

106. Dans l'entretemps, la CFPI a travaillé en collaboration étroite avec les organisations et les représentants du personnel pour parvenir à un consensus sur un texte qui répondrait aux besoins de la fonction publique internationale au XXI^e siècle. En 2001, elle a adopté et recommandé aux organes délibérants de toutes les organisations un texte actualisant le rapport de 1954 du CCFPI et en conservant le titre, Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux. Ce texte a été accueilli avec satisfaction par l'Assemblée générale dans sa résolution 56/244. Le paragraphe 3 des normes (conservé dans la version de 2012) dispose: «Les valeurs consacrées par les organismes des Nations Unies sont également celles qui doivent guider les fonctionnaires internationaux dans toutes leurs actions: droits fondamentaux de la personne humaine, justice sociale, dignité et valeur de la personne humaine, respect de l'égalité des droits des hommes et des femmes et de celle des droits des nations, grandes et petites.»

107. En 2009, la CFPI a prié son secrétariat d'entreprendre avec les organisations et fédérations de fonctionnaires un examen des normes de conduite pour vérifier si elles continuaient de répondre aux besoins des organisations et pour déterminer s'il convenait d'en réviser certaines dispositions⁷⁹. Après avoir tenu deux sessions, le groupe de travail a proposé un texte que la CFPI a finalement adopté. La plupart des paragraphes du texte de 2002 demeurent inchangés et le libellé de plusieurs autres a été quelque peu simplifié (ce qui le rend plus direct). Ce document contient de nouveaux paragraphes sur l'utilisation des biens et informations des organisations, et sur les restrictions applicables aux anciens fonctionnaires à l'échelle du système des Nations Unies visant à éviter les conflits d'intérêts.

108. Du point de vue des relations entre le personnel et l'Administration, le nouveau texte approuvé par la CFPI et présenté par celle-ci à l'Assemblée générale en tant qu'annexe IV de son rapport pour 2012⁸⁰ constitue une amélioration. Faisant suite à de nombreux rapports et résolutions sur le principe de responsabilité au Secrétariat de l'ONU (depuis la résolution 48/218 B de l'Assemblée générale), les normes, en leur paragraphe 13, confirment à juste titre le principe de la responsabilité personnelle des fonctionnaires: «Les fonctionnaires internationaux de tous niveaux sont responsables et comptables de tous les actes qu'ils accomplissent et de toutes les décisions et tous les engagements qu'ils prennent dans l'exercice de leurs fonctions.» Ce texte complète, parmi d'autres principes directeurs intéressant les relations entre le personnel et l'Administration qui lui sont antérieurs, les dispositions existant sur des questions comme l'intégrité (par. 5), l'obligation de respecter toutes les personnes de la même manière, sans aucune distinction (par. 6), le respect du droit d'autrui d'avoir des opinions différentes (par. 14) et le droit de ne pas subir de discrimination, un droit fondamental de la personne humaine (par. 15).

109. Sous la rubrique «Relations de travail», le nouveau texte semble plus équilibré que celui de la version précédente des normes. Les paragraphes 16 à 18, en particulier, s'adressent exclusivement aux «cadres et supérieurs hiérarchiques» et sont ainsi libellés:

«16. Les cadres et supérieurs hiérarchiques exercent des fonctions de direction, et il leur incombe de faire en sorte que les relations de travail soient harmonieuses et

⁷⁹ A/64/30, par. 35.

⁸⁰ A/67/30.

fondées sur le respect mutuel; ils doivent être attentifs à toutes les idées et opinions et veiller à ce que le mérite soit dûment apprécié. Ils doivent soutenir leurs subordonnés, en particulier lorsqu'ils sont critiqués dans l'exercice de leurs fonctions. Ils doivent également les guider et les motiver et favoriser leur épanouissement.

17. Les cadres et supérieurs hiérarchiques étant censés donner l'exemple, ils ont l'obligation particulière d'observer eux-mêmes les normes de conduite les plus élevées. Il est inadmissible qu'ils sollicitent des faveurs, des cadeaux ou des prêts de leurs subordonnés; ils doivent agir impartialement, en se gardant du favoritisme ou de l'intimidation. En matière de recrutement ou de carrières, un fonctionnaire international ne doit pas chercher à influencer ses collègues pour des motifs personnels.

18. Les cadres et supérieurs hiérarchiques doivent communiquer efficacement et partager les informations pertinentes dont ils disposent avec leurs subordonnés. Ceux-ci ont quant à eux l'obligation de porter à la connaissance de leurs supérieurs tous les faits et informations utiles et de respecter et de défendre leurs décisions, quelque opinion qu'ils puissent en avoir.».

110. Comme souligné dans le précédent rapport sur les relations entre le personnel et l'Administration⁸¹, il importe aussi que les représentants du personnel respectent l'état de droit, comme l'implique le paragraphe 20 des normes: «Un fonctionnaire international a le devoir de signaler toute violation des règles et règlements de l'organisation à l'autorité compétente de son organisation, qui est elle-même tenue de prendre les mesures voulues, et de coopérer aux contrôles et enquêtes dûment autorisés. Le fonctionnaire international qui signale de bonne foi une telle violation, ou qui coopère à un contrôle ou une enquête, a le droit d'être protégé d'éventuelles représailles.» Sur le sujet des relations entre le personnel et l'Administration, le texte des normes de conduite actualisées proposé est reproduit ci-après.

Relations entre le personnel et l'Administration

«30. Il est essentiel et conforme aux intérêts de l'organisation qu'existe un climat propice à des relations constructives entre le personnel et l'Administration. Les relations entre l'Administration et le personnel doivent être guidées par le principe du respect mutuel. Les représentants élus du personnel ont un rôle cardinal à jouer dans l'examen des conditions d'emploi et de travail et de toutes les questions relatives au bien-être du personnel. 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. Il est indispensable d'entretenir un dialogue permanent entre le personnel et l'Administration et il appartient aux organisations de faciliter ce dialogue.

31. Les représentants élus du personnel jouissent de droits qui découlent de cette qualité, y compris la possibilité de prendre la parole devant les organes délibérants de l'organisation. Ils doivent exercer ces droits d'une manière qui soit compatible avec la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme et les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme et qui ne compromette pas l'indépendance et l'intégrité de la fonction publique internationale. Lorsqu'ils se prévalent de la large liberté d'expression dont ils bénéficient, les représentants du personnel doivent avoir le sens de leurs responsabilités et s'abstenir de toute critique indue de l'organisation.

⁸¹ JIU/REP/2011/10 ou A/67/136, par. 120 et 121.

32. **Les représentants du personnel doivent être protégés** de toute mesure discriminatoire ou préjudiciable qui leur serait appliquée en raison de leur qualité de représentants ou des activités qu'ils mènent en cette qualité, tant pendant la durée de leur mandat qu'après l'expiration de celui-ci. Les organisations doivent se garder de toute ingérence dans l'administration des syndicats ou associations de fonctionnaires.».

111. La question de la sûreté et de la sécurité du personnel a aussi été abordée lors des discussions sur la nouvelle version des normes de conduite. Selon le rapport de la CFPI pour 2012, lorsqu'il a examiné la question de la sûreté et de la sécurité, le groupe de travail susmentionné a étudié une proposition des fédérations de fonctionnaires pour lesquelles il incombait aux organisations de tout mettre en œuvre pour offrir à leur personnel des conditions de travail comportant des garanties de sécurité et de salubrité. Le groupe de travail n'a pu parvenir à un consensus sur cette question particulière et un nouveau débat a eu lieu devant la CFPI, dont il est rendu compte aux paragraphes 67 à 70 du rapport de celle-ci⁸². La CFPI s'est demandé s'il convenait d'inclure dans le document les responsabilités et les obligations incombant aux organisations. Il a été décidé qu'un document distinct serait élaboré à cette fin⁸³, mais les décisions de la CFPI consignées au paragraphe 71 ne font état d'aucun engagement à cet égard.

E. Des principes à la pratique

112. L'établissement officiel d'une fonction de déontologie dotée de ressources et mécanismes adéquats pour sa mise en œuvre (y compris des garanties d'indépendance pour les services de contrôle, les fonctionnaires de la déontologie, les conseillers du personnel, les ombudsmans, les médiateurs et les arbitres) dans toutes les organisations concernées, conformément aux recommandations du CCI, renforcera-t-il les relations entre le personnel et l'Administration? L'ensemble du personnel en général et les représentants du personnel en particulier se sentiront-ils plus assurés en ce qui concerne la responsabilité de leurs organisations et collègues? Des statuts et règlements du personnel et des normes de conduite complets sont déjà en place, mais il reste beaucoup à faire – aussi bien aux représentants de l'Administration qu'à ceux du personnel – pour que l'ensemble du personnel, à tous les niveaux, internalise suffisamment ces principes pour devenir pleinement responsable.

⁸² Les fédérations ont fait valoir (en vain) que «[l]a proposition visait à intégrer des principes modernes d'évaluation et de gestion des risques dans les normes de conduite, qui sont un document-cadre régissant l'essentiel de ce qui se passe dans la fonction publique internationale. Les fonctionnaires de l'Organisation n'étant pas assujettis aux législations nationales, la proposition constituait un pas important vers l'instauration d'une certaine cohérence à l'échelle de la fonction publique internationale. Les notions énoncées dans le texte, qui consistaient en des mesures réalisables de prévention et de protection, étaient conformes aux principes inscrits dans la législation de la plupart des États Membres et aux principes de base des normes internationales. La proposition portait sur deux questions: la responsabilité et les moyens de l'exercer. Le CCASIP et la FICSA ont indiqué que les directeurs des services médicaux de l'Organisation avaient approuvé le texte. Il fallait espérer que la Commission confirmerait sa volonté de garantir des lieux de travail répondant aux conditions voulues d'hygiène, de sûreté et de sécurité» (A/67/30, par. 67).

⁸³ Rapport de la CFPI pour 2012, A/67/30, par. 69.

IX. Les relations entre le personnel et l'Administration et le régime commun

A. Mandats

113. Les relations entre le personnel et l'Administration font partie intégrante de la détermination des conditions de service/d'emploi au niveau de chaque organisation, ainsi qu'à celui du régime commun de rémunérations et indemnités. Les deux principales institutions dans ce domaine sont a) le Comité de haut niveau sur la gestion et b) la CFPI. Le Comité de haut niveau sur la gestion est composé des chefs de l'Administration, qui préparent les décisions prises par le Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination sur la base de documents établis par le Réseau Ressources humaines. Successeur du Comité consultatif pour les questions administratives (personnel), le Réseau Ressources humaines, composé des directeurs des ressources humaines, a pour mission d'établir et de défendre les normes en matière de personnel dans l'ensemble du système des Nations Unies et, au nom du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination, de veiller avec la CFPI (voir ci-après) à la cohérence des activités de toutes les entités du système des Nations Unies dans le domaine des ressources humaines.

