



Assemblée générale

Distr. générale
20 décembre 2004
Français
Original: anglais

Cinquante-neuvième session

Point 115 de l'ordre du jour

Corps commun d'inspection

Série de rapports sur la gestion axée sur les résultats dans le système des Nations Unies

Troisième partie : Gestion des résultats et des contrats

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « *Managing performance and contracts : part III of the series on managing for results in the United Nations system* » (JIU/REP/2004/8).



JIU/REP/2004/8

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

SUIVI DU COMPORTEMENT PROFESSIONNEL ET CONTRATS

TROISIÈME PARTIE

**DU RAPPORT SUR LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS
DANS LE SYSTÈME DES NATIONS UNIES**

Document établi par

*Even Fontaine Ortiz
Ion Gorita
Victor Vislykh*

Corps commun d'inspection



**Genève
2004**

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Sigles et acronymes		iv
I. INTRODUCTION	1 – 6	1
II. SUIVI DU COMPORTEMENT PROFESSIONNEL.....	7 – 36	3
III. RÉCOMPENSE DES RÉSULTATS	37 – 65	16
IV. ARRANGEMENTS CONTRACTUELS	66 – 110	27

SIGLES ET ACRONYMES

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
BSCI	Bureau des services de contrôle interne du Secrétariat de l'ONU
CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination
CFPI	Commission de la fonction publique internationale
e-PAS	Système électronique d'évaluation et de notation des fonctionnaires
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
GAR	Gestion axée sur les résultats
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du Travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

I. INTRODUCTION

1. La plupart des organismes des Nations Unies sont passés, ces dernières années, à un mode de gestion axé sur les résultats, comme indiqué dans les première et deuxième parties du présent rapport. Il ne s'agit pas d'un effort isolé car cette évolution correspond à un changement d'état d'esprit général ayant amené à placer l'évaluation des résultats, la délégation des pouvoirs et la responsabilisation au premier plan de la gestion des administrations nationales. Cette «nouvelle gestion publique» se distingue, entre autres, par les caractéristiques suivantes:

a) L'attention accrue portée à la définition précise des résultats attendus des organismes et de leurs agents;

b) Une amélioration des systèmes d'information et de suivi au sein des organismes et à l'extérieur;

c) Des arrangements en matière d'emploi liés aux résultats qui prévoient des mesures d'incitation et de sanction fondées sur le comportement individuel¹.

2. Les première et deuxième parties du présent rapport ont également mis en lumière les difficultés rencontrées par les organismes des Nations Unies pour réaliser ce changement des mentalités, la première partie étant axée sur les notions fondamentales de la gestion axée sur les résultats (GAR) et leur application. La deuxième partie, en revanche, traitait principalement de la délégation de pouvoirs et de la responsabilisation en tant qu'aspects essentiels de la gestion des ressources humaines qui sont d'une importance cruciale pour la systématisation et la mise en œuvre de la GAR. La troisième partie du présent rapport porte sur les questions concernant le suivi du comportement professionnel aux fins de l'évaluation des résultats et la mise au point d'arrangements contractuels qui favorisent la gestion axée sur les résultats.

3. Le suivi du comportement professionnel fait partie intégrante d'un système de responsabilités-pouvoirs-obligation de rendre compte. Il convient d'évaluer avec précision le comportement individuel en fonction d'objectifs bien définis, en se fondant sur des indicateurs spécifiques, tout comme d'ailleurs la contribution individuelle aux résultats globaux, et les décisions en matière de gestion doivent découler de cette évaluation, pour que la gestion axée sur les résultats s'implante véritablement dans une organisation donnée, à tous les niveaux. Il faut ensuite mettre au point des arrangements contractuels qui favorisent une amélioration des performances et cadrent avec le mode de gestion orienté vers les résultats. En outre, si l'on part du principe que le personnel d'encadrement dispose de la marge de manœuvre nécessaire, sous réserve qu'il existe des mécanismes de suivi et de responsabilisation idoines, le type de contrat peut également devenir un facteur essentiel de l'exercice de l'autorité en matière de gestion.

4. Il a par ailleurs été signalé dans les précédentes parties du rapport que, comme le processus de réforme engagé dans de nombreux organismes des Nations Unies n'avait été mené que très récemment ou était encore en cours, il était trop tôt pour en mesurer l'impact. Cette remarque vaut particulièrement dans le domaine du suivi du comportement professionnel et de la réforme des arrangements contractuels. Par conséquent, le CCI propose dans ce domaine également un cadre de référence dans l'espoir que les organisations participantes pourront s'en servir pour jauger leurs progrès vers l'instauration d'un système de gestion axée sur les résultats. Il mentionne des exemples de politiques et de pratiques auxquels il y a lieu de se reporter pour étoffer ce cadre de référence et favoriser les progrès dans le sens de la GAR.

5. Comme dans la deuxième partie du présent rapport, le Cadre de gestion des ressources humaines² et d'autres études récentes élaborées par la Commission de la fonction publique

¹ John Martin, *Changing Accountability Relations: Politics, Consumers and the Market* (Service de la gestion publique, OCDE, 1997).

internationale (CFPI) ont servi de point de départ et de fil conducteur aux Inspecteurs dans leur réflexion. L'intention de ces derniers n'était donc pas de se lancer dans une étude faisant double emploi avec le travail remarquable et de grande envergure réalisé par la Commission en ce qui concerne le suivi du comportement professionnel et les arrangements contractuels, ni de préjuger de ses conclusions, mais plutôt de dresser, à l'intention des États Membres, des chefs de secrétariat et du personnel des organisations participantes, un bilan concis, mais complet de la manière dont ces questions s'intègrent dans la gestion axée sur les résultats.

6. Le troisième volet du rapport a été rédigé en même temps que les premier et deuxième volets, et la méthode suivie aux fins de son élaboration est décrite dans la synthèse du rapport. En particulier, une première ébauche a été soumise pour examen à une réunion de travail tenue en juin 2004. Cette réunion était ouverte à tous les fonctionnaires intéressés des organismes participants, lesquels y étaient, pour la plupart, représentés. Leur contribution active et constructive à cette réunion s'est avérée importante pour la mise au point du cadre de référence. Les Inspecteurs tiennent à remercier tous ceux qui ont contribué à l'élaboration du rapport.

II. SUIVI DU COMPORTEMENT PROFESSIONNEL

7. Le suivi du comportement professionnel s'entend du processus systématique par lequel un organisme associe ses fonctionnaires, à titre individuel et en tant que membres d'un groupe, à l'amélioration de l'efficacité dont il fait preuve dans l'exécution de son mandat et à la réalisation de ses objectifs. Dans le système des Nations Unies, toutefois, on a longtemps donné au suivi du comportement professionnel le sens plus restreint d'«évaluation», et les systèmes mis au point dans les années 80 et 90 ont souvent manqué de crédibilité. La CFPI a montré que, si l'ensemble des organismes auprès desquels une enquête avait été réalisée en 2003 appliquait un système d'évaluation du comportement individuel, cette évaluation était rarement menée à bien en temps voulu, et plus de 95 % des effectifs des organisations étaient concentrés sur les trois notes les plus élevées³.

8. En plus de l'irrégularité de leur mise en œuvre et de la surnotation générale des fonctionnaires, les systèmes en place étaient dépourvus de bon nombre des caractéristiques décrites ci-après qui assurent la cohérence et la fiabilité d'un système de suivi du comportement professionnel. Il importe de remédier à cette situation, et plusieurs organisations sont déjà en train de le faire, en raison de l'importance que revêtent pour la GAR des systèmes appropriés de suivi du comportement professionnel, comme l'a clairement déclaré le secrétariat de l'Organisation mondiale de la santé (OMS): «Une gestion efficace du personnel, la formulation d'appréciations constructives et de conseils positifs et une formation bien ciblée sont autant d'éléments qui contribuent à l'efficacité d'une organisation car ils améliorent la performance tant individuelle que collective. Il est essentiel, pour atteindre les objectifs des programmes, de créer un climat où un dialogue de qualité concernant le travail et les priorités s'instaure entre le fonctionnaire et son supérieur hiérarchique.»⁴.

Quels sont les facteurs déterminants pour le succès des systèmes de suivi du comportement professionnel?

A. Culture institutionnelle

9. Les techniques les plus modernes de suivi du comportement professionnel faisant appel à des instruments fondés sur le Web ne peuvent pas compenser l'absence d'une véritable culture de l'efficacité. Si les cadres ne sont pas prêts à évaluer objectivement le comportement professionnel de leurs subordonnés et à prendre les mesures qui s'imposent, et si les fonctionnaires ne reconnaissent pas les prérogatives et la responsabilité de leur supérieur hiérarchique à cet égard, les instruments les plus perfectionnés se révéleront inopérants. Il est indispensable que les fonctionnaires, au même titre que les cadres, prennent au sérieux le processus d'évaluation du comportement professionnel et en admettent l'utilité pour que l'évaluation devienne crédible et ait un impact sur les résultats. Cependant, les Inspecteurs ont été informés par les responsables de nombreux organismes des Nations Unies que, comme la culture institutionnelle de ces organismes privilégie l'harmonie et le compromis plutôt que la franchise, les cadres sont souvent peu disposés à émettre un jugement et possèdent rarement les compétences voulues pour gérer le degré de performance de leurs subordonnés. La plupart des programmes de perfectionnement des compétences mentionnés dans la deuxième partie du rapport visent à relever ce défi mais, pour qu'une véritable culture de l'efficacité s'implante, il est également nécessaire que les cadres supérieurs eux-mêmes soient comptables de l'application des systèmes de suivi du comportement professionnel.

3 «Informations qualitatives et quantitatives sur le suivi du comportement professionnel dans les organisations appliquant le régime commun» (ICSC/57/R.2/Add.2).

4 «Human Resources Management: The way forward for 2004-2005», document établi par le Département des ressources humaines de l'OMS.

À l'**Organisation des Nations Unies**, la mise en œuvre du PAS électronique ou e-PAS (système électronique d'évaluation et de notation des fonctionnaires) figure parmi les principaux indicateurs inclus dans le **plan annuel formalisant l'engagement de résultat** que le chef d'un département ou d'un bureau prend à l'égard du Secrétaire général, ce qui souligne l'importance attachée au rôle des cadres dirigeants dans le suivi du comportement professionnel⁵.

Condition 1

L'établissement d'un système efficace de suivi du comportement professionnel exige avant tout un changement des mentalités.

B. Objectifs individuels des fonctionnaires et buts de l'organisme

10. Pour mettre en place un système pleinement efficace de suivi du comportement professionnel, il est essentiel de définir, à chaque échelon de l'organisme, une série d'objectifs en cascade qui contribuent à la réalisation générale des buts assignés à cet organisme par les organes directeurs, et d'établir une chaîne verticale virtuelle et ininterrompue qui fasse apparaître les liens entre ces différents échelons en allant jusqu'aux responsabilités individuelles.

11. Si les organismes des Nations Unies se sont attachés, ces dernières années, à mieux définir leurs buts stratégiques (comme indiqué dans la première partie du présent rapport), une étude récente de la CFPI portant sur le suivi du comportement professionnel dans les organisations appliquant le régime commun a montré qu'il était rare que le processus de fixation d'objectifs soit entrepris comme il se doit au niveau individuel, et que l'on confondait souvent la description des tâches et des attributions avec la définition d'objectifs⁶. Même lorsqu'un lien est clairement établi entre les objectifs du département et du service, d'une part, et les plans de travail individuels, d'autre part, cette articulation s'établit de façon empirique et ne cadre pas systématiquement avec les principes de gestion axés sur les résultats en vigueur au niveau du département. En outre, l'évaluation du comportement individuel lui-même ne permet pas toujours de reconnaître de quelle manière et dans quelle mesure le fonctionnaire a contribué aux résultats obtenus par l'organisation⁷.

12. Cette difficulté n'est pas propre au système des Nations Unies, ni même aux organismes du secteur public. L'étude des efforts déployés par les sociétés du secteur privé pour aligner les objectifs de l'entreprise dans son ensemble, ceux des services qui la composent et ceux des salariés montre que peu d'entre elles y parviennent. Dans le cadre d'une enquête récente, 73 % des sociétés ont déclaré qu'elles avaient défini une orientation stratégique bien précise, mais 44 % seulement de ces entreprises ont estimé que l'on faisait suffisamment bien connaître cette orientation stratégique aux salariés qui étaient appelés à la mettre en œuvre. L'enquête a montré en outre que dans de nombreux cas, les objectifs de l'entreprise étaient jugés uniquement applicables aux cadres supérieurs, mais pas aux salariés qui se trouvaient «en première ligne»⁸.