B. Les relations entre le personnel et l'Administration à la CFPI

114. La CFPI a été créée en tant qu'organe consultatif technique par et pour les États Membres, et est chargée de coordonner et de régler les conditions d'emploi dans l'ensemble du système des Nations Unies, tandis que le Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel s'occupe en parallèle de l'autre élément du régime commun, les pensions. Concrètement, la CFPI prend les décisions sur les aspects les plus techniques de son mandat⁸⁴, et fait des propositions et dispense des conseils à l'Organisation des Nations Unies et aux organes directeurs des autres organisations, auxquels elle adresse des recommandations (censément) purement techniques.

115. Pour l'Inspecteur, afin de tenir pleinement compte des intérêts de toutes les parties concernées (les États Membres, le personnel et l'Administration) dans toutes les organisations concernées par les décisions de la CFPI, l'Assemblée générale (c'est-à-dire, en premier lieu, la Cinquième Commission) et les organes directeurs des autres organisations devraient:

- Soit recevoir les propositions déjà examinées par les représentants de toutes les parties dans les organisations concernées par l'intermédiaire d'un organe subsidiaire tripartite représentatif, comparable au Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies et composé de représentants des États

⁸⁴ La Commission a pouvoir de décision sur les questions suivantes:

- Les modalités d'application des principes applicables à la détermination des conditions d'emploi;
- Le taux des indemnités et des prestations (autres que les pensions et celles fixées par l'Assemblée générale) et les conditions à remplir pour en bénéficier;
- Les normes de classement des postes (en veillant au principe à travail égal salaire égal);
- Les normes applicables aux voyages;
- Le classement des lieux d'affectation aux fins de l'application des ajustements (indemnités de poste ou déductions pour assurer l'égalité du pouvoir d'achat au niveau mondial) et des primes de sujétion (pour les fonctionnaires travaillant et vivant dans des lieux d'affectation difficiles).

Membres, de l'Administration et de représentants du personnel (par l'intermédiaire de leurs fédérations). Cette solution, qu'ont défendue par le passé de puissants États Membres et certains représentants du personnel dans le cadre des entretiens avec le Corps commun d'inspection, nécessiterait une réforme institutionnelle de taille, qui dépasse de loin le cadre du présent rapport;

- Soit être étroitement conseillés par un organe, lui-même en contact étroit avec des représentants des trois parties et informés de leurs intérêts respectifs. La CFPI ressemble à un organe de ce type, puisqu'elle est informée de manière équilibrée par les représentants du personnel et ceux de l'Administration dans chaque organisation concernée.

116. L'Assemblée générale a décidé, dans sa résolution 3357 (XXIX) (18 décembre 1974) approuvant le statut et le mandat de la CFPI, d'inviter les organisations appliquant le régime commun des Nations Unies à participer et à contribuer aux travaux de la CFPI. Une note officielle associée au texte de l'article 37 du règlement intérieur de celle-ci préconise une interprétation libérale de cet article «en respectant l'esprit du statut, en vertu duquel la Commission **doit consulter les chefs de secrétariat et le personnel aussi largement que possible** et le désir clairement exprimé par la Commission d'obtenir une participation aussi large que possible à ses travaux».

117. Un rôle est envisagé pour les représentants de l'Administration et ceux du personnel de la manière la plus générale à l'article 28 du statut de la CFPI:

«1. Les organisations fournissent à la Commission les renseignements dont elle peut avoir besoin pour réexamen de toute question dont elle est saisie. Elle peut demander à toute organisation ou aux représentants du personnel de lui fournir par écrit des renseignements, des appréciations ou des suggestions concernant ces questions.

2. Les chefs de secrétariat des organisations et les représentants du personnel ont le droit, collectivement ou individuellement, de présenter des faits et des opinions sur toute question relevant de la compétence de la Commission. Ce droit est exercé selon des modalités fixées, après consultations avec les chefs de secrétariat et les représentants du personnel, dans le règlement intérieur établi en vertu de l'article 29.».

118. Les représentants du personnel, tels que définis à l'alinéa *f* de l'article premier du règlement intérieur de la CFPI⁸⁵, sont officiellement reconnus et mentionnés dans de nombreux articles du statut et du règlement intérieur de la CFPI, souvent sur un pied d'égalité avec les «représentants des organisations» (c'est-à-dire l'Administration) comme résumé ci-après. Les articles 5, 6, 8 et 22 mentionnent (souvent en parallèle avec le CAC, prédécesseur du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination) la FAFI, à laquelle toutes les associations du personnel des organisations appliquant le régime commun étaient affiliées jusqu'à 1982, et le Comité de coordination des associations et syndicats internationaux du personnel (CCASIP), du système des Nations Unies, créé à la suite d'une scission des membres de la FAFI⁸⁶. Les deux textes définissent les différentes modalités de

⁸⁵ «Les termes "représentants du personnel" désignent les représentants du personnel d'une organisation participante auxquels cette qualité est reconnue conformément au statut et au règlement du personnel de l'organisation ou, suivant les exigences du contexte, les représentants du personnel de plusieurs organisations participantes ou de l'ensemble de celles-ci.»

⁸⁶ Un groupement de deux (d'abord trois) syndicats (le Syndicat du personnel des missions hors Siège des Nations Unies et l'Association du personnel PNUD-FNUAP-UNOPS) du Groupe des Nations Unies, appelé Fédération des fonctionnaires internationaux des Nations Unies (UNISERV)

participation des représentants du personnel aux activités de la CFPI⁸⁷. S'agissant des travaux de fond de la Commission, la disposition intéressant le personnel de plus près est l'article 26 du statut, qui confirme le principe selon lequel **les décisions et recommandations de la Commission et leur application par les chefs de secrétariat des organisations ne doivent pas porter atteinte aux droits acquis des fonctionnaires**⁸⁸ découlant du statut du personnel des organisations concernées.

119. Lorsqu'ils participent à des groupes de travail, les représentants des fédérations de fonctionnaires, au côté des représentants des organisations et des membres de la Commission concernés, participent pleinement aux travaux et souvent à la rédaction du rapport. Malgré ces dispositions, les **fédérations de fonctionnaires** estiment qu'elles n'ont guère d'impact ou d'influence parce que les membres de la Commission peuvent ne pas tenir compte des rapports adoptés au sein des groupes de travail, ou en inverser les conclusions ou les réviser⁸⁹. Finalement, l'Assemblée générale peut aussi ne pas tenir compte des recommandations de la Commission, décider le contraire ou les réviser, comme cela s'est produit en plusieurs occasions au cours des deux dernières décennies.

120. Il n'y a malheureusement aucune obligation à aucun niveau pour les décideurs d'expliquer par écrit pourquoi ils sont revenus sur des positions arrêtées d'un commun accord au stade ou au niveau précédent. **Cette répartition du pouvoir de décision est source de frustration pour les représentants du personnel** et ceux de l'Administration, puisqu'ils ne sont pas assurés que les accords qu'ils ont conclus seront approuvés et/ou appliqués. Ceci est important étant donné qu'après que la CFPI a commencé à fonctionner, elle a décidé d'étudier divers aspects des politiques en matière de personnel **dans le but d'élaborer une approche intégrée de la gestion des ressources humaines**. Au fil des ans, la Commission a axé ses travaux sur le recrutement, l'administration des carrières, la parité des sexes, le perfectionnement et la formation du personnel et la gestion de la performance afin de fournir aux organisations des lignes directrices générales en la matière.

121. En 2000, la Commission a présenté à l'Assemblée générale **un cadre intégré de gestion des ressources humaines**⁹⁰, mettant en lumière les relations dans divers domaines des activités de la CFPI: rémunération et prestations connexes, politique en matière d'emploi, gestion des carrières et **bonne gouvernance**. Outre le style de gestion et l'administration de la justice, ce rapport mettait l'accent sur le **rôle des représentants du personnel**, défini comme une pleine participation et une contribution aux activités concernant toutes les questions touchant les politiques et pratiques en matière de personnel/ressources humaines. **Selon ce cadre intégré, trois principes doivent être respectés:**

a) Les organisations devraient reconnaître le rôle légitime que doivent jouer les représentants du personnel dans l'expression des vues de ce dernier sur toutes les questions concernant les politiques et les pratiques en matière de personnel et de gestion des ressources humaines;

a été l'aboutissement d'une scission au sein du CCASIP en 2007, et est mentionné dans quelques rapports officiels récents de la CFPI.

⁸⁷ Les articles suivants du statut et du règlement intérieur de la CFPI définissent le rôle des représentants du personnel à la CFPI: statut: art. 4.1, 6.2, 10, 12.2, 17, 24, 25 et 28; règlement intérieur: art. 5, 6 (f) à h)), 36 et 37.

⁸⁸ Une notion rarement utilisée dans les textes des Nations Unies mais très importante dans la législation du travail de certains pays.

⁸⁹ Il en va de même pour les autres participants aux groupes de travail, représentants des organisations ou membres de la Commission, à savoir qu'ils courent le même risque que les décisions arrêtées soient ignorées, inversées ou révisées.

⁹⁰ Annexe II du rapport de la CFPI pour 2000 (A/55/30(SUP)).

b) Les organisations devraient veiller à ce que les représentants du personnel soient pleinement informés des questions qui affectent les conditions d'emploi et soient consultés sur celles qui concernent les politiques et pratiques en matière de personnel et de gestion des ressources humaines;

c) Les organisations devraient veiller à mettre en place des mécanismes appropriés pour donner aux représentants du personnel la possibilité de participer à la prise de décisions relatives aux pratiques et aux politiques en matière de personnel et de gestion des ressources humaines, et de les influencer.

122. **L'Assemblée générale a accueilli ces principes avec satisfaction dans sa résolution 55/223, qui «encourage les organismes appliquant le régime commun des Nations Unies à utiliser le cadre intégré de gestion comme point de départ de leurs propres travaux sur les politiques et procédures à mettre au point dans le domaine de la gestion des ressources humaines et à le porter à l'attention de leurs organes directeurs». De l'avis de l'Inspecteur, ces principes devraient être incorporés dans les statuts et règlements de toutes les organisations appliquant le régime commun⁹¹.** Il est possible d'évaluer à la lumière d'un certain nombre de faits présentés dans le présent rapport s'ils sont respectés et dans quelle mesure.

C. Qualité des relations entre le personnel et l'Administration au sein des organes de la CFPI et du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination

123. À la CFPI, les relations entre les participants au processus consultatif (l'Administration et les ORP des organisations du système des Nations Unies) ont rarement été faciles. «À plusieurs reprises, l'Assemblée générale (voir résolutions 43/226, 47/216, 48/224 et 50/208) s'est déclarée préoccupée par le fait que les représentants du personnel ne participaient pas aux travaux de la Commission. L'absence épisodique de l'un ou l'autre des organes représentatifs du personnel dans les délibérations de la CFPI depuis 1988, quelles que soient les raisons de cette situation, a nettement perturbé les travaux de la Commission.»⁹².

124. Dans une note succincte⁹³, le Secrétaire général a proposé une étude de la CFPI⁹⁴ (devant être menée par un groupe d'étude dont la composition avait déjà été fixée), mais l'Assemblée générale a subordonné cette entreprise à diverses conditions⁹⁵. En 2000, le rapport du Secrétaire général sur le renforcement de la fonction publique internationale⁹⁶ exposait les difficultés auxquelles le régime commun était confronté et indiquait qu'«[e]n ce qui concerne le contentieux qui a amené l'une des associations de fonctionnaires internationaux à refuser de participer aux travaux de la Commission depuis un certain temps, les chefs de secrétariat souhaitent qu'un accord soit trouvé, afin qu'une coopération plus étroite s'instaure entre la Commission et tous ses partenaires»⁹⁷. Il appelait également

⁹¹ Pour l'Organisation des Nations Unies, les dispositions pertinentes du Statut et du Règlement du personnel ont été présentées à l'annexe I du rapport JIU/REP/2011/10.

⁹² Rapport du Secrétaire général intitulé «Renforcement de la fonction publique internationale», A/55/526, par. 18.

⁹³ 54/483, Étude de la Commission de la fonction publique internationale.

⁹⁴ «Renforcement de la fonction publique internationale», rapport du Secrétaire général (A/55/526).

⁹⁵ Résolution 54/238 de l'Assemblée générale (23 décembre 1999).

⁹⁶ «Renforcement de la fonction publique internationale», rapport du Secrétaire général (A/55/526).

⁹⁷ Ibid., par. 9.

les résultats limités des efforts antérieurs⁹⁸ et regrettait que l'étude la plus vaste jamais entreprise du fonctionnement de la Commission se fût «soldée par un demi-échec en 1991 du fait que la Commission n'a pas été en mesure d'accepter la plupart des suggestions formulées par le CAC et que les représentants du personnel ont refusé de participer aux consultations»⁹⁹.

125. Quatre ans plus tard, suite à une nouvelle initiative qu'elle avait prise¹⁰⁰ et à des recommandations d'un groupe de travail créé par la CFPI, l'Assemblée générale a noté «que les changements approuvés par la Commission à son règlement intérieur pourraient permettre à toutes les parties d'assurer que leurs vues soient prises en compte à tous les stades de l'examen de toutes les questions». Elle a aussi prié la Commission «de suivre l'application du règlement intérieur révisé et de lui faire rapport à ce sujet»¹⁰¹.

126. Ultérieurement, les organisations et les représentants du personnel se sont félicités de l'idée de travailler avec la CFPI à l'établissement d'un **cadre intégré pour la gestion des ressources humaines** (voir par. 122) et d'entreprendre une étude et de procéder à un examen du régime des traitements et indemnités¹⁰². De plus, un groupe d'étude s'est penché¹⁰³ sur la question du renforcement de la fonction publique internationale et a abordé dans son rapport¹⁰⁴ la question du processus de consultations à la Commission et sur la manière d'y associer étroitement les fédérations de fonctionnaires. S'il n'a pas procédé à une analyse spécifique du rôle de la CFPI du point de vue des relations entre le personnel et l'Administration, la première recommandation du groupe d'étude évoquait ces relations dans deux de ses trois parties, et il recommandait «de renforcer la confiance entre la Commission, l'Administration et le personnel de chaque organisation» ainsi que «la collaboration entre la Commission et les parties intéressées, à savoir les États Membres, les organisations appliquant le régime commun et les associations de fonctionnaires». Dans son rapport de 2004, la Commission a réagi négativement aux éléments de la recommandation 1¹⁰⁵, estimant qu'ils n'étaient «pas spécifiques», et a déclaré qu'elle avait mis en œuvre toutes les réformes de ses méthodes de travail qu'elle avait arrêtées en 1998, ainsi que toutes les études préalables à la lumière de la reprise de la participation à ses travaux du CCASIP en 1999 et de la FAFI en 2001.

127. La Commission a notamment pris note des recommandations 1 et 3 du groupe, cette dernière visant «à donner un caractère officiel aux pratiques visant à élargir les consultations entre toutes les parties, pour ce qui est aussi bien de fixer l'ordre du jour de la Commission ... que d'établir la documentation», et a estimé que «les modifications envisagées au règlement intérieur [étaient] désormais dépassées par les événements, des méthodes de travail modifiées étant en place depuis quelque temps, et ayant permis l'instauration de relations de travail améliorées et d'une bonne coopération entre toutes les parties». La Commission a aussi pris note de la recommandation 4 du groupe qui préconisait le recours à des groupes de travail mixtes, et elle a déclaré qu'elle continuerait

⁹⁸ Ibid., par. 15: «L'Assemblée a également prié la Commission d'élargir l'examen de son propre fonctionnement en consultation avec les organisations appliquant le régime commun des Nations Unies et les représentants du personnel, et de lui présenter des propositions à ce sujet à sa quarante-cinquième session.».

⁹⁹ Ibid., par. 16.

¹⁰⁰ Résolution 49/223 de l'Assemblée générale (23 décembre 1994).

¹⁰¹ Résolution 53/209 de l'Assemblée générale (18 décembre 1998).

¹⁰² Rapport du Secrétaire général, A/55/526, par. 23.

¹⁰³ En application de la section IV de la résolution 57/285 de l'Assemblée générale (20 décembre 2002).

¹⁰⁴ A/59/153.

¹⁰⁵ A/59/30 (vol. II) par. 5 et 6.

d'y recourir selon que de besoin pour les questions importantes. Elle a totalement rejeté la recommandation 7 du groupe visant à limiter à dix jours la durée de ses sessions¹⁰⁶.

128. En 2007, la Commission a publié ses vues sur ses méthodes de travail¹⁰⁷ (avec un programme d'action) et examiné les moyens de se renforcer encore et d'accroître au maximum sa capacité d'aider l'Assemblée générale à diriger le régime commun. Elle s'efforçait d'être plus dynamique en améliorant ses relations avec ses partenaires et en recentrant ses activités sur la planification stratégique. L'un de ses quatre objectifs était la coordination entre les parties prenantes. L'Assemblée générale s'est félicitée de ces mesures dans la résolution 62/227. Malheureusement, depuis 2008, le sujet de l'efficacité et de l'efficience des méthodes de travail de la CFPI n'a été évoqué dans aucun des rapports annuels de celle-ci (à l'exception de la présentation d'un programme de travail), et on ne trouve sur son site Web aucun rapport d'étape sur le renforcement de son rôle et sur le programme d'action. Dans sa résolution 63/251 (décembre 2008), l'Assemblée générale a souligné que la capacité de la Commission en tant que source de connaissances spécialisées et de conseils sur les politiques à adopter devrait être encore renforcée. Pour l'Inspecteur, cette question garde toute sa pertinence.

D. Vues des partenaires communiquées au CCI

129. La plupart des représentants de l'Administration qui ont répondu au questionnaire du CCI (10 sur 15) se sont déclarés satisfaits du rôle de la CFPI et du Comité de haut niveau sur la gestion, et ont exprimé l'espoir que la redéfinition des modalités et de la forme des échanges de vues dans le cadre des sessions de ce dernier (dialogue sur quelques questions convenues entre le secrétariat du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination et les fédérations et communiquées au Comité avant sa session) permettrait des améliorations. D'autres représentants de l'Administration ont souligné les possibilités officielles et informelles offertes aux représentants du personnel pour exprimer leurs préoccupations et/ou commenter tout point de l'ordre du jour ou question à l'examen concernant les ressources humaines et les relations entre le personnel et l'Administration, vues qui étaient ensuite consignées dans les documents finals. Il en va de même des divers groupes de travail et équipes spéciales qui peuvent, de temps à autre, être constitués par la CFPI, le Comité de haut niveau sur la gestion et/ou le Réseau Ressources humaines pour examiner des questions d'une importance ou d'une complexité particulières. La nécessité de distribuer la documentation en temps voulu a aussi été évoquée.

130. Les réponses des 20 ORP concernant leurs relations avec la CFPI sont limitées, la plupart des dirigeants d'ORP ne participant pas directement au processus consultatif de la Commission. Les ORP ont aussi noté qu'ils faisaient confiance à leurs fédérations pour les représenter et les informer dans le cadre de communications ou d'ateliers. Les quelques représentants du personnel qui avaient eu des contacts récents avec les organes du régime commun ont aussi souligné que, «étant donné la crise financière que connaissent actuellement nombre de pays gros donateurs, la CFPI accordait beaucoup moins d'attention aux préoccupations du personnel», une observation inquiétante.

131. À l'opposé, les mêmes représentants du personnel reconnaissent que des changements positifs étaient intervenus récemment dans la forme des sessions du Comité de haut niveau sur la gestion, qui avaient transformé celles-ci en un processus beaucoup plus ouvert, dans le cadre duquel les représentants du personnel non seulement présentent des déclarations écrites mais participent activement à toutes les parties de la réunion qui les concernent. Toutefois, certains représentants du personnel ont noté que les activités menées

¹⁰⁶ Ibid., par. 8, 9 et 12.

¹⁰⁷ A/62/30, chap. VII.

récemment pour définir des mesures d'économie et de renforcement de l'efficacité l'avaient été sans la participation des fédérations de fonctionnaires, et qu'il fallait remédier à cette situation. L'Inspecteur fait observer **qu'un véritable dialogue de bonne foi entre les partenaires est toujours plus nécessaire dans les circonstances difficiles (y compris les périodes d'austérité financière).**

E. Remédier aux déséquilibres institutionnalisés

132. L'efficacité du processus consultatif de la CFPI et des organes du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination (comme le Réseau Ressources humaines et le Comité de haut niveau sur la gestion) lorsque sont examinées des questions touchant directement le bien-être du personnel dépend des conditions concrètes dans lesquelles les représentants du personnel et les représentants de l'Administration des organisations peuvent examiner ces questions, qui sont souvent de nature très technique. Au stade initial, et vital, du travail de préparation, si la CFPI a quelque 48 membres, la FAFI n'a qu'un seul administrateur à plein temps à son service et le CCASIP n'en a pas du tout. Ainsi, il est manifeste que les fédérations n'ont pas assez de personnel pour examiner en profondeur et comprendre pleinement toutes les implications des documents pertinents, préparer des présentations et des documents techniques et participer à des réunions qui se tiennent souvent successivement dans divers lieux d'affectation.