13. Les Inspecteurs estiment qu'il faudrait prêter particulièrement attention aux cas dans lesquels on relève des contradictions entre l'évaluation des résultats d'un programme et l'évaluation du

⁵ Voir la note 3 ci-dessus.

⁶ Ibid.

⁷ Voir par exemple le document A/57/726, par. 46, pour ce qui est de l'Organisation des Nations Unies, et le rapport du Commissaire aux comptes à l'Assemblée mondiale de la santé (A/57/20, par. 93 et 94) sur la gestion intégrée du personnel à l'OMS.

⁸ «Human Resources' Goals Work Best When They're Tied to Company Success», dans Workforce Management, 26 novembre 2003.

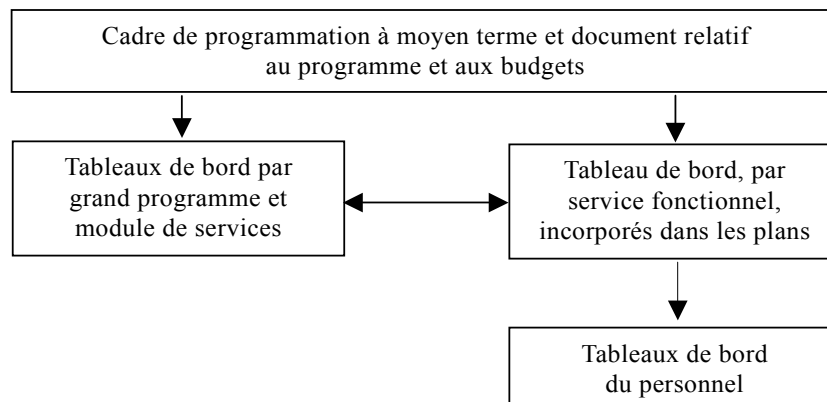
comportement professionnel individuel des fonctionnaires chargés de son exécution. On leur a signalé des situations où la notation attribuée à la majorité des fonctionnaires de certains services indiquait que ces fonctionnaires avaient dépassé les objectifs fixés sans que rien ne vienne attester que les programmes connexes avaient eux aussi donné des résultats supérieurs aux attentes.

Au sein du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'évaluation des résultats et des compétences permet à chaque fonctionnaire d'articuler ses propres objectifs en matière de performance autour de ceux du service ou du bureau. Ainsi, les fonctionnaires associent leurs objectifs individuels et l'évaluation de leur performance: a) aux objectifs fondamentaux du bureau tels qu'énoncés dans le cadre de résultats stratégiques; et b) aux objectifs en matière de gestion tels que définis dans le **Cadre de résultats de gestion (CRG)**. Grâce à cela, la planification, l'examen et l'évaluation des performances individuelles sont mis en corrélation avec les priorités établies en matière de programme et de gestion pour le bureau de pays. On s'attache à mieux mettre en évidence les liens entre le comportement professionnel individuel et les résultats du service ou du bureau considéré et à faire apparaître et éliminer les contradictions qui peuvent exister entre l'évaluation de l'efficacité d'un service donné et l'évaluation du comportement professionnel des personnes qui y travaillent.

Le nouveau programme d'amélioration du comportement professionnel et des compétences (PACE) appliqué par le **Programme alimentaire mondial (PAM)** lie les plans de travail individuels aux objectifs de l'organisme. Le système a été mis au point en relation avec la division chargée de la gestion axée sur les résultats pour veiller à ce que l'organisme adopte une approche cohérente de la GAR au niveau individuel.

À la **Banque mondiale**, l'évaluation générale du comportement professionnel détermine dans quelle mesure les fonctionnaires parviennent aux résultats individuels qu'ils se sont engagés à atteindre, mènent à bien leur plan de formation et font preuve dans ce contexte des comportements souhaités. Cependant, c'est le processus d'examen des rémunérations qui reflète le point de vue des cadres concernant les contributions générales relatives des fonctionnaires de rang comparable au sein de leur unité administrative. En d'autres termes, l'évaluation mesure les résultats obtenus par rapport aux normes fixées individuellement, tandis que l'examen des rémunérations mesure la performance de chacun par rapport à celle d'autres fonctionnaires.

À l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), des efforts sont faits pour relier le cadre de programmation à moyen terme pour 2004-2005 aux activités des différents fonctionnaires de l'ONUDI, grâce à l'établissement de «tableaux de bord» au niveau de l'organisme, des services et des personnes, comme indiqué dans la figure ci-après⁹.



⁹ ONUDI, Rapport annuel pour 2003, chap. VI, Gestion axée sur les résultats, p. 62.

14. L'alignement du cycle d'évaluation du comportement professionnel sur le cycle du budget-programme biennal de l'organisation peut rendre plus aisé l'alignement nécessaire des objectifs. S'il peut s'avérer peu commode de mener à son terme ou d'entamer une évaluation du comportement professionnel justement à la fin d'un exercice budgétaire, en raison du volume d'activités qu'implique la clôture des budgets, le cycle d'évaluation du comportement professionnel pourrait en revanche démarrer quelques semaines plus tard et avoir la même durée que le cycle budgétaire.

À l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (**UNESCO**), dans le cadre de la nouvelle politique d'évaluation des performances lancée en 2004, le cycle d'évaluation a été délibérément fixé à **deux ans**, pour l'aligner sur le cycle de programmation de l'organisation. Des avancements d'échelon continuent d'être accordés sur une base annuelle. Le supérieur hiérarchique formule une recommandation distincte à cet effet, mais cette recommandation doit être conforme à l'évaluation de la performance pour la période considérée.

15. Il importe aussi de reconnaître l'existence de liens horizontaux et de faire en sorte que les systèmes de suivi du comportement professionnel permettent de repérer les services tant internes qu'extérieurs à l'organisation dont la collaboration est nécessaire pour respecter les engagements de performance aux niveaux collectif et individuel. Une telle approche s'impose d'autant plus que le nombre de projets ou d'activités interinstitutions s'est sensiblement accru au cours des dernières années, notamment sur le terrain, ce qui accentue parfois les difficultés inhérentes à la mesure des performances collectives.

16. La mise en corrélation des résultats obtenus à titre individuel et de ceux de l'équipe ou du service auquel les personnes concernées appartiennent pourrait constituer une autre source de difficulté, eu égard à l'accroissement de la mobilité et des roulements parmi le personnel des organismes des Nations Unies se traduisant par des changements fréquents dans la composition de ses équipes.

Condition 2

Les systèmes de suivi du comportement professionnel indiquent clairement aux fonctionnaires les buts de l'organisme et leur permettent d'aligner leurs propres objectifs sur ceux-ci.

C. Le suivi du comportement professionnel comme outil de gestion

17. Les cadres considèrent souvent le suivi du comportement professionnel comme une obligation administrative qui les amène à avoir, une fois par an, une conversation, souvent embarrassante, avec leurs subordonnés au sujet des résultats que ces derniers ont atteints et éventuellement au sujet de leurs insuffisances, au lieu de l'envisager comme un dialogue permanent sur les questions de performance, ce qui devrait devenir la norme. Ce dialogue débute par la fixation, au début du cycle d'évaluation, d'objectifs individuels, définis dans un plan de travail comparable à un «contrat» entre le cadre et le fonctionnaire. Ces objectifs doivent être spécifiques, mesurables et réalistes.

18. Le plan de travail devient ensuite un outil de gestion essentiel, et le dialogue se poursuit tout au long de ce cycle, les cadres faisant continuellement part de leurs observations à leur personnel. L'expérience a montré que l'échange d'idées et l'adoption de mesures rectificatives, s'ils interviennent en temps voulu, peuvent améliorer sensiblement le comportement professionnel des fonctionnaires. L'organisation d'un entretien sur le comportement professionnel s'impose tout particulièrement dans les cas où les cadres décèlent un risque que la performance ne soit pas tout à fait à la hauteur des exigences, ou des possibilités d'amélioration. Il importe aussi que les résultats

obtenus et les insuffisances observées soient systématiquement notés. L'entretien final entre le supérieur hiérarchique et ses subordonnés devrait donc constituer la synthèse de ce processus de suivi continu et non pas s'y substituer, et les fonctionnaires devraient avoir, déjà avant cet entretien, une idée générale de sa teneur et de l'évaluation ou de la note qui en découlera.

19. À l'Organisation des Nations Unies, le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a constaté que les fonctionnaires continuent, comme dans bien d'autres organisations, à se concentrer essentiellement sur les notes attribuées dans le cadre du PAS électronique, dont on estime qu'il constitue un outil de planification utile mais pas un outil de communication efficace. De l'avis du BSCI, si l'on estime que l'objectif principal du e-PAS n'est pas seulement l'évaluation de la performance mais aussi le renforcement de la communication et de l'esprit d'équipe et une planification cohérente du travail, il importe alors de mieux faire passer le message dans l'ensemble du Secrétariat ou même de remettre en question l'existence du mécanisme de notation¹⁰.

20. Une plus grande transparence dans le suivi du comportement professionnel pourrait aider à accorder la prépondérance, non plus à l'évaluation et à la notation de la performance, mais au renforcement de la communication et à la délégation aux fonctionnaires de la responsabilité d'une part des objectifs de l'organisation et du service, ce qui les engagerait à contribuer plus pleinement à leur réalisation et les responsabiliserait davantage. Les Inspecteurs estiment, en particulier, qu'il faudrait faire connaître aux membres d'une même unité les plans de travail des autres fonctionnaires de cette unité, afin de communiquer à tous les membres du personnel des informations sur leur contribution individuelle et collective à la réalisation des objectifs de l'unité en question, tout en renforçant leur confiance dans l'équité de ce processus.

Condition 3

Les systèmes de suivi du comportement professionnel sont considérés comme des outils de gestion qui aident les organismes à utiliser, diriger et contrôler leurs ressources au quotidien.

D. Considérations administratives

21. Si le suivi du comportement professionnel est, avant toute chose, destiné à favoriser le développement d'un climat de communication et d'une volonté de résultat, il suppose un certain nombre de formalités comme la nécessité de remplir un formulaire d'évaluation. On doit veiller à ce que ce processus administratif soit aussi facile et direct que possible tant pour les fonctionnaires que pour leurs supérieurs hiérarchiques. De ce fait, il faudrait notamment limiter le nombre de notes – si tant est qu'il y en ait – car la multiplication des notes complique le système et en font une source de friction, outre qu'elle rend assez floue la distinction entre les niveaux de performances. La CFPI a signalé que plus de la moitié des organisations avait une grille de notation à cinq niveaux¹¹. La Banque mondiale utilise également cinq catégories de notation (n'atteint pas les résultats voulus, atteint une partie des résultats voulus, atteint tous les résultats voulus, et obtient des résultats supérieurs à la moyenne et obtient des résultats exceptionnels) tandis que le Fonds monétaire international emploie quatre catégories de notation dans son étude annuelle des performances (1 – Comportement professionnel excellent, 2 – Comportement professionnel pleinement satisfaisant, 3 – Comportement professionnel laissant à désirer, et 4 – Comportement professionnel insatisfaisant).

¹⁰ A/57/726, par. 47.

¹¹ ICSC/57/R.2/Add.2, par. 16 à 18.

L'Organisation mondiale du commerce (**OMC**) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (**OCDE**) utilisent, quant à elle, **une grille de notation à trois niveaux**. L'OMC formule ses notes comme suit: «comportement professionnel dépassant sensiblement les exigences», «comportement professionnel satisfaisant pleinement aux exigences» et «comportement professionnel ne satisfaisant pas pleinement aux exigences».

Dans sa nouvelle politique d'évaluation des performances, l'**UNESCO** a également opté pour **une grille de notation limitée à trois niveaux**, afin de chercher délibérément à rompre l'habitude de la surnotation. Les supérieurs hiérarchiques doivent désormais utiliser la grille de notation ci-après: «répond pleinement aux attentes», «répond partiellement aux attentes», ou «ne répond pas aux attentes».

Le Fonds des Nations Unies pour la population (**FNUAP**), avec l'introduction de la nouvelle politique d'évaluation et d'amélioration des performances, en août 2003, a renoncé à **toute «notation générale»** de son personnel. Au lieu de cela, il mesure les performances sur la base aussi bien d'évaluations descriptives des performances que de notes spécifiques s'appliquant aux produits des plans de travail, aux produits de la formation et aux aptitudes professionnelles. Parce qu'aucun coefficient de pondération n'a été attribué à ces trois critères, et parce qu'il reconnaît que la performance ne peut pas «se résumer» à une seule note, le FNUAP s'abstient d'attribuer une note générale.

22. Si notation il y a, des directives très précises doivent être données aux cadres aux fins de son utilisation, bien que les avis soient partagés quant à l'opportunité d'appliquer des «courbes en cloche» à la distribution des notes. Les représentants du personnel manifestent une appréhension particulière vis-à-vis de l'utilisation de pourcentages prédéterminés pour chaque notation des performances comme moyen de contrôle budgétaire de la rémunération au mérite (voir le chapitre III), un souci que partagent les Inspecteurs¹².

Comme indiqué ci-dessus, le **FNUAP** n'établit pas de notation globale du comportement professionnel de son personnel. Cependant, les cadres sont censés évaluer la mesure dans laquelle les résultats escomptés ont été obtenus. Les directives données aux cadres et aux fonctionnaires indiquent les «tendances en matière d'évaluation» que l'organisme voudrait voir se dégager (bien qu'il soit également précisé que ces tendances ne représentent pas une distribution imposée des notations du comportement professionnel et ne sont mentionnées qu'à titre indicatif). Ainsi, on s'attend à ce que de 15 à 20 % des fonctionnaires aient «obtenu des résultats exceptionnels», de 60 à 70 % aient «pleinement atteint les résultats escomptés», de 10 à 15 % aient «partiellement atteint les résultats escomptés» et que jusqu'à 5 % des effectifs n'aient «pas atteint les résultats escomptés».

23. Le Secrétariat de l'ONU, pour sa part, a systématiquement fait valoir qu'il surveillait la distribution des notes «en aucune manière pour s'assurer qu'elle est conforme à une courbe préétablie mais pour vérifier que l'approche suivie est la même partout» et a souligné que la préoccupation couramment exprimée selon laquelle le système de notation est conçu de manière à imposer une distribution des notes selon une «courbe en cloche» repose sur une idée fausse étant donné que, comme indiqué dans les directives se rapportant au Système d'évaluation du comportement professionnel (PAS), il n'existe pas de distribution prédéterminée des notes. Par ailleurs, on a constaté que «lorsque les membres du personnel sont notés dans les règles en toute impartialité, la plupart d'entre eux sont considérés comme ayant atteint tous les objectifs fixés,

¹² La question de la distribution des classements hiérarchiques résultant du processus d'évaluation a été examinée en détail à la cinquante-sixième session de la CFPI en avril 2003. Voir le rapport sur les travaux de la session publié sous la cote ICSC/56/R.11.

seul un petit nombre entrant normalement dans la catégorie de ceux qui ont constamment dépassé les objectifs fixés ou de ceux dont les services ont laissé à désirer»¹³.

24. La plupart des organismes ont également conçu ou mis en œuvre des applications électroniques pour leur système d'évaluation du comportement professionnel, et plusieurs d'entre eux prennent des mesures pour améliorer la convivialité de ces applications. Il convient de noter, toutefois, que dans certains bureaux extérieurs, des problèmes pratiques tels que l'absence d'alimentation en électricité empêchent d'utiliser ces applications, et que les cadres devraient être autorisés dans ces conditions à se servir de formulaires sur papier au lieu du système électronique. En outre, les instruments électroniques ne sont pas immuables et ils nécessitent aussi une certaine maintenance et des ressources en personnel spécialisé au-delà de leur lancement initial. Il faudrait aussi veiller à ce que les cadres n'aient pas recours aux instruments électroniques disponibles pour éviter de rencontrer leurs subordonnés face à face et d'avoir avec eux des entretiens sur leur comportement professionnel, ce qui irait à l'encontre de la finalité des systèmes de suivi du comportement professionnel.

Condition 4

Les systèmes de suivi du comportement professionnel sont simples et faciles à administrer.

E. Mesure des résultats

25. La performance individuelle devrait être évaluée à la fois en fonction des résultats obtenus et en déterminant si l'intéressé a fait preuve des valeurs et compétences jugées essentielles pour tous les fonctionnaires. Si des indicateurs quantitatifs permettent de prendre la mesure des résultats obtenus, des indicateurs qualitatifs doivent également être définis pour évaluer les aspects du travail accompli liés au comportement professionnel. Toutefois, certains organismes, dans leurs efforts pour adhérer à la GAR, ont essayé de quantifier tous les aspects du travail et de ne plus tenir compte de facteurs qualitatifs en se concentrant exclusivement sur la réalisation des objectifs.

À l'Union internationale des télécommunications (UIT), l'évaluation périodique du comportement professionnel comprend à la fois une évaluation des résultats essentiels obtenus et des **compétences essentielles et fonctionnelles** dont ont fait preuve les membres du personnel. Ainsi, les supérieurs hiérarchiques doivent noter chacune des 11 compétences prises en compte (et 7 de plus pour les fonctionnaires qui exercent des fonctions d'encadrement) selon une grille de notation allant de 1 (niveau de compétence médiocre) à 5 (niveau de compétence exceptionnel).

À la **Banque mondiale**, l'évaluation globale de la performance comprend une **évaluation des résultats**, portant sur cinq domaines/résultats essentiels du programme de travail dont le fonctionnaire est responsable, et une **évaluation du comportement** portant sur les comportements jugés fondamentaux à la Banque. La notation du comportement professionnel doit donc être basée non seulement sur une évaluation de la mesure dans laquelle les résultats convenus ont été atteints mais aussi chercher à déterminer si les attentes en matière de comportement professionnel ont été satisfaites. Aux termes des directives données aux cadres pour les aider à choisir la note appropriée des fonctionnaires peuvent, par exemple, obtenir la note correspondant à une performance exceptionnelle non seulement s'ils s'acquittent de leurs tâches à un niveau constituant un exemple de «meilleure pratique» mais aussi si leur comportement professionnel peut être considéré comme une référence pour autrui.

13 A/C.5/51/55.

Le rapport d'évaluation du comportement professionnel de l'**OMC** comprend des objectifs convenus au début de la période considérée, de même qu'une évaluation par le supérieur hiérarchique des aspects des compétences des fonctionnaires qui sont d'une importance cruciale pour atteindre ces objectifs (gestion personnelle du travail, compétences linguistiques, sens des relations humaines, par exemple).

À l'**Organisation des Nations Unies**, l'e-PAS comprend désormais à la fois une évaluation des objectifs atteints et une évaluation portant sur les valeurs fondamentales et compétences pertinentes retenues pour le cycle d'évaluation. Par conséquent, les supérieurs hiérarchiques doivent donner des notes à leurs subordonnés pour chacune des trois valeurs fondamentales, ainsi que pour les compétences retenues. En outre, ils doivent indiquer de quelle manière les intéressés ont fait preuve des valeurs et compétences en question durant la période considérée.

26. Même des indicateurs quantitatifs peuvent s'avérer difficiles à définir au niveau individuel pour mesurer la réalisation des résultats escomptés car, en définitive, de nombreuses fonctions au sein des organismes des Nations Unies, tout comme dans n'importe quelle administration publique, ne se prêtent pas à une planification quantitative. Dans le secteur privé, la performance individuelle est souvent mesurée en fonction de la contribution d'un salarié aux unités de recettes, de bénéfices ou de productivité. Pour de nombreuses fonctions dans le secteur public, il est souvent plus difficile de définir ce genre de mesures de base. Cette remarque vaut particulièrement dans les situations de crise sur le terrain, où le personnel de l'ONU n'a guère de prise sur l'environnement dans lequel il opère. Pour ce genre de fonctions, l'évaluation du comportement professionnel restera toujours un processus partiellement subjectif pour le cadre, et il devrait être reconnu et accepté comme tel.

Condition 5

Les systèmes de suivi du comportement professionnel utilisent des critères équilibrés et appropriés pour mesurer les résultats.

F. Évaluation cohérente

27. L'une des préoccupations les plus couramment exprimées par les représentants du personnel à l'égard des systèmes d'évaluation du comportement professionnel touche la nécessité d'assurer l'équité entre les divers services d'un organisme en mettant en place des mécanismes pour vérifier la cohérence des évaluations.

À l'**UNESCO**, la nouvelle politique de suivi du comportement professionnel prévoit que des **groupes d'examen** seront constitués au sein de chaque secteur/bureau/bureau hors siège afin d'examiner la qualité, la cohérence et l'objectivité des rapports d'évaluation du comportement professionnel de tous les fonctionnaires, en vue de faire des recommandations aux supérieurs hiérarchiques s'il est constaté que l'évaluation est de qualité médiocre, ou manque de cohérence ou d'objectivité, ainsi que de formuler des recommandations sur la politique de formation et de perfectionnement et d'examiner tout plan mis en place dans le but d'améliorer le comportement professionnel.

Au **PNUD**, les **groupes d'examen des carrières**, composés d'un ou plusieurs groupes de cadres de chaque bureau/service, se réunissent en février-mars de chaque année afin d'examiner les évaluations des résultats et des compétences des fonctionnaires, et à d'autres périodes de l'année, selon les besoins, pour étudier des questions stratégiques relatives aux ressources humaines. La mission de ces groupes se définit comme suit:

- Formuler une recommandation finale et noter la performance générale sur la base d'un examen de la fiche de suivi des résultats, de la fiche de suivi des compétences et de la définition d'emploi des fonctionnaires pour assurer l'objectivité, la précision et la cohérence des notes ...;
- Repérer les fonctionnaires qui pourraient être considérés comme d'éventuels candidats pour divers types d'affectations au cours de l'année suivante;
- Étudier les besoins et possibilités de perfectionnement de chaque fonctionnaire dans la perspective d'une amélioration de l'efficacité avec laquelle il s'acquitte de ses fonctions actuelles, ou pour l'aider à se préparer à des affectations futures, et envisager la manière dont ce perfectionnement pourra se concrétiser au cours de l'année suivante;
- Proposer des fonctionnaires en vue d'une promotion dans le cadre du système existant des nominations et des promotions ou prendre des décisions en ce qui concerne la promotion des fonctionnaires, selon qu'il convient;
- Permettre à chaque service considéré de fixer des priorités et d'accorder une attention approfondie à des questions concernant la gestion efficace des ressources humaines, notamment le statut contractuel du personnel, les systèmes de reconnaissance du mérite, l'acquisition de connaissances, la planification du renouvellement des effectifs, les réaffectations ou les cessations de service.

Les hauts fonctionnaires du PNUD estiment que les avantages que l'on retire des groupes d'examen des carrières, en particulier le fait qu'ils contribuent à renforcer la fiabilité des évaluations des résultats et des compétences, l'emportent sur leurs incidences financières en termes de temps de travail et de dépenses administratives.

28. Dans le même temps, les Inspecteurs rappellent que, conformément aux principes de la GAR, c'est en dernier ressort au personnel d'encadrement qu'incombent l'autorité et la responsabilité en matière d'évaluation du comportement professionnel.

Condition 6

Les systèmes de suivi du comportement professionnel assurent une évaluation cohérente au sein de l'organisme.

G. Gestion des carrières et perfectionnement du personnel

29. Le Cadre de gestion des ressources humaines de la CFPI met en lumière les liens existants entre les systèmes de suivi du comportement professionnel et l'affectation et le maintien en fonction, ainsi que la gestion des carrières et le perfectionnement du personnel. Les systèmes de suivi du comportement professionnel devraient fournir des informations objectives et fiables, non seulement aux cadres pour qu'ils puissent prendre, en toute connaissance de cause, des décisions sur les besoins en matière d'affectation, de maintien en fonction et de perfectionnement du personnel, sur la base des mérites de chacun dans le cadre d'un processus transparent, mais aussi pour que le personnel puisse arrêter ses objectifs de carrière. Pour qu'il en soit ainsi, les organismes doivent pouvoir repérer les fonctionnaires dont les résultats sont très bons grâce aux systèmes de suivi du comportement professionnel et mesurer la contribution effective des différents fonctionnaires à la réalisation des objectifs de l'organisme. Cependant, les fonctionnaires sont enclins à percevoir l'absence d'impact tangible de l'évaluation de leurs performances sur leur carrière comme le «chaînon manquant» dans la chaîne de résultats qui est mise en place.