133. Du point de vue des chiffres, en pratique chaque organisation dépêche un représentant aux réunions du Réseau Ressources humaines (au niveau du Directeur des ressources humaines), aux réunions du Comité de haut niveau sur la gestion (au niveau du Directeur de l'Administration) et aux réunions de la CFPI (six missions d'une durée totale de huit semaines, plus quatre missions d'une semaine chacune pour les deux groupes de travail de la CFPI). Habituellement, un à trois représentants des fédérations de fonctionnaires assistent à ces réunions. Par contre, environ 25 représentants de l'Administration des diverses organisations participent à chaque réunion et à peu près 10 représentants de l'Administration participent aux groupes de travail de la CFPI. Actuellement, deux représentants du personnel sont libérés à plein temps pendant une année par l'organisation qui les emploie pour travailler à la FAFI. Toutefois, il n'y a à ce jour aucune disposition, dans aucune organisation, permettant de libérer un représentant élu du personnel expressément pour représenter le CCASIP. Ainsi, le représentant du personnel représentant le CCASIP représente simultanément l'ORP de l'organisation qui l'emploie. Les représentants du personnel de diverses organisations n'ont qu'un accès très limité au secrétariat de la CFPI.

134. Il convient d'examiner avec soin ces déséquilibres et d'y remédier par des moyens mûrement réfléchis afin d'offrir aux représentants du personnel un accès plus direct et équilibré aux entités du régime commun. Deux solutions sont possibles: a) remédier à l'absence d'indemnisation financière par les organisations participantes pour couvrir les frais de voyage et d'indemnité journalière de subsistance des représentants du personnel (actuellement financés par les cotisations du personnel aux ORP) afférents aux réunions des entités du régime commun et; b) remédier à l'absence de mécanismes de partage des coûts entre les organisations participantes sur la base de leurs capacités financières respectives afin de couvrir les coûts de la libération à plein temps de leurs fonctions des représentants du personnel élus aux fédérations.

X. Fédérations de fonctionnaires

A. Contexte, objectifs, histoire et domaines de responsabilité

135. Tout comme les fonctionnaires peuvent s'associer à un ORP et le font effectivement, les ORP peuvent quant à eux s'associer à une fédération de fonctionnaires et le font effectivement. Les statuts des fédérations définissent la manière dont celles-ci sont organisées et fonctionnent, leur gouvernance, leur règlement intérieur et les contrôles internes de responsabilité. Deux fédérations d'ORP ont été officiellement reconnues par les organes du régime commun et ont répondu au questionnaire du CCI, à savoir la FAFI (la seule fédération de 1952 à 1982) et le CCASIP (opérationnel depuis 1982). La reconnaissance accordée à la FAFI a été étendue au CCASIP par des résolutions de l'Assemblée générale et le Statut et le Règlement intérieur de la CFPI et par le biais de l'autorisation accordée à ces fédérations d'assister en tant qu'observateurs aux réunions du CAC, du CCQA, du Comité de haut niveau sur la gestion, du Réseau Ressources humaines, du Réseau interorganisations de la gestion des mesures de sécurité ainsi que d'organes subsidiaires connexes et du Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies (CMCPPNU)¹⁰⁸.

136. Les statuts du CCASIP (art. 1 à 9) et de la FAFI (art. 2 à 5) contiennent des renvois comparables à la Charte des Nations Unies, aux droits de l'homme fondamentaux, à la volonté de la fédération de contribuer à la communication et à la coopération entre ses membres, à la défense de la fonction publique internationale et de son indépendance ainsi qu'aux intérêts communs aux fonctionnaires internationaux, pour des effectifs totaux de près de 40 000 fonctionnaires pour chaque fédération. Actuellement, le CCASIP représente essentiellement les ORP du Secrétariat de l'ONU et de certaines entités rattachées aux Nations Unies, notamment les tribunaux pénaux internationaux et l'Université des Nations Unies. La FIFA représente essentiellement, quant à elle, les ORP des institutions spécialisées des Nations Unies (excepté ceux du BIT et de l'ONUDI, qui sont affiliés au CCASIP). Les deux ORP de l'UNESCO sont affiliés à deux fédérations différentes, l'AIPU au CCASIP et le SPU à la FAFI.

B. Gouvernance

137. Les deux fédérations ont une assemblée générale de leurs membres (les ORP) lors de laquelle ceux-ci s'efforcent de prendre des décisions par consensus. Elles sont aussi liées à d'autres groupements, directement pour la FAFI¹⁰⁹ et indirectement pour le CCASIP, dont le statut indique que «la participation d'un membre du CCASIP à un autre groupement de

¹⁰⁸ Une troisième «fédération» autoproclamée, appelée UNISERV, n'a pas répondu au questionnaire du CCI malgré de nombreux rappels et elle n'est pas envisagée ci-après.

¹⁰⁹ La FAFI comprend, outre les associations/syndicats qui en sont membres à part entière (ce sont les seuls qui ont le droit de vote au Conseil de la Fédération), des «membres associés» qui sont des associations/syndicats du personnel d'organisations internationales n'appartenant pas au système des Nations Unies et n'appliquant pas le régime commun des Nations Unies. Ces membres associés ont leurs propres organes délibérants composés de représentants élus, ils acceptent les statuts de la FAFI par écrit et s'engagent à les respecter (art. 9). La FAFI accorde également le «statut consultatif» aux associations/syndicats de fonctionnaires internationaux actifs ou en retraite et aux organes comparables qui ne remplissent pas les conditions requises pour être membres à part entière mais dont les objectifs sont similaires à ceux des membres de la Fédération (art. 12). Enfin, elle accorde le statut d'«observateur» (sur la recommandation du Comité exécutif) à 27 FUNSA, à la demande de celles-ci (art. 14). Voir par. 69.

personnel est possible, dès lors que les objectifs de ce dernier ne sont pas incompatibles avec les principes et statuts du CCASIP».

138. L'**assemblée générale** de chaque fédération est appelée le «Conseil» à la FAFI (il se réunit en février) et l'«Assemblée générale» au CCASIP (elle se réunit en mai). Les réunions sont organisées actuellement pour élire respectivement un comité exécutif de sept membres et un bureau de cinq membres, des dispositions visant à assurer la représentation équitable de l'ensemble des membres. Ces assemblées générales permettent de recueillir les positions des membres. Elles servent aussi d'instance de partage des connaissances, et sont l'occasion de tirer parti de celles de représentants spécialisés dans certains domaines des relations entre le personnel et l'Administration. Les technologies de l'information et de la communication (TIC), telles que vidéo et téléconférences, sont largement utilisées, et font que le Comité exécutif de la FAFI a pu récemment se réunir environ 20 fois dans la même année. Les communications avec les membres sont aussi facilitées par les sites Web des fédérations.

139. Pour les questions particulièrement pressantes ayant des conséquences majeures sur le bien-être du personnel, une assemblée générale extraordinaire peut être convoquée. Les deux fédérations reconnaissent qu'**il n'existe actuellement aucun mécanisme permettant de suivre l'application des décisions prises par leurs membres lors de la réunion annuelle**, lors de laquelle le programme de travail pour l'année à venir est arrêté. Les comptes annuels des deux fédérations sont vérifiés par des vérificateurs professionnels et présentés à l'ensemble des membres. Les deux fédérations aident les membres, à la demande de ceux-ci, à régler leurs conflits internes par la médiation ou la conciliation.

C. Les fédérations et le personnel hors siège

140. Les relations entre les fédérations et le personnel des bureaux hors siège dépendent de leurs membres, les ORP. Si le CCASIP affirme que tous ses membres s'efforcent de représenter le personnel hors siège et le personnel national, la FAFI reconnaît que les représentants de ces deux catégories de personnel ne jouissent pas du même accès à la Fédération que les représentants du personnel international. La FAFI obtient des informations sur les conditions d'emploi hors siège principalement par l'intermédiaire des FUNSA et de ses membres ayant une présence substantielle sur le terrain, ainsi que grâce à son site Web interactif et par l'intermédiaire des participants aux ateliers qu'elle organise dans le monde entier, en particulier à l'intention du personnel hors siège du PNUD. De plus, le Conseil de la FAFI est doté d'un comité permanent sur les conditions d'emploi hors siège.

D. Questions financières

141. S'il existe des différences majeures quant au financement des deux fédérations, elles ont une caractéristique commune, à savoir que chacune d'elles est principalement financée par les contributions versées par les ORP qui en sont membres (statut du CCASIP, art. 37 et 38¹¹⁰; règlement financier de la FAFI, art. 2) dans des délais clairement définis. Le CCASIP a néanmoins déclaré dans sa réponse au questionnaire du CCI que «la Fédération est financée par des contributions volontaires de ses membres» et qu'«il y a un seuil minimum de 2 500 dollars des États-Unis d'Amérique». Le budget du CCASIP

¹¹⁰ 37. Le budget du CCASIP est financé par des contributions en dollars É.-U. fixées selon une formule arrêtée d'un commun accord lors de l'Assemblée générale annuelle du CCASIP.

38. Chaque syndicat et association membre du CCASIP verse sa contribution au compte central du CCASIP dans les trois mois de l'Assemblée générale.

pour 2011 était de 73 000 dollars É.-U. et le barème des contributions découle du pourcentage du personnel représenté par chaque ORP.

142. La FAFI utilise une méthode sophistiquée pour fixer le montant des contributions de ses membres. Sur la base du budget annuel approuvé par le Conseil, les contributions sont pondérées en fonction de la catégorie (agents des services généraux/administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur) et du lieu d'affectation¹¹¹ et appliquées à l'ensemble du personnel de chaque organisation, l'idée étant que l'ensemble du personnel contribue. Le barème des contributions est approuvé par le Conseil en fonction des activités que la Fédération se propose d'entreprendre. Le budget total pour 2011 était de 762 947 francs suisses. Ce montant représente **approximativement 10 fois le montant du budget du CCASIP**, le taux d'échange des deux monnaies (dollar É.-U. et franc suisse) étant près de la parité lors de l'élaboration du présent rapport.