30. La procédure de promotion, en particulier, ne devrait pas seulement être considérée comme un moyen de récompenser les candidats qui obtiennent de bons résultats, mais plutôt comme un mécanisme, fondé sur l'évaluation du comportement professionnel, qui permet de repérer et de promouvoir les fonctionnaires qui ont démontré qu'ils étaient capables de contribuer aux travaux de l'organisme à un niveau supérieur et d'assumer de plus grandes responsabilités. Cependant, un grand nombre de systèmes d'évaluation du comportement professionnel en vigueur ne permet encore que de mesurer la performance individuelle sur la base des résultats atteints à court terme (en principe en fonction de cycles annuels), et non pas de repérer les fonctionnaires qui possèdent les compétences requises pour faire une longue carrière au sein de l'organisme. Les systèmes d'évaluation devraient être non seulement des instruments d'évaluation mais aussi des instruments d'organisation des carrières.

31. Par ailleurs, les systèmes de suivi du comportement professionnel devraient également permettre de déterminer quels sont les fonctionnaires qui, quoiqu'ils possèdent de solides compétences, ont été affectés à des fonctions qui ne leur conviennent pas. Il arrive assez fréquemment que les résultats d'un organisme soient inférieurs à ce qu'ils pourraient être, non pas à cause du manque de compétence de son personnel, mais parce que des personnes compétentes occupent des emplois non adaptés à leurs qualifications. Cette remarque s'applique particulièrement aux organismes en proie à des mutations continues et des restructurations fréquentes. Par conséquent, dans le cadre du processus de planification des ressources humaines et d'inventaire des compétences mentionné au chapitre IV du présent rapport, l'établissement de profils des fonctionnaires et de registres des effectifs aiderait à faire correspondre les points forts des membres du personnel avec les exigences des postes et à accroître la performance générale.

Le département des ressources humaines de l'OMS, en définissant les modalités pratiques de ses futurs systèmes de gestion globale, a souligné que le nouveau système devrait permettre la tenue, pour chaque fonctionnaire, d'un dossier regroupant ses objectifs personnels et ses **projets en matière de carrières** qui seront reliés au cadre de compétences et aux évaluations périodiques du comportement professionnel.

32. Toutefois, l'expérience tirée des plans de développement personnel mis en œuvre à l'Organisation internationale du Travail (OIT) montre à quel point il est difficile d'associer ou de fondre les instruments d'organisation des carrières et les instruments d'évaluation du comportement professionnel. Dans le cadre de sa stratégie en matière de ressources humaines, l'OIT a envisagé de remplacer le système d'évaluation existant par une nouvelle discussion sur la progression personnelle et professionnelle, sur une base annuelle, et de traiter le suivi du comportement individuel comme une responsabilité courante du personnel d'encadrement dans le cadre des systèmes de suivi du comportement professionnel de l'OIT, considérés dans leur ensemble¹⁴. Dans un premier temps, une convention collective sur les plans de développement personnel a été signée en août 2001, mais sa mise en œuvre s'est heurtée à des difficultés, notamment en raison du volume important de ressources et de travail administratif qu'elle exigeait. En outre, le système existant d'évaluation du comportement professionnel a été conservé.

33. Le Commissaire aux comptes de l'OIT a souligné que les plans de développement personnel sont, par nature, essentiellement des plans visant à améliorer les performances et activités futures plutôt qu'à mesurer les performances passées, et qu'il convenait de conserver un système d'évaluation des performances passées. Par conséquent, il y avait un risque de confusion entre les rôles respectifs des plans de développement personnel et des évaluations de performance et il y avait lieu d'éclaircir la question de savoir comment aborder les exigences distinctes selon qu'il était question de développement personnel ou de performance individuelle¹⁵. Des travaux orientés vers l'introduction d'un nouveau système d'évaluation des performances à l'OIT sont en cours et

14 GB.276/PFA/16, par. 14 et 15; GB.277/PFA/10, par. 14 à 17.

15 GB.286/PFA/14, par. 18 et 19.

il est probable que ce système demeurera distinct du système de plan de développement personnel, ainsi que le Commissaire aux comptes l'a recommandé.

Condition 7

On se fonde sur les résultats de l'évaluation du comportement professionnel pour prendre les mesures administratives voulues, et en particulier pour organiser les carrières.

H. Gestion de l'insuffisance professionnelle

34. Les systèmes de suivi du comportement professionnel doivent également être utilisés pour déceler les faiblesses ou les insuffisances et définir les besoins en matière de perfectionnement du personnel, tant aux niveaux individuel que collectif. Tous les systèmes de suivi du comportement professionnel examinés par les Inspecteurs prévoyaient une discussion portant sur la formation dont avaient besoin les différents membres du personnel en vue d'améliorer leur performance, le cas échéant. Cependant, comme le Commissaire aux comptes l'a noté dans le cas de l'OMS, l'accent n'avait pas toujours été mis sur l'aspect «développement» des systèmes actuels de suivi du comportement professionnel. Le Commissaire aux comptes a fait observer que dans de nombreux cas, les résultats individuels n'avaient pas été utilisés pour mettre formellement au point des plans spécifiques de formation et de développement pour chaque membre du personnel¹⁶. En outre, les Inspecteurs constatent que les systèmes ne permettent pas tous de rassembler au niveau de l'ensemble de l'organisme considéré des informations d'ordre individuel et de les analyser systématiquement pour définir les besoins généraux en matière de formation du personnel et concevoir en conséquence des plans de formation à l'échelle de l'organisme.

35. S'il s'avère impossible de remédier aux cas de comportement professionnel médiocre, il faut en tirer les conséquences. Les données recueillies attestent que les organismes des Nations Unies mettent rarement fin au contrat de leurs fonctionnaires dont le comportement professionnel est insatisfaisant. La CFPI signale que sept organisations ont indiqué que de 0,3 % à 1 % des notations avait entraîné un non-renouvellement de contrats¹⁷. S'il est vrai que les fonctionnaires inefficaces constituent une petite minorité, il est difficile de croire toutefois que 99 % des effectifs des organismes des Nations Unies contribuent efficacement à la réalisation des objectifs de l'organisme. Les difficultés auxquelles on se heurte lorsque l'on veut mettre fin au contrat de fonctionnaires, exception faite des cadres de très haut niveau qui sont nommés pour une durée déterminée, sont occasionnées par des faiblesses inhérentes aussi bien aux systèmes existants d'administration de la justice qu'aux arrangements contractuels et au suivi du comportement professionnel. Il en résulte que les systèmes ne peuvent pas être réformés indépendamment les uns des autres mais doivent être modifiés au même moment.

Le **PNUD** a instauré une règle déterminant qu'un fonctionnaire, dont le comportement professionnel est jugé médiocre, peut être réaffecté à d'autres tâches, mais après un deuxième rapport d'évaluation du même ordre, ce fonctionnaire sera encouragé à chercher un emploi ailleurs qu'au PNUD.

Le processus de suivi du comportement professionnel au **FMI** comprend trois étapes clairement définies:

- Première étape: préciser les attentes et assurer le suivi du comportement professionnel;

¹⁶ A/57/20, par. 91.

¹⁷ ICSC/57/R.2/Add.2, par. 32.

- Deuxième étape: réunir des informations sur le comportement professionnel problématique et en discuter;
- Troisième étape: dégager les **conséquences du comportement professionnel médiocre et prendre les mesures qui s'imposent.**

Cette dernière étape intervient lorsque le comportement professionnel problématique persiste même après un ou plusieurs entretiens à ce sujet. Une note de «4» qui correspond à un comportement professionnel «insatisfaisant» peut alors être attribuée au fonctionnaire, auquel cas ce dernier se trouve mis à l'épreuve pour une période d'au moins six mois. À vrai dire, les fonctionnaires peuvent être mis à l'épreuve à n'importe quel moment en cas de comportement professionnel insatisfaisant (en étant avisés par écrit des domaines particuliers dans lesquels ils doivent améliorer leurs résultats). Si la période de mise à l'épreuve ne débouche pas sur une amélioration du comportement professionnel, il est mis fin à leur contrat. Les fonctionnaires ont droit à un préavis de 30 jours civils au minimum et à des conseils, donnés à titre confidentiel, en matière de reclassement. Une note de «3» («comportement professionnel laissant à désirer») signale que les fonctionnaires n'ont pas répondu aux attentes dans un ou deux domaines importants de leur activité, et qu'ils sont censés améliorer des aspects spécifiques de leur travail et feront l'objet d'un suivi régulier. Un fonctionnaire ne peut cumuler que deux notes «3» sur deux années consécutives ou sur une période de cinq ans. Dans l'un et l'autre cas, le fonctionnaire doit nécessairement obtenir un «2» ou un «4» pour l'année qui suit la dernière «note 3».

Condition 8

Les systèmes de suivi du comportement professionnel permettent de définir les besoins en matière de perfectionnement du personnel et d'y répondre. Ils permettent aussi de déceler et de régler les cas d'insuffisance professionnelle chronique.

36. En conclusion, les systèmes de suivi du comportement professionnel devraient être mieux intégrés aux systèmes de gestion axés sur les résultats, et permettre ainsi réellement de repérer les points forts et les points faibles des fonctionnaires, d'évaluer le niveau effectif des contributions des fonctionnaires au programme de travail de l'organisme, et d'orienter les décisions en ce qui concerne la formation et l'organisation des carrières.

III. RÉCOMPENSE DES RÉSULTATS

37. On entend souvent dire que le principal atout des organismes des Nations Unies est leur personnel et qu'il faudrait maintenir et renforcer la fonction publique internationale, en continuant d'appliquer les principes Noblemaire et Flemming. Cependant, on entend tout aussi souvent affirmer que les organismes des Nations Unies ne sont sans doute plus compétitifs sur tous les marchés du travail. Les Inspecteurs partagent ces deux opinions, et pensent que pour que les organismes des Nations Unies retrouvent une partie de leur compétitivité, il conviendrait d'envisager, le cas échéant, de compléter plutôt que de remplacer les principes Noblemaire et Flemming par des systèmes de rémunération liée aux résultats.

38. Les systèmes de rémunération actuels des administrations nationales et de la fonction publique internationale n'encouragent guère et ne récompensent pas les fonctionnaires qui se distinguent par leur efficacité. Certes, la progression dans la carrière constitue un moyen de récompenser les différents fonctionnaires des bons résultats qu'ils ont obtenus au fil des ans en leur confiant des responsabilités accrues, mais en réalité il y a peu de possibilités de promotion sur la durée d'une carrière. Des modalités particulières pourraient être mises en place pour récompenser les fonctionnaires dont les résultats ont été excellents sur une période donnée. Ces dernières années, un certain nombre d'administrations nationales ont adopté des systèmes de rémunération liée aux résultats, avec plus ou moins de succès, en partant du principe qu'il fallait utiliser la rémunération pour inculquer aux fonctionnaires les valeurs souhaitées et les récompenser de leur comportement et des résultats obtenus.

39. La possibilité d'appliquer de tels systèmes dans les organismes des Nations Unies, dont le régime commun des traitements est généralement jugé beaucoup trop axé sur l'ancienneté, et donc insensible au marché du travail et aux résultats, a, ces dernières années, fait l'objet d'un débat jusqu'ici infructueux. La CFPI a entrepris, dès 1994, d'étudier la question de la rémunération liée aux résultats et a défini des principes et directives concernant le suivi du comportement professionnel et la différenciation des niveaux de comportement professionnel, qui prévoyaient l'introduction d'un système de récompenses du mérite. La Commission demeure convaincue que le système de rémunération actuel ne récompense pas suffisamment le mérite et les compétences et son Cadre de gestion des ressources humaines met l'accent sur les liens qui devraient exister entre le suivi du comportement professionnel et la rémunération, tout en soulignant que les primes ne devraient pas se substituer à la nécessité de proposer une rémunération globale compétitive. Par conséquent, la CFPI a décidé de réexaminer, à titre prioritaire, le régime des traitements et indemnités des Nations Unies.

40. Dans le cadre de cet examen, la Commission étudie aussi la question de l'adoption d'une structure des traitements à fourchettes élargies. Une telle structure regroupe les classes actuelles dans des fourchettes élargies ne comportant généralement pas d'échelon entre le traitement minimum et le traitement maximum pour la fourchette considérée, et l'avancement des fonctionnaires s'effectue à l'intérieur de la fourchette en fonction de leurs résultats. La CFPI fait valoir que l'élargissement des fourchettes assurerait des possibilités de carrières et permettrait à une organisation d'affecter ses emplois et son personnel d'une manière qui cadrerait mieux avec les impératifs de son programme. Par conséquent, en 2004, la Commission entreprend une étude pilote sur une structure des traitements à fourchettes élargies et sur un système de rémunération aux résultats dans trois organismes des Nations Unies: le Fonds international de développement agricole (FIDA), le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) et le PAM¹⁸. Les Inspecteurs ont eu l'occasion de débattre en détail de cette question avec le Président et d'autres membres de la CFPI, ainsi qu'avec des hauts fonctionnaires des secrétariats et des représentants du personnel de divers organismes des Nations Unies et d'organisations qui

¹⁸ CFPI, Pay and Benefits Review (Examen du régime des traitements et indemnités), document disponible sur le site Web de la Commission à l'adresse suivante: <http://icsc.un.org/projects>.

n'appliquent pas le régime commun, en particulier le FMI, l'OCDE, la Banque mondiale et l'OMC.

41. Sur la base de ces discussions et à la lumière des difficultés rencontrées par les organismes qui ont déjà mis en œuvre des structures à fourchettes élargies, les Inspecteurs estiment que c'est avec une grande prudence qu'il faut s'atteler à la planification et la mise en place de ce genre de structure. On se doit de prendre d'abord un certain nombre de mesures essentielles, notamment celles énumérées ci-après qui sont communes à tous les systèmes de rémunération liée aux résultats, de même que les mesures qui sont indispensables pour parvenir à instaurer des systèmes efficaces et fiables de suivi du comportement professionnel, de délégation de pouvoirs et de responsabilisation, tels que décrits dans la deuxième partie du présent rapport. Les Inspecteurs se félicitent donc de ce que la Commission a décidé de «procéder avec beaucoup de prudence et de circonspection» à cet égard¹⁹ et attendent avec intérêt de pouvoir évaluer les résultats de l'étude pilote entreprise par la Commission.

42. Lorsqu'il s'agit de mettre au point des nouveaux systèmes de rémunération liée aux résultats, on ne doit pas perdre de vue le fait que la plupart des organismes des Nations Unies disposent déjà dans leur statut et leur règlement du personnel d'un instrument de rémunération liée aux résultats sous la forme de l'augmentation périodique de traitement ou avancement d'échelon. Cet instrument, à condition d'être correctement appliqué, peut répondre – partiellement du moins – à certaines des préoccupations exprimées en ce qui concerne le régime actuel. Dans la pratique, toutefois, son application a rarement été subordonnée aux résultats. La CFPI a certes noté que dans tous les organismes pris en considération dans son enquête, les fonctionnaires devaient faire montre d'un comportement professionnel satisfaisant pour pouvoir bénéficier d'une augmentation de traitement annuelle, mais les responsables de la plupart des organismes en question ont déclaré aux Inspecteurs qu'en réalité cette augmentation était quasiment automatique. Effectivement, les chiffres mentionnés par la CFPI montrent que le fait de ne pas accorder une augmentation annuelle de traitement est extrêmement rare (cette mesure ne concerne qu'entre 0,5 et 2 % des effectifs)²⁰.

43. Plusieurs organismes (UNESCO, ONUDI et OMS, notamment) prennent actuellement des mesures pour faire en sorte que l'avancement d'échelon soit réellement basé sur l'obtention de résultats satisfaisants et ne soit donc plus accordé automatiquement. L'OMS a également fait savoir qu'elle avait l'intention d'appliquer l'article 555 de son Règlement du personnel aux termes duquel «tout membre du personnel dont les services sont particulièrement méritoires et dépassent le niveau de ce que l'on peut raisonnablement attendre d'un membre du personnel normalement qualifié» peut bénéficier d'un avancement d'un et, exceptionnellement, de deux échelons supplémentaires de traitement dans sa classe. Le secrétariat de l'OCDE qui accorde lui aussi des avancements d'échelon au mérite indique qu'en moyenne 60 de ses employés seulement bénéficient de cette mesure, sur un total de 2 300. Il estime que ce système qui n'a suscité aucune critique de la part des cadres ou du personnel constitue un moyen très efficace de récompenser un excellent comportement professionnel.

44. Avant de se prononcer sur l'applicabilité de systèmes de rémunération liée aux résultats, et notamment d'une structure à fourchettes élargies, au système des Nations Unies, il serait également utile de mesurer d'abord le degré d'attractivité des organismes des Nations Unies en tant qu'employeurs. Sur la base des données statistiques et empiriques disponibles à l'époque, la CFPI avait conclu il y a 10 ans que «si les données présentées faisaient apparaître certaines difficultés de recrutement à certaines classes pour certaines professions et certaines nationalités, il n'en ressortait pas de manière convaincante qu'il s'agissait là de problèmes très répandus ou très

19 «Schéma directeur pour la gestion des ressources humaines: Examen du régime des traitements et indemnités: Étude pilote sur un système de rémunération aux résultats et sur une structure des traitements à fourchettes élargies» (ICSC/57/R.2, par. 7).

20 Voir la note 3 ci-dessus.

graves»²¹. La situation a certainement évolué depuis lors, et la Vice-Secrétaire générale a récemment averti la CFPI que les organismes des Nations Unies n'étaient plus concurrentiels sur le marché international de l'emploi²².

45. Cependant, cette attractivité ou ce défaut d'attractivité demeure très difficile à mesurer. Le nombre de candidatures reçues en réponse à des avis de vacance de poste ne constitue pas un bon indicateur car un grand nombre de candidatures émanent de personnes qui ne peuvent pas réellement être retenues comme candidats²³. Le nombre d'avis de vacance de poste qui doivent être réaffichés constituerait un meilleur indicateur des difficultés de recrutement. Parmi les autres indicateurs de la compétitivité, on peut citer: la capacité de l'organisation à conserver son personnel, les statistiques sur les causes de cessation de service autres que les départs à la retraite et les graves pénuries de compétences. Alors que certaines organisations ont commencé à rassembler des informations sur les causes de cessation de service, notamment par le biais d'entretiens de départ, cette collecte de données est rarement effectuée de manière systématique et il serait utile que le secrétariat du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination élabore et compile des statistiques détaillées à ce sujet qui pourraient être incluses, par exemple, dans ses publications semestrielles de statistiques relatives au personnel.

Quelles sont les conditions indispensables au bon fonctionnement des mécanismes de rémunération liée aux résultats?

A. Équité et cohérence

46. La première condition indispensable au bon fonctionnement des mécanismes de rémunération liée aux résultats est naturellement l'existence d'un système solide de suivi du comportement professionnel comprenant toutes les caractéristiques décrites au chapitre II ci-dessus, ainsi que d'un système fiable de responsabilisation (voir la partie II du présent rapport). Il importe aussi que les «règles du jeu» concernant le suivi du comportement professionnel et ses conséquences soient clairement exposées au moment du recrutement. Il convient ensuite d'établir des critères pour assurer l'application cohérente du mécanisme dans tous les services d'une administration donnée, et il peut s'avérer nécessaire de créer un organe distinct considéré comme impartial, chargé de vérifier l'équité de la distribution des gratifications.

Dans le contexte de la mise en place de son cadre de gestion des ressources humaines, l'ONUDI a introduit, en janvier 2003, **un système de primes de rendement** afin de reconnaître les services exceptionnels et d'inciter à l'excellence professionnelle. Les propositions pour l'octroi de primes (financières ou non financières) de mérite et de promotions au mérite sont soumises à un **Comité d'examen des performances**, constitué par le Directeur général après consultation du Conseil du personnel. La prime de mérite, à savoir une somme forfaitaire non considérée aux fins de la pension équivalant à la valeur nette annuelle de deux avancements d'échelon calculés au taux applicable aux fonctionnaires sans charge de famille, est accordée en reconnaissance de la contribution personnelle des fonctionnaires méritants en fonction de critères déterminés. Les chefs d'équipe des programmes intégrés bénéficient aussi d'un système de reconnaissance du mérite sous la forme de primes annuelles accordées par le Directeur général²⁴.

21 Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-neuvième session, Supplément no 30, document A/49/30, par. 160.

22 «Rapport de la Commission sur les travaux de sa cinquante-septième session» (ICSC/57/R.13).

23 Un rapport publié par le BSCI (A/57/726) a montré par exemple qu'au cours des six mois qui ont suivi le lancement du système Galaxy à l'Organisation des Nations Unies, «le nombre de candidatures à des postes vacants a approximativement doublé». Cet accroissement du nombre de candidats est très vraisemblablement la conséquence de l'affichage des avis de vacance de poste sur le Web, plutôt que d'une augmentation soudaine de l'attrait de l'Organisation en tant qu'employeur.

24 Instruction administrative no 16 du Directeur général (1er janvier 2003); circulaire d'information

47. Il est nécessaire de réduire le risque qu'un supérieur hiérarchique prenne des décisions arbitraires concernant l'attribution de récompenses telles que les primes de mérite en clarifiant les normes selon lesquelles les résultats des membres du personnel sont évalués. Les études des systèmes de rémunération liée aux résultats qui existent dans les administrations nationales ont montré à quel point il importe que les systèmes soient cohérents et perçus comme tels. Dans certains cas, des difficultés sont apparues parce que le personnel avait l'impression que l'évaluation des performances et la répartition des augmentations de la rémunération qui en découlaient s'effectuaient de manière incohérente dans l'organisme selon la situation géographique du bureau considéré²⁵.

Condition 1

De bons systèmes de suivi du comportement professionnel et de responsabilisation sont en place, de sorte que les fonctionnaires considèrent la rémunération liée aux résultats comme un mécanisme fiable, équitable et cohérent.

B. Prise en compte des résultats de l'organisme

48. De l'avis général, plus il est simple de mesurer les résultats, plus l'application d'un système de récompense du mérite est aisée. Ainsi, dans les organismes qui ont des activités productrices de recettes (vente de publications ou arbitrage rémunéré, par exemple), des primes peuvent être octroyées sur la base des sommes encaissées. Pour de nombreuses autres activités, toutefois, il est plus difficile d'évaluer la mesure dans laquelle les différents fonctionnaires ont contribué aux résultats généraux de l'organisme, et bon nombre des systèmes de suivi du comportement professionnel mis en place dans les organismes des Nations Unies ne font pas clairement apparaître ces liens, ainsi qu'il a été indiqué au chapitre II ci-dessus.

49. Dans ce genre de situation, il est plus facile d'évaluer la contribution individuelle à la réalisation des objectifs de l'organisme dans le cas des cadres supérieurs (de niveau D-2 ou de rang plus élevé). Il convient de noter que selon les études entreprises, une bonne moitié de toutes les sociétés qui appliquent un système de fourchettes élargies englobent moins de 10 % de leurs effectifs dans ce système²⁶.

Un Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction a recommandé en 1998 au Gouvernement canadien que la rémunération des sous-ministres et des cadres supérieurs diffère de celle des employés syndiqués pour reconnaître que leurs responsabilités sont très différentes et pour récompenser l'atteinte d'objectifs spécifiques. Il a donc préconisé un mode de rémunération où le taux maximal, la composante fixe, est payé pour un rendement entièrement satisfaisant et où la composante variable appelée «**rémunération à risque**» est liée à l'atteinte des objectifs individuels et gouvernementaux. Le Gouvernement a accepté ces recommandations et un programme de gestion du rendement a été institué pour les sous-ministres et les cadres supérieurs. Les sous-ministres qui ont atteint leurs engagements continus voient habituellement leur salaire majoré de 5 % par année pour atteindre le sommet de

UNIDO/ADM/HRM/INF.22 (13 mai 2003).

25 General Accounting Office des États-Unis, «Results-oriented cultures: Insights for U.S. agencies from other countries' performance management initiatives», GAO-02-862 (août 2002), p. 19.

26 Voir Office of Personnel Management des États-Unis, «Alternative pay progression strategies: broadbanding applications», Performance Management Practitioner Series (avril 1996).

l'échelle salariale au bout de trois ans environ. Ils ont également droit à une «rémunération à risque», soit un montant forfaitaire fondé sur l'atteinte des engagements clefs, qui peut être gagné chaque année²⁷.

Condition 2

Le système de récompense met l'accent non seulement sur les résultats individuels, mais encore sur la contribution des fonctionnaires à la réalisation des objectifs de l'organisme.

C. Lien entre l'évaluation du comportement professionnel et l'augmentation du traitement

50. Il va de soi que l'institution de systèmes de rémunération liée aux résultats aurait essentiellement pour objet de rétablir ce lien dans les régimes de rémunération qui à l'heure actuelle sont principalement basés sur des critères temporels, en ce sens que les augmentations du traitement de base dépendent exclusivement du temps passé à un niveau de rémunération donné. Si de tels systèmes de progression à l'ancienneté de la rémunération fonctionnaient bien dans les organismes où il s'agissait d'exécuter des tâches routinières et répétitives et où il n'y avait guère de variation potentielle entre les niveaux d'efficacité, ils ne semblent plus convenir, en revanche, à des organismes qui veulent mettre en avant l'importance des résultats.