143. Une estimation provisoire, fournie par le Secrétaire général de la FAFI sur la base du budget de celle-ci pour 2012, du coût des divers (21) services qu'offre la Fédération s'établit comme suit: voyages¹¹²: entre 92 000 et 120 000 francs suisses; activités de formation (pour le renforcement des capacités et les représentants du personnel en matière de ressources humaines, questions juridiques, pensions et sécurité sociale et traitements): environ 70 000 francs suisses; services juridiques à l'intention des membres: 10 000 francs suisses; ateliers régionaux: plus de 20 000 francs suisses.

144. La principale dépense de la FAFI est toutefois représentée par son secrétariat, sans lequel les activités susmentionnées ne pourraient être organisées. Il comprend un administrateur (P-4 à plein temps), un agent des services généraux (G-6) à 80 %, deux agents des services généraux (G-4) à 50 % et un comptable consultant (travaillant seize heures par mois): au total, les dépenses salariales s'élèvent à environ 500 000 francs suisses. À ce montant s'ajoutent 80 000 francs suisses de dépenses opérationnelles supplémentaires, représentant la location de locaux à usage de bureaux à l'ONUG (8 000 francs suisses), l'administration du site Web, le matériel de bureau, les appels téléphoniques internationaux et le service de courrier. Il faudrait, pour comptabiliser comme il convient les ressources dont dispose la FAFI et qui lui sont indispensables, tenir compte de la libération à plein temps de leurs fonctions accordée à son président et son Secrétaire général par leurs organisations respectives. Les membres élus du Bureau conservent la même classe et le même niveau qu'ils avaient dans leur organisation, qui continue à leur verser leur salaire. Par le passé, ces deux postes ont été occupés par des fonctionnaires de grade G-5 à D-1.

¹¹¹ Le «facteur de pondération» appliqué au personnel (selon les chiffres fournis par le Comité de haut niveau sur la gestion) des diverses catégories et lieux d'affectation est le suivant: administrateurs-siège: pour les administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur en poste dans des pays à rémunération élevée = 1; administrateurs-hors siège: pour les administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur dans les lieux d'affectation à rémunération faible et hors siège = 0,9; agents des services généraux-siège: pour les agents des services généraux dans les pays et lieux d'affectation à rémunération élevée = 0,5; agents des services généraux hors siège, faible rémunération: pour les agents des services généraux dans les villes siège ou dans des lieux d'affectation à faible rémunération = 0,01; autres agents des services généraux hors siège: pour les agents des services généraux dans les pays et les lieux d'affectation hors siège à rémunération élevée = 0,5.

¹¹² Frais de voyage et indemnité journalière de subsistance pour l'exercice de fonctions de représentation dans les organes interorganisations, les organes délibérants du régime commun, y compris le Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination, le Comité de haut niveau sur la gestion, le Réseau Ressources humaines, les équipes spéciales, la CFPI (avec ses organes subsidiaires et groupes de travail) et le CMPPNU, aux réunions duquel la FAFI assiste en tant qu'observateur.

145. Bien que les articles 31 et 32 de son statut définissent le rôle de son secrétariat, en pratique le CCASIP ne dispose toujours pas d'un secrétariat, une situation qui pose de multiples difficultés du point de vue opérationnel, notamment pour la préservation de la mémoire institutionnelle. La disposition actuelle du statut du CCASIP (art. 21) selon laquelle son président doit être choisi parmi les dirigeants actuels des ORP limite encore la capacité de la fédération, puisque ce président doit exercer une double fonction de direction. La principale raison d'être de cette disposition tient au fait que les chefs de secrétariat des organisations participantes ne veulent pas que leur organisation prenne en charge le financement de l'exercice par les représentants du personnel de leurs fonctions de représentation au niveau du régime commun, alors même que le statut et le règlement intérieur de la CFPI prévoient clairement et officiellement de telles fonctions à ce niveau (voir par. 119).

146. Il est incohérent que certaines organisations paient seules la libération à plein temps de leurs fonctions des représentants du personnel qui travaillent pour les fédérations et représentent donc les intérêts du personnel de toutes les organisations du régime commun (voir par. 133 à 135). Si **une formule de partage des coûts est assurément nécessaire pour la libération à plein temps de ces représentants**, la pratique actuelle devrait être maintenue jusqu'à ce qu'un nouveau dispositif soit en place. De plus, l'organisation qui libère des représentants devrait envisager a) de permettre aux représentants ainsi libérés auprès d'une fédération du personnel d'accumuler du service (la période correspondante ne devrait pas être considérée comme une interruption de service) et b) de garantir le droit de ces représentants de retrouver leur poste une fois leurs fonctions auprès de la fédération achevées. Si le budget de la CFPI fait déjà partie de la section du budget de l'ONU consacrée aux «Activités financées conjointement», l'Inspecteur considère qu'il devrait être décidé d'ajouter au budget un poste permettant d'indemniser ceux qui exercent les fonctions officielles et indispensables de représentants du personnel pour le compte du régime commun dans le cadre des fédérations. La mise en œuvre de la recommandation ci-après devrait améliorer l'efficacité de la représentation du personnel au niveau du régime commun.

Recommandation 8

Les organes délibérants ou directeurs des organisations étudiées devraient prier leurs chefs de secrétariat de donner la priorité à l'élaboration d'une formule et d'un accord de partage des coûts en ce qui concerne le financement de toutes les dépenses associées à la fonction de représentation des membres des bureaux des fédérations du personnel reconnues dans le statut et le règlement intérieur de la CFPI.

E. La voie à suivre: coopération et convergence des fédérations

147. Étant donné les buts, valeurs et philosophies des deux fédérations, la qualité de ce qu'elles apportent toutes deux aux relations entre le personnel et l'Administration, la complémentarité évidente de leur composition et les dépenses supplémentaires générées par la duplication des fonctions et missions – en particulier pour ce qui est des organes du régime commun, **des représentants du personnel et de l'Administration ont mis en doute la nécessité de l'existence de deux fédérations**. Il est donc encourageant de noter que des responsables des deux fédérations ont de plus en plus coopéré ces dernières années pour présenter des vues (comparables) en ce qui concerne le régime commun.

148. S'il faudra assurément du temps aux fédérations actuelles et à leurs membres pour s'unir au sein d'une même fédération, **l'Inspecteur suggère à tous les ORP du système des Nations Unies de prendre des mesures raisonnables pour effectuer une évaluation en profondeur de tous les services qu'une fédération unifiée devra fournir et des dépenses correspondantes, sur la base de l'expérience passée. Une période de transition et des modalités d'intégration pourraient être définies et élaborées conjointement, dans un délai qui serait fixé.** Un secrétariat commun serait à l'évidence nécessaire, mais chacun des éléments le constituant devrait être réévalué avec soin en termes de coûts et d'avantages. Ce n'est qu'après que les mesures susmentionnées auront été prises qu'un nouveau système, simple, de cotisations des ORP pourra être conçu et établi. Les décisions prises à cet égard devront refléter une approche commune aux représentants du personnel des deux fédérations. Dans l'intervalle, une action symbolique vigoureuse et des échanges de vues prospectifs devraient être encouragés, à l'exemple de l'invitation lancée en 2012 par le CCASIP à la FAFI de se faire représenter par une délégation de haut niveau à l'assemblée générale du CCASIP.

XI. Accès aux États Membres et rôle de ceux-ci dans les relations entre le personnel et l'Administration

149. Comme c'est le cas au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies¹¹³, dans la plupart des institutions spécialisées des Nations Unies l'accès aux États Membres se limite généralement à la présentation de déclarations écrites/orales lors des réunions des organes compétents¹¹⁴ de leurs organes délibérants/directeurs respectifs, habituellement une ou deux fois par an. Toutefois, **il n'y a pas de dispositions officielles écrites garantissant cet accès aux États Membres aux ORP d'au moins sept organisations** (Association du personnel de l'AIEA, Association du personnel de l'OACI, Syndicat du personnel de l'OMI, Conseil du personnel du CCI, Conseil du personnel de l'UIT, Syndicat du personnel de l'UIT, UPU, Association des administrateurs du PAM, SASG du PAM, Association du personnel de l'OMPI)¹¹⁵. Ces ORP doivent donc passer par leurs chefs de secrétariat respectifs chaque fois qu'ils veulent communiquer avec leurs organes directeurs, et ils sont donc captifs de la bonne volonté du chef de secrétariat ou de la présidence de l'organe directeur concerné. Même lorsque l'accès leur est accordé (officiellement ou ponctuellement), certains ORP font observer que le peu de temps qui leur est alloué pour faire des déclarations (souvent de trois à cinq minutes) est insuffisant pour pouvoir informer adéquatement les États Membres des difficultés que connaissent les relations entre le personnel et l'Administration. Souvent, il n'y a pas de débat sur les déclarations faites, qui ne font pas l'objet d'un point de l'ordre du jour à part entière mais figurent en tant que sous-thème sous la rubrique des questions administratives.

150. Sur la base des réponses faites au questionnaire du CCI, les représentants de l'Administration de 10 organisations¹¹⁶ ont une vision plus positive que les ORP de la mesure dans laquelle les États Membres sont informés et tenus au courant des questions touchant les relations entre le personnel et l'Administration. À l'OMM, les représentants du personnel et ceux de l'Administration ont donné la même note (bonne), tandis que les représentants du personnel de l'OMS ont donné une meilleure note (bonne) que ceux de l'Administration (moyenne). Les deux parties reconnaissent que les États Membres ne souhaitent généralement pas microgérer les relations entre le personnel et l'Administration, considérant qu'il s'agit de questions internes, mais certains ORP (à la FAO, au BIT et au PAM) allèguent l'apparition/l'accroissement d'une tendance chez les États Membres à la microgestion, en particulier en raison de la crise financière actuelle et du désir de faire des économies. D'autre part, l'Association du personnel du siège de l'OMS fait observer qu'en raison précisément de la réforme en cours à l'Organisation, les États Membres de l'OMS sont maintenant mieux informés des questions touchant les relations entre le personnel et l'Administration et comprennent mieux le rôle joué par l'Association du personnel du siège, considérant celle-ci comme un acteur important de la réforme. Pour la toute première fois, en janvier 2012 cette association s'est vu accorder accès au Comité du programme, du budget et de l'Administration du Conseil exécutif de l'OMS, accès qu'elle demandait depuis 1993. L'APBI de l'UPU, pour sa part, se plaint que les États Membres de l'UPU n'exercent pas un contrôle suffisant.

¹¹³ JIU/REP/2011/10, par. 148 à 152.