51. Cependant, il peut s'avérer particulièrement difficile de mettre au point les instruments nécessaires pour établir le lien entre le comportement professionnel et la hausse du traitement. Il est très important que les augmentations de traitement et/ou les primes accordées au titre des systèmes de rémunération liée aux résultats soient logiques aux yeux des fonctionnaires et soient proportionnelles à leur contribution. Comme on l'a déjà fait observer plus haut, à la Banque mondiale, tandis que l'évaluation générale du comportement professionnel détermine dans quelle mesure les fonctionnaires parviennent aux résultats individuels qu'ils se sont engagés à atteindre, le processus d'examen des rémunérations reflète la contribution relative d'un fonctionnaire par rapport à celle d'autres fonctionnaires. Les personnes qui se voient attribuer des bonnes notes dans le cadre de l'évaluation générale de leur comportement professionnel devraient en principe être également assez bien notées dans le contexte de l'examen des rémunérations et inversement. Cependant, il arrive que des fonctionnaires ayant obtenu une note élevée au titre de l'évaluation de leur comportement professionnel n'obtiennent pas la note la plus élevée lors de l'examen des rémunérations, ce qui peut susciter un mécontentement parmi les effectifs. Le problème se pose lorsque l'évaluation générale du comportement professionnel aboutit à des notes trop élevées pour qu'il soit possible d'accorder une augmentation de traitement correspondante à l'issue de l'examen des rémunérations, eu égard aux contraintes budgétaires.

Condition 3

Il y a un lien très net entre l'évaluation du comportement professionnel et l'augmentation du traitement.

D. Considérations financières

52. En 1994, la CFPI a recommandé aux organisations qui souhaitaient établir des systèmes de récompense du mérite de n'accorder ce genre de récompense qu'aux fonctionnaires dont le

²⁷ Service de la gestion publique de l'OCDE, «Programme de gestion du rendement à la fonction publique fédérale du Canada: régir la performance dans le secteur public», PUMA/HRM (2002) 12 (février 2002).

comportement professionnel avait été jugé réellement exceptionnel et la proportion de ces fonctionnaires ne devait pas dépasser 5 % des effectifs d'une organisation²⁸. En 1997, la Commission a procédé à un examen approfondi de la question et a modifié comme suit sa recommandation antérieure: «seuls 30 % des effectifs devraient pouvoir toucher des primes de rendement ou se voir offrir des gratifications». La Commission a estimé que cette proportion [suffirait] «sans doute à donner à l'ensemble du personnel le sentiment qu'il est réaliste d'espérer recevoir une prime de rendement»²⁹. Il s'agit là d'une considération importante, qui doit être mise en balance avec les réalités budgétaires.

Le système de rémunération liée aux résultats de l'OMC est exposé dans un memorandum administratif intitulé «**Liens entre la rémunération et le comportement professionnel**». Les augmentations annuelles quasiment automatiques ont été remplacées par le système de primes liées au comportement professionnel en janvier 2002, mais l'établissement d'un lien direct entre le comportement professionnel et la rémunération a été différé afin de permettre aux supérieurs hiérarchiques et aux fonctionnaires de se familiariser avec la nouvelle procédure d'évaluation du comportement professionnel. Ce lien a donc été établi pour la première fois en janvier 2004 sur la base des rapports d'évaluation du comportement professionnel pour 2003. Ce système répond notamment aux objectifs suivants:

- Reconnaître les contributions des fonctionnaires;
- Rétribuer les fonctionnaires en fonction de leur comportement professionnel et des travaux qu'ils ont accomplis;
- Accroître la motivation;
- Augmenter la productivité globale du personnel;
- Offrir des possibilités de carrière (en relation avec les politiques de promotion, de mobilité et de formation des ressources humaines).

Le système prévoit deux types de prime: une augmentation du traitement considérée aux fins de la pension et une gratification forfaitaire non considérée aux fins de la pension. «**Globalement les primes liées au comportement professionnel ne représentent pas plus de 2 % du budget total consacré aux traitements nets...**» (art. 6.4 du Statut du personnel); les primes liées au comportement professionnel sont distinctes de l'ajustement du barème des traitements prévu à l'article 6.2 du Statut du personnel. Le montant disponible à l'échelle du secrétariat pour les **gratifications** est déterminé sur la base du montant total disponible pour les primes de rendement moins le coût des augmentations du traitement considérées aux fins de la pension. Les conditions requises, les aspects logistiques du processus, la détermination des montants des gratifications forfaitaires et les dispositions spéciales sont également exposés dans le document.

Étant donné que 2004 est la première année de fonctionnement du système, il est de toute évidence trop tôt pour dégager des conclusions à ce sujet et déterminer dans quelle mesure il a atteint ses objectifs³⁰.

53. La CFPI a maintenant élaboré ses propositions en ce qui concerne l'application ultérieure, dans les organismes des Nations Unies, d'un système de rémunération liée aux résultats qui n'aurait aucune incidence financière sur le budget. En particulier la Commission note que l'élimination des avancements d'échelon, avec remplacement de la structure par classe actuelle par une structure à fourchettes élargies, permettrait de dégager des fonds qui pourraient servir à

²⁸ Voir la note 3 ci-dessus.

²⁹ A/52/30 par. 219.

³⁰ Memorandum administratif no 949 de l'OMC publié sous la cote OFFICE (03)/90.

rémunérer le personnel sur la base des résultats³¹. La réalité du processus budgétaire actuel dans la plupart des organismes des Nations Unies, et l'existence d'enveloppes budgétaires limitées signifient, toutefois, qu'il pourrait ne pas être possible d'augmenter les traitements de tous les fonctionnaires dont le comportement professionnel est exceptionnel. L'expérience de la Banque mondiale met en exergue la question fondamentale de savoir si la différenciation qui peut être établie grâce au système de primes et de reconnaissance est suffisante pour tenir compte des évaluations que les cadres font de leurs subordonnés. Si l'on crée, parmi le personnel, des espoirs irréalistes qui seront en fin de compte déçus, sa motivation et son efficacité risquent d'en pâtir. De la même manière, les fluctuations qui peuvent intervenir, d'une période d'évaluation à la suivante, dans les montants des gratifications, en raison de contraintes financières plutôt que de variations du comportement professionnel, sont susceptibles d'engendrer un mécontentement.

54. Nombreux sont ceux qui craignent que les primes destinées à récompenser des bons résultats deviennent rapidement un droit automatique, comme c'est déjà souvent le cas de l'avancement d'échelon. Dans une structure à fourchettes élargies, cela signifierait que tous les fonctionnaires pourraient se retrouver au sommet d'une fourchette donnée en l'espace d'un certain nombre d'années, et quelques États Membres ont fait part de leur inquiétude au sujet des incidences financières que pourrait avoir la mise en œuvre d'un tel système. Beaucoup font également valoir que des politiques d'avancement en fonction de l'ancienneté permettent aux organisations de prévoir les coûts avec plus de certitude. Par conséquent, dans tous les systèmes de rémunération liée aux résultats, la question du coût doit être constamment prise en compte et il sera essentiel pour leur succès de trouver des sources de financement stables. Les cadres doivent être conscients, par exemple, que les avancements d'échelon au mérite, qui se traduisent par une augmentation du traitement de base du fonctionnaire ainsi que de ses droits à pension, représentent, contrairement à une prime forfaitaire, un surcroît de dépenses continu pour un organisme.

55. Les Inspecteurs estiment que les systèmes de rémunération liée aux résultats ne devraient être appliqués dans les organismes des Nations Unies que si leur viabilité financière peut être assurée en adoptant des solutions résolument novatrices, voire audacieuses. Un certain nombre de modalités peuvent être envisagées et on pourra les appliquer séparément ou conjointement. Une solution pourrait consister à modifier les articles du règlement financier qui disposent qu'à la fin d'un exercice, le solde non utilisé des crédits ouverts pour l'exercice en question doit être reversé aux États Membres. Dans le but de promouvoir une utilisation rationnelle des ressources tout en encourageant l'efficacité, les États Membres voudront peut-être modifier ces dispositions du règlement financier et accepter qu'un certain pourcentage des économies comptabilisées à la fin de l'exercice biennal, 50 % par exemple, puisse être mis à la disposition des organismes intéressés comme source de financement des augmentations de la rémunération liées aux résultats, sous réserve que les États Membres s'assurent que le budget-programme a effectivement été exécuté à leur entière satisfaction.

56. Une autre solution supposerait des modifications encore plus importantes du règlement financier, et accorderait aux chefs de secrétariat une plus grande latitude dans l'utilisation du montant total des crédits qui leur sont alloués par les États Membres pour un exercice biennal donné. Ainsi, les chefs de secrétariat seraient libres d'affecter un pourcentage déterminé à l'avance des crédits ouverts pour les dépenses de personnel au financement du mécanisme de rémunération liée aux résultats. Une telle solution serait tout à fait en accord avec un authentique mode de gestion axé sur les résultats et éviterait aux États Membres de fixer des taux arbitraires de vacances de poste comme moyen de limiter les hausses du budget. Néanmoins, elle supposerait que les décisions en matière de gestion laissées à la discrétion des chefs de secrétariat, en tant que chefs de l'administration de leur organisme, ne soient pas prises dans le vide, mais en application de politiques, règles et règlements clairement définis et énoncés et que ces décisions fassent

31 Voir le rapport de la Commission de la fonction publique internationale sur les travaux de sa cinquante-sixième session (ICSC/57/R.11).

l'objet d'une surveillance attentive de la part des organes délibérants de ces organismes, avec le concours des organes de contrôle.

57. Le financement des systèmes de rémunération liée aux résultats pourrait aussi être assuré, mais en partie seulement, en appliquant des sanctions aux fonctionnaires dont les résultats sont médiocres. Il a été noté ci-dessus que les avancements d'échelon ne devraient être accordés qu'aux fonctionnaires dont le comportement professionnel donne satisfaction. Par conséquent, tandis que les fonctionnaires très performants pourraient bénéficier d'incitations financières sous la forme, par exemple, d'«avancements d'échelon accélérés», les fonctionnaires dont les résultats sont médiocres seraient soumis, à titre de sanction minimale, à un «gel» de leur augmentation périodique de traitement.

Condition 4

Le financement est assuré et le système de rémunération liée aux résultats est financièrement viable.

E. Effet de motivation

58. Les Inspecteurs sont d'avis que la motivation est, de manière générale, et en particulier dans les organisations orientées vers les résultats, un aspect clef de la gestion. Comme indiqué ci-dessus, l'une des sources de mécontentement à l'égard des systèmes de rémunération actuels est certainement le fait qu'ils n'établissent guère de distinction entre les fonctionnaires dont les résultats sont bons et ceux dont les résultats sont médiocres. Tenter de remédier à ce problème pourrait constituer l'un des principaux enjeux auxquels les organismes des Nations Unies doivent aujourd'hui faire face dans le domaine de la gestion, et bon nombre d'entre eux placent leurs espoirs dans la mise en place de systèmes de rémunération liée aux résultats.

59. Cependant, il ressort des études de l'OCDE sur la mise en œuvre de ce genre de mécanisme dans les administrations nationales que les attentes en ce qui concerne les systèmes en question n'ont pas toujours été satisfaites et que leur effet de motivation a souvent été limité. Lors de l'examen des systèmes de rémunération liée aux résultats mis en œuvre dans cinq administrations publiques nationales, l'OCDE a analysé la mesure dans laquelle les systèmes en question concordent avec les valeurs des cadres de l'administration publique et avec les caractéristiques de leur emploi qu'ils apprécient le plus. Elle a également cherché à déterminer si les primes versées sont suffisamment motivantes pour amener les cadres en question à consentir un plus gros effort. L'OCDE a noté que, comme il était apparu que les fonctionnaires des administrations publiques étaient motivés par de nombreux facteurs (y compris notamment la nature de leur travail et les perspectives de carrière), on aurait tort de se concentrer exclusivement sur le lien entre le comportement professionnel et la rémunération pour tenter d'améliorer l'efficacité des agents du secteur public³².

60. De la même manière, l'enquête réalisée par la London School of Economics sur les effets de la rémunération liée aux résultats a montré que l'effet d'incitation était manifeste pour les fonctionnaires qui percevaient une rémunération liée aux résultats supérieure à la moyenne, mais que cet impact positif risquait d'être contrebalancé par un effet démotivant plus généralisé dû à la difficulté de mesurer et d'évaluer équitablement les résultats³³. L'examen d'un autre programme de rémunération liée aux résultats qui offrait aux cadres supérieurs des primes représentant jusqu'à 10 % de la rémunération de base a révélé que le programme créait une atmosphère de concurrence

32 «La rémunération liée à la performance pour les cadres du secteur public: évaluation de ses effets», Étude hors série sur la gestion publique (OCDE, 1997).

33 D. Marsden, S. French et K. Kubo, Centre for Economic Performance, «Does performance pay demotivate, and does it matter» (London School of Economics and Political Science, 2001).

conflictuelle et malsaine et sapait la culture de l'organisme considéré qui reposait sur le travail en équipe et la mise en commun des connaissances³⁴. Les observateurs soulignent aussi que l'élargissement des fourchettes, en particulier, pourrait être à l'origine d'une insatisfaction dans certaines catégories de personnel et les démotiver, parce que les promotions sont plus rares dans le genre de structure qui en résulte que dans des systèmes de classification à fourchettes plus restreintes, puisqu'il y a moins de niveaux auxquels les fonctionnaires peuvent être promus.

61. D'autres études ont montré que les administrations nationales prennent conscience que pour attirer, gérer et conserver des effectifs efficaces et productifs, «il n'y a pas que l'argent qui compte aujourd'hui», et qu'elles doivent mettre en place «un système de récompense stratégique» plus vaste, qui incite un personnel très qualifié à concentrer son attention et ses efforts sur la réalisation d'objectifs d'ordre stratégique et la production des résultats escomptés. Ce genre de système de récompense englobe les traitements et indemnités, mais aussi les possibilités d'avancement et de perfectionnement ainsi que des éléments touchant le milieu de travail, y compris l'état d'esprit qui règne sur le lieu de travail et l'équilibre vie professionnelle/vie privée³⁵. L'OCDE fait actuellement établir une étude de toute une série d'aspects des systèmes de rémunération liée aux résultats.

62. Les Inspecteurs estiment que ces questions relatives à l'effet de motivation sont tout aussi pertinentes dans le cadre spécifique du système des Nations Unies. Ils notent que tous les hauts fonctionnaires qu'ils ont interrogés se sont accordés à reconnaître que les considérations pécuniaires n'étaient pas la seule, ni même la principale, source de motivation qui pousse le personnel des organismes des Nations Unies à améliorer ses performances. En effet, les principes humanitaires et les considérations éthiques étaient jugés tout aussi importants, de même que les incitations morales (distinction récompensant le mérite, reconnaissance privée et publique, médailles, etc.) et la reconnaissance claire de l'efficacité sous la forme de récompenses. En même temps, et bien que le système des Nations Unies ne puisse pas prétendre concurrencer les rémunérations et avantages offerts par certaines entreprises privées, on s'accorde à penser que les conditions d'emploi dans les organismes des Nations Unies doivent rester suffisamment intéressantes pour attirer du personnel très qualifié.

63. De manière générale, les organismes doivent évaluer méthodiquement dans quelle mesure ils sont prêts à mettre en place un véritable mécanisme de suivi du comportement professionnel axé sur les résultats en analysant, dans un premier temps, les facteurs qui poussent leurs fonctionnaires à travailler plus efficacement. Très peu d'organismes des Nations Unies, sauf le PNUD et, jusqu'à un certain point, le Secrétariat de l'ONU, ont essayé de mesurer le degré de compréhension qu'a leur personnel de la gestion axée sur les résultats et de la gestion des ressources humaines et la manière dont il perçoit ces deux notions, ou de déterminer quels sont les principaux facteurs de motivation influant sur le comportement professionnel des fonctionnaires. Comme indiqué dans la synthèse du présent rapport, les Inspecteurs ont envisagé la possibilité d'entreprendre une enquête auprès du personnel à l'échelle du système, et ont communiqué un projet initial à tous les organismes participants pour examen, le but étant de remédier à ce manque important d'information sur la question. Faute de temps, toutefois, il a été décidé de ne pas entreprendre d'enquête de cette nature à ce stade. Les secrétariats des organismes participants souhaiteront peut-être, néanmoins, mettre au point, dans le même ordre d'idées, un questionnaire qui les aidera à décider, à la lumière d'un certain nombre de constatations relatives à des aspects comme l'intérêt porté à ces questions, les processus et les compétences, s'ils sont prêts à introduire un système de rémunération liée aux résultats. Bien entendu, ce genre d'enquête ne va pas sans incidences financières, car bon nombre d'organismes ne disposent pas, au niveau interne, du personnel spécialisé capable de concevoir des enquêtes d'une telle ampleur et d'en analyser les résultats, et

34 Voir la note 25 ci-dessus.

35 Office of Personnel Management des États-Unis, «Strategic rewards», Workforce Performance Newsletter (automne 2000).

ils doivent avoir recours aux services de consultants extérieurs. Cependant, plusieurs organismes pourraient mettre en commun leurs ressources pour faciliter la réalisation de ces enquêtes.

Depuis 1999, le **PNUD** a mené tous les ans une **enquête auprès de l'ensemble du personnel**. Le questionnaire d'enquête comptait plus de 100 questions portant sur des sujets tels que la reconnaissance reçue de la part des supérieurs hiérarchiques, la satisfaction retirée du travail, la délégation de pouvoirs et la communication des objectifs, qui présentent tous un très grand intérêt pour la gestion axée sur les résultats en général et le suivi du comportement professionnel en particulier. Le taux élevé de participation à l'enquête (qui a atteint 80 % en 2002) montre l'importance que les fonctionnaires y attachent, tandis que les pourcentages de fonctionnaires qui étaient généralement satisfaits de leur travail (79 % en 2002) et qui éprouvaient de la fierté à travailler pour le PNUD (89 %) sont des indicateurs importants de l'attachement des fonctionnaires à l'organisme.

Condition 5

Le système de récompense a un net effet de motivation.

F. Acceptabilité

64. Pour assurer la crédibilité des systèmes de rémunération liée aux résultats dans les organismes des Nations Unies, il faudrait y associer toutes les parties intéressées et offrir une formation approfondie. Les études ont montré que, lors de la mise au point de systèmes de suivi du comportement professionnel orientés vers les résultats, le fait d'y associer activement toutes les parties intéressées, par exemple les associations du personnel, aide à renforcer le sentiment de confiance du personnel et sa conviction que le système est juste, et permet aux fonctionnaires de mieux comprendre et de faire leurs buts et objectifs de l'organisme. Les études ont également fait apparaître, en particulier, que les systèmes à fourchettes élargies, avaient donné de meilleurs résultats dans les organismes où il existait un degré de confiance et de compréhension élevé entre les cadres et leurs subordonnés. Les mesures suivantes ont été jugées essentielles pour faire accepter un nouveau système: consulter un large éventail d'acteurs au tout début du processus; obtenir directement les réactions des fonctionnaires; et associer au processus les syndicats ou associations du personnel³⁶.

65. Dans ce cas également, les réponses recueillies par les Inspecteurs lorsqu'ils ont interrogé les représentants du personnel indiquent que la réalisation d'enquêtes auprès du personnel fournirait aux organismes des Nations Unies des indications importantes quant à l'existence d'un degré de confiance suffisant et à la possibilité d'amener le personnel à s'impliquer dans le processus. Selon les résultats de l'enquête sur l'intégrité à l'ONU réalisée en 2004 à la demande du BSCI, par exemple, la manière dont le personnel percevait les cadres supérieurs, et en particulier la mesure dans laquelle les hauts responsables faisaient passer leurs valeurs et principes éthiques avant leurs intérêts et leurs aspirations personnels ou leurs relations antérieures, traduisait un manque de confiance, auquel il faudrait remédier.

36 Voir en particulier: General Accounting Office des États-Unis, «Results-oriented cultures, creating a clear linkage between individual performance and organizational success», GAO-03-488 (mars 2003) et Office of Personnel Management des États-Unis, «Alternative pay progression strategies: broadbanding applications», Performance Management Practitioner Series (avril 1996).

Condition 6

Pour être efficaces, les mécanismes de rémunération liée aux résultats doivent être largement acceptés.

IV. ARRANGEMENTS CONTRACTUELS

66. Le premier principe directeur énoncé dans le Cadre de gestion des ressources humaines de la CFPI en ce qui concerne les arrangements contractuels précise que ces arrangements devraient être souples de manière à pouvoir être adaptés aux besoins de l'organisation. Le statut et le règlement du personnel de chaque organisme déterminent le choix du type de contrat et l'utilisation qui en est faite par l'organisme afin de répondre à ses besoins particuliers, et les organismes appliquant le régime commun ont mis l'accent sur la nécessité de préserver cette souplesse dans l'élaboration d'un cadre contractuel qui leur soit commun à tous. Au cours des dernières années, bon nombre d'entre eux ont entrepris leur propre examen des arrangements contractuels.

67. Ces examens ont souvent été menés en parallèle avec les études des traitements et indemnités, car il est clair qu'il peut y avoir différents moyens de définir la structure de la rémunération en fonction du type de contrat en vertu duquel le personnel est employé. En fait, la Commission et l'Assemblée générale ont mis l'accent à plusieurs reprises sur le lien existant entre la question des arrangements contractuels et l'examen du régime des traitements et indemnités³⁷. Le Cadre de gestion des ressources humaines de la Commission établit deux liens supplémentaires pour les arrangements contractuels, à savoir avec le recrutement et la fidélisation (les contrats étant l'instrument par lequel l'organisation peut offrir les conditions d'emploi nécessaires pour attirer du personnel), d'une part, et avec la gestion des carrières, d'autre part.

68. Toutefois, le Cadre en question n'établit pas de liens directs entre les arrangements contractuels et le suivi du comportement professionnel. De la même manière, si les organisations mettent souvent l'accent dans la réforme de leurs arrangements contractuels sur la nécessité d'assurer une plus grande stabilité de l'emploi pour attirer et garder à leur service des candidats compétents ou de normaliser les contrats pour réduire le travail administratif, il n'est guère question de l'effet des arrangements contractuels sur le comportement professionnel.

69. Les arrangements contractuels constituent en fait un élément essentiel de toute stratégie efficace dans le domaine des ressources humaines, axée sur la délégation de pouvoirs et les résultats. Ils devraient correspondre de très près à la nature et à la durée des fonctions accomplies, et être faciles à administrer, équitables et transparents. Cela dit, l'expérience récente, de même que les décisions des tribunaux administratifs du système des Nations Unies ont montré que, quand il n'y a pas de système efficace de suivi du comportement professionnel et quand les cadres ne sont pas assez bien formés, le type de contrat accordé ne joue pas un grand rôle. Par conséquent, si la question des arrangements contractuels a été longtemps liée principalement à celles de la rémunération et des économies, elle devrait maintenant être considérée comme un aspect essentiel du système de suivi du comportement professionnel.

Quelles sont les conditions à réunir pour que les arrangements contractuels soutiennent un système efficace de gestion axé sur les résultats?

A. Alignement sur les objectifs stratégiques de l'organisme

70. Le personnel est, pour les organismes, l'outil indispensable par le biais duquel ils mettent en œuvre leurs programmes et leurs activités. La planification des ressources humaines doit donc devenir un élément essentiel, plutôt qu'un aspect secondaire, d'un processus budgétaire fondé sur les résultats. En se dotant d'une planification cohérente des ressources humaines, les organismes se donneraient davantage de moyens d'atteindre leurs objectifs stratégiques et de gérer efficacement des aspects essentiels de l'emploi, y compris les contrats. Cet alignement permettrait

³⁷ Voir en particulier la résolution 57/285 de l'Assemblée générale en date du 20 décembre 2002, partie I, sect. A, par. 4.

aussi de prendre en compte les besoins particuliers de chaque organisme dans la nature des contrats accordés à son personnel.