¹¹⁴ Généralement les commissions chargées du programme, des finances, du budget et de l'Administration.

¹¹⁵ Le Syndicat du personnel de l'UIT affirme que l'Administration de l'UIT a retiré sa reconnaissance au Syndicat en 1992 à la suite d'une grève organisée par celui-ci pour protester contre les conditions d'emploi.

¹¹⁶ AIEA, CCI, FAO, OIT, OMI, OMPI, ONUDI, UIT, UNESCO et UPU.

151. Malgré les difficultés, les **exemples de pratiques utiles** susceptibles de faire prendre davantage conscience aux États Membres des questions touchant les relations entre le personnel et l'Administration sont également abondants:

- À l'OMS, où les ORP s'adressent au Comité exécutif deux fois par an (en janvier et en mai), c'est l'Association du personnel du siège de l'OMS qui intervient en mai et les six ORP régionaux en janvier. Ceci représente une bonne pratique garantissant que les États Membres sont également conscients des préoccupations du personnel hors siège;
- À l'UIT, le Groupe tripartite sur la gestion des ressources humaines réunit les représentants des États Membres, de l'Administration de l'UIT et du Conseil du personnel, et est chargé de préparer les questions qui seront soumises à la session annuelle du Conseil consacrées aux ressources humaines, et qui peuvent comprendre un rapport sur l'état des relations entre le personnel et l'Administration à l'organisation;
- Le Syndicat du personnel de l'UNESCO adresse d'office des exemplaires de ses bulletins d'information aux États Membres pour les tenir informés de l'état des relations entre le personnel et l'Administration;
- Outre des dispositions écrites prévoyant officiellement un accès, **il faut que les États Membres comprennent la valeur réelle des ORP**. Les associations du personnel de l'ONUSIDA et de l'OMI, qui mentionnent toutes deux en termes élogieux le rôle joué par les États Membres, soulignent que ceux-ci tiennent toujours compte de leurs vues, sont ouverts au dialogue, leur fournissent un appui excellent et accordent beaucoup de prix au dévouement et au professionnalisme du personnel et de ses représentants. L'AP-in-FAO a aussi noté que des représentants du personnel avaient rencontré des membres du Conseil de la FAO ces dernières années et indiqué qu'elle avait l'impression que ces rencontres étaient appréciées par les deux parties.

152. Dans l'ensemble, s'il est nécessaire que les États Membres jouent un rôle pour maintenir un certain équilibre (entre les représentants de l'Administration, ceux du personnel et les leurs), **les ORP sont unanimes à conclure que les États Membres ne doivent pas microgérer les relations entre le personnel et l'Administration**. Ils ont évoqué un certain nombre de mesures utiles en vue d'un engagement constructif des États Membres et avec ceux-ci dans ce domaine:

- Les États Membres de chaque organisation devraient prier les chefs de secrétariat de leur faire chaque année un rapport sur l'état des relations entre le personnel et l'Administration (problèmes, processus et progrès) à l'échelle de l'organisation; lorsque les ORP n'ont pas encore accès aux organes directeurs, les États Membres devraient les inviter à présenter des rapports et à faire des déclarations orales;
- L'Administration devrait organiser régulièrement des réunions informelles avec les ORP, en particulier avant (pour concrétiser des positions communes) et après (pour arrêter des mesures d'exécution des décisions) les réunions de l'organe directeur;
- Faire des économies étant une de leurs préoccupations majeures en raison de la crise financière, **les États Membres pourraient réduire sensiblement les frais afférents aux procès en établissant des mécanismes de règlement anticipé des conflits/différends ou en renforçant ceux qui existent déjà**, par exemple les médiateurs ou ombudsmans qui pourraient régler les différends avant qu'ils n'aboutissent à un procès devant le Tribunal administratif de l'OIT, où une instance coûte des milliers de dollars en moyenne (ou plus si le Tribunal statue contre l'organisation). De telles économies peuvent assurément être réalisées grâce à des relations de bonne foi entre le personnel et l'Administration.

153. La mise en œuvre de la recommandation ci-après devrait améliorer la coordination et la coopération entre les États Membres, l'Administration et les représentants du personnel¹¹⁷.

Recommandation 9

Dans les organisations étudiées où il n'en existe pas encore, les organes délibérants/directeurs devraient adopter, dans le cadre du statut du personnel, des dispositions conférant aux ORP le droit de faire des déclarations lors des réunions des organes intergouvernementaux compétents qui traitent de questions touchant le bien-être du personnel.

¹¹⁷ L'Administration de deux organisations participantes a notamment fait les observations suivantes en réaction à la recommandation 9:

AIEA: «Chaque année, le projet d'ordre du jour du Comité du programme et du budget comprend un point qui propose que le Président du Conseil du personnel prenne la parole à la réunion. Le Comité du programme et du budget a toujours approuvé ce point de l'ordre du jour, et invité le Président à prendre la parole. Si on le lui demande, et s'il existe un besoin, il est probable que le Conseil d'administration autorisera le Président à prendre la parole à une autre de ses réunions.»;

ONUDI: «Dans la résolution IDB1/Res.1, intitulée "Accès des représentants du personnel au Conseil du développement industriel", le Conseil a confirmé qu'il était prêt à entendre et à examiner pleinement les vues du personnel telles qu'exposées par un seul représentant reconnu du personnel du secrétariat de l'ONUDI dans un document présenté par l'intermédiaire du Directeur général, qui peut présenter des observations écrites sur ce document, au titre du point de l'ordre du jour intitulé "Questions relatives au personnel". Le Conseil a aussi décidé que pour "l'aider dans ses délibérations, le Conseil peut, s'il le juge souhaitable, inviter un seul représentant reconnu du personnel du secrétariat de l'ONUDI à faire un exposé oral devant lui pour présenter, au début de l'examen par le Conseil du point de l'ordre du jour pertinent, le document" susmentionné. L'accès du Conseil du personnel au Conseil du développement industriel n'est pas prévu dans les Statut et Règlement de l'ONUDI, mais en pratique des documents ont régulièrement été présentés au Conseil du développement industriel.».

XII. Conclusions

A. Enseignements

154. Pour conclure les deux rapports sur les relations entre le personnel et l'Administration dans les organismes du système des Nations Unies (JIU/REP/2011/10 et JIU/REP/2012/10), ou sur la manière dont ces relations sont perçues, l'Inspecteur souhaite souligner les éléments qui semblent, sur la base des entretiens qu'il a eus avec le personnel et l'Administration, déterminer le succès ou l'échec de leurs relations. Comme on l'a déjà dit, le contenu du chapitre VII du document JIU/REP/2011/10, intitulé «Responsabilisation de tous les partenaires» est applicable à tous les acteurs participant aux relations entre le personnel et l'Administration dans l'ensemble du système des Nations Unies. **Le plus important est que l'Administration soit convaincue, et que les chefs de secrétariat en particulier soient convaincus, de l'importance critique des relations entre le personnel et l'Administration** dans l'administration générale des organisations/entités. Ceci implique:

- **Une gestion des ressources humaines rationnelle et professionnelle** avec, si possible, des contacts ou une voie hiérarchique directs entre le directeur des ressources humaines et le chef de secrétariat;
- **Une vision stratégique à moyen et à long terme – qui doit être communiquée aux représentants du personnel comme à ceux de l'Administration et discutée avec eux** – aux niveaux de l'organisation et interorganisations, des intérêts de l'organisation, et non une série de décisions unilatérales (et parfois à courte vue) conçues et exécutées sous la pression;
- **Des relations entre le personnel et l'Administration de qualité pour la gestion efficace des ressources humaines**, particulièrement nécessaire en période de restrictions budgétaires difficiles et de pénurie de ressources extrabudgétaires.

155. Ce n'est pas une coïncidence si **lorsque ces relations sont considérées comme bonnes ou excellentes par le personnel comme par l'Administration, les contacts entre les représentants des services des ressources humaines et des ORP sont réguliers, fréquents, officieux comme officiels, et encouragés par une politique de la porte ouverte**. Un élément essentiel des relations entre le personnel et l'Administration est le ton qui leur est donné par la haute administration et la présidence de l'ORP; lorsque ce ton est à la discussion, à la négociation et au règlement des problèmes, les résultats seront positifs et pour le personnel et pour l'organisation. Dans le même temps, les deux parties doivent comprendre que les relations entre le personnel et l'Administration ne signifient pas la cogestion mais des consultations ou négociations de bonne foi sur les questions touchant le bien-être du personnel.

156. De plus, dans l'ensemble du système des Nations Unies, la culture est telle que les exemples venus d'en haut se répercutent rapidement dans l'ensemble de l'organisation en suivant la voie hiérarchique. Ces exemples doivent donc être constructifs et positifs. Toutefois, en l'absence de bonne foi d'un côté ou de l'autre, il devient très difficile de créer la confiance. Il arrive que les supérieurs hiérarchiques soient réticents à participer au règlement des problèmes pouvant se poser dans la gestion des ressources humaines ou les relations entre le personnel et l'Administration, soit qu'ils craignent qu'il en découle de nouveaux problèmes pour eux-mêmes, soit qu'ils ne se sentent pas suffisamment équipés pour les résoudre. Quoi qu'il en soit, il s'agit là d'occasions de relations constructives perdues, puisque les cadres opérationnels travaillent quotidiennement avec le personnel et sont donc bien placés pour traiter les problèmes dès qu'ils se posent. L'action

de l'Administration face aux problèmes se posant dans la gestion des ressources humaines et les relations entre le personnel et l'Administration devrait donc reposer sur un partenariat entre les cadres opérationnels et l'équipe de direction des services des ressources humaines.

157. Les représentants du personnel, pris individuellement, devraient être aptes à bien communiquer, à bien écouter et à bien négocier, avoir une connaissance approfondie du fonctionnement de leur organisation et être soucieux du bien-être général de l'ensemble du personnel. Ils doivent:

- Avoir un fort sentiment de responsabilité personnelle et collective (au niveau de l'ORP) vis-à-vis de leurs partenaires dans les négociations et consultations, ainsi que vis-à-vis de ceux qui les ont élus;
- Être prêts à être pleinement informés et formés, individuellement ou en équipe, pour ce qui est des aspects techniques les plus rébarbatifs de la gestion des ressources humaines et de la méthodologie du régime commun, ainsi que du cadre juridique de l'organisation/entité;
- Être disponibles et accessibles pour tous ceux qu'ils servent, spécialement les fonctionnaires en poste hors siège, en particulier lorsqu'eux-mêmes bénéficient de temps libre rémunéré pour l'exercice de leurs fonctions de représentation.

158. Outre les connaissances et compétences professionnelles, **il faut, pour que les relations entre le personnel et l'Administration soient bonnes, que les représentants de l'un et l'autre fassent preuve de respect mutuel** à l'égard de la personne comme de sa fonction officielle de représentation. Il ne s'agit pas seulement d'une question d'éthique; **la bonne foi est en premier lieu une question de professionnalisme**. Le respect mutuel devient souvent difficile dans les relations entre le personnel et l'Administration parce que les intérêts immédiats des uns et des autres sont généralement divergents et les grades des protagonistes fréquemment différents, les organisations du système des Nations Unies opérant dans une culture qui surestime (inconsciemment) l'importance du rang d'une personne dans son organisation. L'Inspecteur estime toutefois que des relations entre le personnel et l'Administration de qualité, caractérisées par le respect mutuel et le professionnalisme, peuvent exister et existent effectivement, l'ayant constaté dans certaines organisations.

159. L'Inspecteur a été frappé par la **peur soit d'adhérer à un syndicat** soit de s'engager dans l'action syndicale ou d'exercer une fonction de représentation **exprimée à maintes reprises** par de nombreux fonctionnaires avec lesquels il s'est entretenu, en particulier ceux qui avaient un statut contractuel précaire. **La peur de représailles de l'Administration dans les organismes des Nations Unies révèle un grave manque de confiance et constitue un message troublant**. Un retour à des relations plus équilibrées nécessite des initiatives et exemples puissants – notamment de la haute administration – propres à dissiper de telles craintes. Des mesures décisives devraient être prises pour autonomiser les membres du personnel les plus vulnérables, en particulier au moyen d'une formation et d'un partage des connaissances. Les ORP et les fédérations devraient jouer leur rôle à cet égard (ils le font parfois déjà), tout comme les représentants des États Membres, les organes du régime commun et les membres de la CFPI, du Comité de haut niveau sur la gestion et du Réseau Ressources humaines, qui tous doivent contribuer à rendre les relations entre le personnel et l'Administration plus constructives.

B. Aller de l'avant

160. On a assisté, ces vingt dernières années, à une augmentation des effectifs des organisations internationales en général et de ceux du système des Nations Unies en particulier, mais aussi à la diversification et la fragmentation du personnel et à la multiplication des arrangements contractuels de «non-fonctionnaires», ce qui compromet le régime commun édifié par les générations antérieures. Le moment est venu pour tous – chefs de secrétariat, organes du régime commun et ORP – de faire face à la réalité, à savoir que **les «non-fonctionnaires» ne sont plus marginaux, mais constituent une importante proportion de la main-d'œuvre des organisations**, et de réfléchir à la meilleure manière de s'adapter à l'évolution de la situation, en garantissant un minimum de protection et de droits aux agents concernés dans le cadre des relations entre l'Administration et les fonctionnaires et non-fonctionnaires.

161. La promotion des relations entre le personnel et l'Administration exige également **d'accorder davantage d'attention aux préoccupations du personnel des bureaux hors siège et aux difficultés auxquelles il est confronté**. Certaines initiatives ont déjà été prises par divers ORP et fédérations pour organiser des ateliers et sessions de formation à l'intention du personnel hors siège, mais ces activités doivent être considérablement développées et des contacts réguliers s'instaurer afin que les préoccupations de ce personnel soient mieux représentées durant les discussions avec l'Administration. Celle-ci devrait pour sa part veiller à ce que l'ensemble du personnel, en particulier les membres de celui-ci en poste hors siège, **comprenne les principaux problèmes que posent les relations entre le personnel et l'Administration**. Il ressort clairement des entretiens menés par l'Inspecteur que de nombreux membres du personnel hors siège ne connaissent même pas les responsabilités et droits fondamentaux qui sont les leurs en tant que fonctionnaires. Les consultations et négociations devraient viser à parvenir à un consensus ou à échanger des vues sur certaines questions de principe, et non sur des projets de documents spécifiques. Le temps nécessaire pour de tels processus s'en trouverait ainsi réduit de manière significative.

162. Une autre constatation majeure du présent rapport est qu'il ne peut y avoir de relations de qualité entre le personnel et l'Administration si des représentants du personnel compétents ne se portent pas volontaires en nombre suffisant, en particulier s'ils ne sont pas assez nombreux pour écouter, étudier, consulter et négocier au nom de ceux qui les ont élus. Si les fonctions de représentation méritent d'être indemnisées au niveau de l'organisation comme le prévoient les textes existants, le même raisonnement est pleinement applicable à la représentation du personnel au niveau du régime commun.

Annexe I

Structure de gouvernance des ORP

Organisation		Assemblée générale			Conseil/Comité du personnel			Bureau		
		Ouverte à tous les fonctionnaires	Fréquence	Quorum pour une session ordinaire*	Nombre de membres statutaires	Fréquence des réunions en pratique	Quorum**	Nombre de membres statutaires	Fréquence des réunions en pratique	Quorum***
FAO	SASG	O	Annuelle	33 % des membres	15	Hebdomadaire	>50 %	7	Hebdomadaire (souvent avec les réunions du conseil du personnel)	>50 %
	AP-in-FAO	O	Annuelle	Aucun	37	Tous les deux mois	>50 %	10	Hebdomadaire	>50 %
AIEA		O	Annuelle	Aucun	32 (membres); 32 (suppléants)	Tous les deux mois	>50 %	11	Mensuelle	>50 %
OACI		N	Annuelle	15 %	9	Hebdomadaire	>50 %	ND	ND	ND
BIT		O	Semestrielle	10 %	21	Toutes les deux semaines	Aucun	8	Hebdomadaire	Aucun
OMI		O	Annuelle	25 %	6	Toutes les deux semaines	50 %	4	Toutes les deux semaines	100 %
CCI		O	Annuelle	25 %	> 5	Tous les deux mois	>50 %	-	-	-
UIT	Conseil du personnel	O	Annuelle	10 %	32	Toutes les deux semaines	>50 %	6	Lorsque cela est nécessaire	50 %
	Syndicat du personnel	O	Annuelle	>50 %	8	Hebdomadaire	>50 %	8	Hebdomadaire	>50 %
ONUSIDA		O	Annuelle	Aucun	15	Toutes les deux semaines (VTC)	>50 %	4	Avec les réunions du conseil du personnel	ND
UNESCO	Syndicat du personnel	O	Annuelle	Aucun	20	Hebdomadaire	Aucun	5	-	-
	AIPU	O	Annuelle	33 % des membres	40	Semestrielle	66 %	15	Hebdomadaire	33 %

Organisation	Assemblée générale			Conseil/Comité du personnel			Bureau			
	Ouverte à tous les fonctionnaires	Fréquence	Quorum pour une session ordinaire*	Nombre de membres statutaires	Fréquence des réunions en pratique	Quorum**	Nombre de membres statutaires	Fréquence des réunions en pratique	Quorum***	
ONU/DI	O	Annuelle	3 %	16	Hebdomadaire	>50 %	5	Lorsque cela est nécessaire	Aucun	
OMT	O	Annuelle	33 %	4 à 7	Lorsque cela est nécessaire	>50 %	4 à 7	-	-	
UPU	N	Annuelle	33 %	7	-	>50 %	-	-	-	
OMPI	O	Annuelle	15 %	7 à 10	Hebdomadaire	>50 %	ND	Lorsque cela est nécessaire	ND	
OMS (Siège)	O	Annuelle	-	20	Trois fois par semaine	Aucun	6	Hebdomadaire	-	
OMM	O	Annuelle	40 %	10	Toutes les deux semaines	50 %	4	Toutes les deux semaines	Aucun	
PAM	SASG	N	Annuelle	33 %	15	Hebdomadaire	>50 %	7	Hebdomadaire	50 %
	Association des administrateurs	N	Annuelle	-	11	Mensuelle	>50 %	5	Mensuelle	>50 %

Sources: Statuts des ORP et réponses aux questionnaires du CCI.

* En pourcentage des membres.

** En pourcentage des représentants.

*** En pourcentage des membres du Bureau.

Cases marquées par un tiret (-): information non disponible.

Annexe II

Modalités des élections aux ORP

		<i>Répartition des représentants (agents des services généraux/administrateurs, lieux d'affectation, groupe électoral)</i>	<i>Durée du mandat (en années)</i>	<i>Limite au nombre des mandats</i>	<i>Proportion des sièges à pourvoir à chaque élection</i>	<i>«Qui élit les représentants du personnel pour exercer des fonctions dont les organes mixtes?»</i>
FAO	AP-in-FAO	Administrateurs du groupe électoral y compris les groupes régionaux (hors siège)	2	2	100 %	L'AP-in-FAO présente ses propres candidats aux sièges de membres/suppléants de la plupart des comités mixtes personnel/Administration à l'exception des comités des pensions et des recours qui sont élus par le personnel; s'agissant d'autres comités, comme le Comité de sélection des administrateurs, l'AP-in-FAO propose des noms avec les départements au Directeur général qui prend la décision finale.
	SASG	Agents des services généraux	2	Aucune	50 %	Le Comité exécutif les nomme mais l'ensemble du personnel participe aux élections au Comité des recours et au Comité des pensions.
AIEA		1 voix par groupe électoral (32 groupes électoraux)	2	Aucune	100 %	L'ensemble du personnel et le Conseil du personnel selon l'organe mixte concerné.
OACI		6 G et 6 P (dont 1 de chaque catégorie en poste dans un bureau régional)	2	Aucune	50 %	Le Conseil du personnel.
BIT		16 du siège, 5 membres titulaires de 4 régions géographiques et de Turin	2	Aucune	50 % pour le siège	Le Comité du syndicat du personnel.
OMI		Aucun	2	Aucune	50 %	Les membres du Comité du personnel.
CCI		1 représentant pour 30 fonctionnaires, siège seulement	2	Aucune	100 %	Avant le 01/01/2012, le personnel. Depuis le 01/01/2012, le conseil du personnel.
UIT	Conseil du personnel	Aucun	2	3	100 %	L'ensemble du personnel.
	Syndicat du personnel	Aucun	2	Aucune	50 %	L'ensemble du personnel.

		<i>Répartition des représentants (agents des services généraux/administrateurs, lieux d'affectation, groupe électoral)</i>	<i>Durée du mandat (en années)</i>	<i>Limite au nombre des mandats</i>	<i>Proportion des sièges à pourvoir à chaque élection</i>	<i>«Qui élit les représentants du personnel pour exercer des fonctions dont les organes mixtes?»</i>	
ONUSIDA		8 de Genève, 7 des bureaux de pays	2	Aucune	50 %	Les membres du Comité.	
UNESCO	Syndicat du personnel	Pas plus de 5 membres de la même nationalité	2	-	-	-	
	AIPU	8 par groupe géoculturel**	2	Aucune	100 %	Le Conseil du personnel.	
ONUDI		En fonction du nombre de fonctionnaires dans le groupe électoral	2	Aucune	100 %	Le Conseil du personnel.	
OMT		-	1	2	-	-	
UPU		1 P-5, 2 P-1 à P-4, 3 G, 1 siège à un non-titulaire de contrat ONU	1	Aucune	100 %	Le personnel pour les membres du Comité et l'Association du personnel pour les membres de la présidence.	
OMPI		Aucun	2	Aucune	>50 %	L'ensemble du personnel.	
OMS		Siège	Au moins 5 G et 5 P	2	Aucune	50 %	L'ensemble du personnel.
OMM		En fonction de l'équilibre G/P dans le lieu d'affectation	2	2	50 %	L'ensemble du personnel.	
PAM	Association des administrateurs	P uniquement (environ 50 % du siège, 50 % des bureaux hors siège)	2	2*	50 %	Le Conseil du personnel.	
	SASG	Agents des services généraux seulement	1 ou 2	Aucune	ND	Le Comité exécutif les nomme.	

Sources: Statuts des ORP et réponses aux questionnaires du CCI.

* Au moins une année d'interruption après deux mandats consécutifs.

** Les membres de l'AIPU sont représentés dans cinq groupes géoculturels: Afrique, Amérique latine et Caraïbes, Asie-Pacifique, États arabes, Europe et Amérique du Nord (statut de l'AIPU, art. 6).

Cases marquées par un tiret (-): information non disponible.

Annexe III

Composition des ORP et participation électorale

		<i>Fonctionnaires remplissant les conditions requises pour être membres (décembre 2010)</i>	<i>Membres versant une cotisation (2011)</i>	<i>Nombre ou pourcentage de votants (élections à l'ORP les plus récentes)</i>
FAO	Association du personnel	1 884	618	257
	SASG	986 ¹¹⁸	465	52,41 %
AIEA		2 220	1 500	-
OACI		700	505	-
BIT		2 990	2 018	628
OMI		295	235	193
CCI		269	266	158 ou 65 % (juillet 2011)
UIT	Conseil du personnel	738	11	291
	Syndicat du personnel		360	106
ONUSIDA		950 (environ)	470 (environ)	260
UNESCO	Syndicat du personnel	1 958	-	-
	AIPU		380	170
ONUDI		719	477	168
OMT		95	72	-
UPU		259	138 ¹¹⁹	30 % (des membres de l'AP)
OMPI		923	675	322
OMS	Siège	1 025	-	962
OMM		271	149	160
PAM	Association des administrateurs	1 500 (environ)	740	295 ¹²⁰
	SASG	483 ¹²¹	185	52,41 %

Sources: Statuts des ORP et réponses aux questionnaires du CCI.

Cases marquées par un tiret (-): information non disponible.

¹¹⁸ Seuls les agents des services généraux au siège de la FAO et dans ses bureaux de liaison peuvent être membres.

¹¹⁹ 75 membres payant une cotisation sont des retraités et n'appartiennent donc pas au personnel de l'UPU.

¹²⁰ Seuls les membres versant une cotisation ont le droit de voter aux élections de l'Association des administrateurs du PAM.

¹²¹ Seuls les agents des services généraux en poste au siège du PAM peuvent être membres.

Annexe IV

Facilités et temps libre accordés pour l'exercice de fonctions de représentation du personnel

		<i>Détachement ou poste inscrit au budget ordinaire pour des tâches administratives (A)</i>	<i>Détachement ou poste inscrit au budget ordinaire en équivalent temps plein (A)</i>	<i>Temps libre accordé en équivalent temps plein (ETP) (B)</i>	<i>Répartition du temps libre accordé en équivalent temps plein</i>	<i>Total ETP (A+B)</i>
FAO	SASG	1 G 50 %	0,5	2,1	1 RP 50 % + 6 RP 20 % + 8 RP 5 %	2,6
	AP-in-FAO	Aucun	0	2,6	3 RP 30 % + 4 RP 20 % + 3 RP 30 %	2,6
AIEA		1 G-5	1	1	100 % (présidence) + 100 % (assistant administratif)	2
OACI		1 G-4 50 %	0,5	0,5	50 % (présidence)	1
BIT ¹²²		1 G-6	1	2,5 + ad hoc	100 % (présidence) + 50 % (vice-présidence) + 100 % (Secrétaire général) + ad hoc	> 3,5
OMI		1 P-4 et 1 G-6	2	0,25	25 % (présidence)	2,25
CCI		Aucun	0	0,5 (+ ad hoc)	50 % (présidence)	> 0,5
UIT	Conseil du personnel	1 G-5	1	0,8	50 % (présidence) + 30 % (secrétaire)	1,8
	Syndicat du personnel	Aucun	0	0	Aucun	0
ONUSIDA		2 G-6 50 %	1	2,3	50 % (présidence) + 50 % (vice-présidence) + 13 RP 10 %	3,3

¹²² L'Administration du BIT a répondu en ce qui concerne le temps libre accordé aux représentants du Syndicat du personnel: «L'équivalent de trente (30) mois de travail est accordé en temps libre aux représentants du personnel membres du Comité du Syndicat du personnel au siège pour l'exercice de leurs fonctions syndicales. De plus, les membres du Comité du Syndicat du personnel au siège sont libérés de leurs fonctions pour participer aux réunions du Comité normalement une demi-journée par semaine. À leur demande et sous réserve de l'approbation de leur supérieur hiérarchique, les membres du Syndicat du personnel peuvent aussi bénéficier d'un congé spécial rémunéré pour participer aux réunions convoquées par le Comité du Syndicat du personnel ou en son nom (voir circulaire 448).».

		<i>Détachement ou poste inscrit au budget ordinaire pour des tâches administratives (A)</i>	<i>Détachement ou poste inscrit au budget ordinaire en équivalent temps plein (A)</i>	<i>Temps libre accordé en équivalent temps plein (ETP) (B)</i>	<i>Répartition du temps libre accordé en équivalent temps plein</i>	<i>Total ETP (A+B)</i>
UNESCO	Syndicat du personnel	1 G-7, 1 G-4 50 %	1,5	1	100 % (présidence)	5
	AIPU	1 G-6, 1 G-4 50 %	1,5	1	100 % (présidence)	
ONUDI		1 G-6	1	2	100 % (présidence) + 100 % (secrétaire)	3
OMT		Aucun	0	0	Aucun	0
UPU		Aucun	0	0	Aucun	0
OMPI		1 G-6 80 %	0,8	2	2 RP 100 %	2,8
OMS	Siège	1 G-5 50 %	0,5	1	100 % (présidence) ¹²³	1,5
OMM		1 G-4 50 %	0,5	1 + ad hoc	50 % (présidence) + 50 % (secrétaire) + ad hoc pour l'autre RP	> 1,5
PAM	SASG	Aucun	0	ad hoc	Temps raisonnable accordé ¹²⁴	ad hoc
	Association des administrateurs	Aucun	0	3	100 % (présidence) + 10 RP 20 %	3

Sources: Statuts des ORP et réponses aux questionnaires du CCI.

¹²³ 100 % alloués par l'Administration; 50 % utilisés par la présidence pour des fonctions de représentation du personnel; les 50 % restants utilisés par les fonctionnaires aidant le président à effectuer son travail professionnel technique.

¹²⁴ Commentaire du SASG du PAM: «Nous avons 20 % de temps libre en vertu d'un accord verbal entre l'ancien Président du SASG et l'ancien Directeur des ressources humaines. L'un et l'autre ayant quitté le Programme, le fonctionnaire chargé des relations avec le personnel ne reconnaît pas cet accord verbal et a remis en vigueur la disposition relative au "temps raisonnable" (au lieu des 20 %) figurant dans l'Accord de reconnaissance entre le PAM et le SASG.».

Annexe V

Enquêtes sur le personnel effectuées dans chaque organisation

	<i>Enquête sur le personnel</i>	<i>Date</i>	<i>Effectuée par</i>	<i>Nombre de personnes ayant répondu</i>	<i>Taux de réponse</i>
FAO	O	2011	Une entreprise privée	4 715	77 %
AIEA	O	2001 et 2004	L'Administration	-	-
OACI	O	2005, 2009 et 2011	L'ORP	519 (2005), 284 (2011)	69 % (2005), 41 % (2011)
BIT	O	2010	L'ORP	-	-
		2011	L'Administration	-	-
OMI	O	2009	L'Administration	160	50 %
CCI	O	2009	Le BSCI de l'ONU	139	52 %
		2012	Une entreprise privée	148	56 %
UIT	N	-	-	-	-
ONUSIDA	O	-	L'ORP et l'Administration	-	-
UNESCO	O	2010	L'Administration	1 226	30 %
ONUDI	O	2008, 2010	L'ORP et l'Administration (enquête de 2008)	-	-
OMT	N	-	-	-	-
UPU	O	2011	L'Administration	112	44 %
OMPI	O	-	L'Administration	-	-
OMS	O	2012	L'ORP	1 029	51 %
OMM	O	2008	L'Administration	-	-
PAM	O	2010	L'Administration	192	-

Sources: Statuts des ORP et réponses aux questionnaires du CCI.

Cases marquées par un tiret (-): information non disponible.

Annexe VI

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, AIEA et CCI															
		Nations Unies*	CNUCED	PNUD	PNUE	FNUAP	ONU-Habitat	HCR	UNICEF	ONU/DC	UNOPS	UNRWA	ONU-Femmes	PAM	FAO	AIEA	OACI	BIT	OMI	CCI	UIT	ONUSIDA	UNESCO	ONUDI	OMT	UPU	OMPI	OMS	OMM	
Pour suite à donner		<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"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>											
Pour information		<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"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>											
Recommandation 1	a													E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
Recommandation 2	c													E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
Recommandation 3	e													E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
Recommandation 4	c													E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
Recommandation 5	a													L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	
Recommandation 6	c													E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
Recommandation 7	e													E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
Recommandation 8	e													L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	
Recommandation 9	c													L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	

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

Effet escompté: **a:** responsabilité 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.

* Comprend toutes les entités énumérées dans la circulaire ST/SGB/2002/11 sauf la CNUCED, l'ONU/DC, le PNUE, ONU-Habitat, le HCR et l'UNRWA.