71. Bon nombre des hauts fonctionnaires interrogés par les Inspecteurs ont souligné que la ventilation actuelle entre les postes «permanents» et «non permanents», qu'elle soit explicite ou implicite, devrait être remise en question compte tenu de l'évolution constante des priorités et sources de financement des programmes. Le Commissaire aux comptes du PAM a mis l'accent, dans une étude récente de la stratégie en matière de ressources humaines du Programme, sur la nécessité de faire preuve de souplesse et d'adopter une approche stratégique de la gestion des ressources humaines, nécessité devenue d'autant plus évidente ces dernières années que la nature des revenus et des activités du Programme a évolué. La situation nouvelle en ce qui concerne les sources de financement signifie que certains organismes ne disposent plus du niveau garanti de financement nécessaire pour constituer un corps de fonctionnaires permanents et leur assurer des possibilités de carrière durable, comme un financement fondé sur des barèmes des quotes-parts (contributions statutaires) permet de le faire³⁸. Quant aux représentants du personnel, ils ont fait part aux Inspecteurs de l'inquiétude que leur inspirait la tendance de plus en plus marquée à allouer les ressources financières à des objectifs et projets à court terme, les membres du personnel affectés à ces activités travaillant dans des conditions sans cesse plus précaires même lorsqu'ils exerçaient des fonctions reconnues comme étant un élément permanent d'une stratégie à long terme.

72. Les données sur la répartition du personnel des organisations par type de contrat reflètent cette évolution. Les statistiques du CCS relatives au personnel fournissent une ventilation des membres du personnel de tous les organismes des Nations Unies engagés pour une période d'un an ou plus, par type d'engagement (contrat à durée indéterminée ou contrat de durée déterminée). Au 31 décembre 2000, 45,8 % de tous les membres du personnel en poste au Siège ou dans d'autres bureaux permanents étaient titulaires de contrats à durée indéterminée, tandis que 54,2 % avaient des contrats de durée déterminée³⁹. Au 31 décembre 2002, ces proportions s'étaient modifiées, les chiffres étant, respectivement, de 36 et 64 %, ce qui traduisait une augmentation sensible du pourcentage de personnels engagés pour une durée déterminée. Les documents du CCS ne contiennent aucune donnée sur le personnel employé au titre de contrats à court terme ou temporaires. Néanmoins, les statistiques publiées à titre individuel par les organismes eux-mêmes révèlent, dans certains cas, une augmentation spectaculaire du nombre d'agents employés au titre de contrats à court terme ou de contrats de service, au cours des dernières années, du fait que ces organismes recherchent une flexibilité accrue dans l'utilisation des ressources humaines dont ils disposent pour pouvoir s'adapter à l'évolution de leurs priorités.

73. Par exemple, 5 % seulement des fonctionnaires du PAM à l'échelle mondiale avaient été recrutés en vertu de contrats de service en 1998, contre 55 % à la fin de 2003. À l'OMS, alors que 36,7 % du personnel étaient employés au titre de contrats à court terme au 31 décembre 1999, 49 % des effectifs de l'Organisation étaient titulaires de contrats temporaires au 31 décembre 2003⁴⁰. À l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), un nombre total de 11 433 contrats ont été établis durant l'année 2003 pour du personnel engagé à court terme et des ressources humaines hors personnel (soit une moyenne de 952 par mois), contre 1 210 contrats de cette nature durant la période comprise entre le 1^{er} janvier et le 30 mai 1999 (soit une moyenne de 242 par mois). La FAO indique que l'utilisation croissante de ce type de ressources «donne à l'Organisation un maximum de souplesse face à des besoins de nature évolutive»⁴¹. Les organisations ont réagi aux changements touchant leur structure budgétaire et leurs priorités en matière de programmes en modifiant les conditions selon lesquelles

38 WFP/EB.3/2002/5-B/1.

39 CEB/2002/HLCM/3.

40 Ressources humaines: rapports annuels, A/53/23 et A/57/26.

41 «Statistiques relatives aux ressources humaines», FC.107/17 et «Statistiques relatives aux services de personnel», FC.93/15.

elles engagent du personnel, mais il importe également qu'elles puissent développer leur capacité de prévoir les changements de cette nature et leur impact sur les ressources humaines nécessaires, de manière à pouvoir s'y préparer comme il convient.

Dans un document sur la gestion des ressources humaines publié récemment, le secrétariat de l'OMS a déclaré que: «L'harmonisation avec le cycle budgétaire biennal sera assurée en ce sens que la planification des ressources humaines s'intégrera dans la planification stratégique et opérationnelle de l'organisation, ce qui permettra de faire correspondre ses ressources humaines avec l'évolution, dans le temps, des besoins liés aux programmes, grâce à une évaluation systématique des ressources en personnel nécessaires à l'avenir, que ce soit pour des affectations et fonctions à court, moyen ou plus long terme»⁴². Le secrétariat de l'OMS a également fait savoir que les stades de planification stratégique et opérationnelle du cycle du budget-programme donneront l'occasion d'optimiser la planification des ressources humaines. Une fois achevées, les prévisions des ressources humaines identifieront les priorités générales concernant la dotation en personnel de quatre ans. Elles seront complétées par un plan détaillé de deux ans qui s'appuiera sur des objectifs plus clairement définis et des niveaux attendus de financement⁴³.

74. Si bon nombre d'organisations ont mis au point des instruments de planification de ressources humaines au cours des dernières années, elles n'ont pas toutes en revanche systématiquement intégré cette planification dans le cadre plus large de la planification et de l'élaboration du budget à l'échelle de l'organisation. Un alignement sur les objectifs stratégiques de l'organisation signifie par ailleurs que la planification des ressources humaines doit s'effectuer non seulement sur une base biennale ou annuelle mais aussi dans une perspective à moyen et à long terme, et implique que la structure hiérarchique et la structure des postes d'une organisation donnée doivent être constamment remaniées à la lumière des priorités de son programme de travail. Il présuppose en outre que les organismes ont déjà à leur disposition un inventaire des principales compétences et qualités de leur personnel actuel, ce qui est en fait le cas de très peu d'entre eux.

75. Une fois que les besoins en ressources humaines sont répertoriés, les secrétariats définissent les structures des postes en fonction desquelles ces ressources peuvent être organisées pour assurer l'exécution des programmes le plus efficacement et économiquement possible. Pour mettre en œuvre un authentique système de gestion axé sur les résultats, il faudrait accroître la marge de manœuvre budgétaire accordée aux chefs de secrétariat par les organes directeurs des organismes des Nations Unies, les États membres se contentant d'approuver une structure des postes indicative basée sur les tâches à exécuter plutôt que sur un tableau des effectifs rigides.

En adoptant le budget-programme de l'Organisation pour 2004-2005, l'**Assemblée générale des Nations Unies** a décidé d'autoriser le Secrétaire général à «entreprendre, à titre expérimental, les transferts de poste qui seraient nécessaires» pendant l'exercice biennal «afin de faire face à l'évolution des besoins de l'Organisation dans la réalisation des programmes et activités qu'elle est chargée d'exécuter». L'expérience sera «limitée au transfert d'un maximum de 50 postes dans l'ensemble de l'Organisation»⁴⁴.

Condition 1

Les ressources humaines sont alignées sur les objectifs stratégiques de l'organisme.

⁴² Voir la note 4 ci-dessus.

⁴³ EB.113/18.

⁴⁴ Résolution 58/270 de l'Assemblée générale, par. 14.

B. Besoins particuliers des organismes publics internationaux

76. Selon le Cadre de la CFPI, il existe deux types de fonctionnaires, selon qu'ils font ou non carrière dans la fonction civile internationale, et les organisations du système des Nations Unies ont besoin des uns et des autres pour s'acquitter de leur mandat. Ces dernières s'efforcent de trouver un équilibre optimal entre les différents types d'engagement pour être le mieux en mesure d'accomplir leur mission et atteindre leurs objectifs. La plupart d'entre elles estiment, à l'instar de la CFPI, qu'elles doivent avoir recours à deux types de contrats, des contrats de durée déterminée et des contrats à court terme. Ces organisations éprouvent des difficultés à établir un équilibre approprié entre les deux, pour obtenir les résultats souhaités et s'adapter aux réalités financières, tout en conservant leur compétitivité et en restant des employeurs socialement responsables.

77. Pour trouver cet équilibre, il importera tout particulièrement d'évaluer l'importance de la sécurité d'emploi pour l'attrait des postes offerts par les organismes des Nations Unies. Cette sécurité d'emploi est considérée depuis longtemps comme l'un des instruments les plus efficaces dont le système des Nations Unies dispose pour attirer et conserver à son service les meilleurs candidats, et beaucoup considèrent encore qu'il s'agit d'un élément essentiel de l'ensemble des rémunérations et avantages offerts par les organismes du secteur public. L'UIT estime que le manque de compétitivité sur les marchés du travail concernés est la «principale raison pour laquelle il a été décidé d'offrir davantage de contrats permanents»⁴⁵. Cependant, dans un environnement de travail en évolution, il n'a pas été vérifié que la sécurité d'emploi reste importante sur le plan de la compétitivité des organismes des Nations Unies et l'on dispose de peu de données pour déterminer la mesure dans laquelle il est utile et faisable de garantir la sécurité d'emploi. Il serait particulièrement utile de procéder à des enquêtes auprès de fonctionnaires des organismes des Nations Unies nouvellement recrutés pour évaluer l'importance de la sécurité d'emploi dans leurs choix de carrière.

78. En l'absence d'informations recueillies systématiquement, les données disponibles sont fragmentaires et contradictoires. Selon certaines études, les personnes qui se présentent aujourd'hui sur le marché du travail préfèrent la stabilité, après des années au cours desquelles les jeunes demandeurs d'emploi accordaient plus d'importance à la mobilité et aux incitations financières. Les études de l'OCDE sur les administrations nationales montrent que la sécurité d'emploi qui peut être garantie dans une certaine mesure par les grands organismes publics peut représenter un élément très attrayant lors du choix d'un emploi. Cependant, elles indiquent aussi que l'emploi à vie peut causer des problèmes d'organisation lorsqu'il est nécessaire de procéder à des réformes structurelles ou autres ou que des fonctionnaires ne donnent pas satisfaction. Ces études concluent que, bien que la garantie du maintien en poste ne soit plus la norme, la sécurité relative de l'emploi peut constituer un des principaux atouts du secteur public à l'avenir⁴⁶.

79. L'expérience d'organisations telles que l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), qui ont depuis longtemps comme politique de ne pas offrir d'engagement permanent, ne permet pas non plus de tirer de conclusions. L'AIEA offre des engagements de durée déterminée à tous les fonctionnaires de la catégorie des administrateurs, qui sont engagés initialement pour une durée de trois ans. Ensuite, une prolongation de deux ans est possible. La durée normale de service est de cinq ans. Cette politique repose sur un texte réglementaire, qui prescrit de maintenir le nombre de fonctionnaires permanents à un niveau minimal. Cependant, elle peut rendre difficile le recrutement de personnes très compétentes, étant donné que les conditions d'emploi relativement peu généreuses ne peuvent être compensées par une plus grande stabilité d'emploi. En outre, les candidats possédant des qualifications élevées qui se trouvent en milieu de carrière peuvent parfois hésiter à accepter un emploi s'ils savent qu'ils devront rechercher un autre employeur quelques années plus tard, alors

45 ICSC/57/R.3.

46 «Secteur public – un employeur de choix? Rapport sur le projet relatif à la compétitivité de l'employeur public» (OCDE, 2002).

qu'ils auront atteint la cinquantaine. Il convient également de tenir compte du coût de l'administration du personnel et des contrats lorsque le taux de renouvellement est élevé.

80. Pour sa part, la Banque mondiale fait observer que, comme la sécurité d'emploi est généralement un important élément dans les conditions offertes à un fonctionnaire, les États qui souhaitent adopter des arrangements contractuels conformes à de nouvelles modalités de gestion des organismes publics peuvent être obligés d'offrir une rémunération de base plus élevée pour compenser l'absence de sécurité d'emploi⁴⁷. Enfin, l'OCDE souligne que le transfert des connaissances et la préservation de la mémoire institutionnelle figurent parmi les questions essentielles liées à la durée de l'emploi et que, si les nouveaux systèmes relatifs aux technologies de l'information et de la communication seront largement utilisés dans les organismes publics, ils ne sauraient remplacer la mémoire ou l'expérience des individus⁴⁸. En conséquence, la gestion des connaissances constitue également un facteur à prendre en considération dans le cadre d'une réforme des contrats.

81. Les organisations accordent beaucoup d'importance à la souplesse, qui est indispensable pour l'actualisation constante des compétences professionnelles et techniques. Certaines d'entre elles ont constaté que les fonctionnaires dotés de compétences techniques qui ont derrière eux une longue carrière ont tendance à devenir des bureaucrates, ce qui entraîne une déperdition des compétences techniques globales de l'organisation. L'une des solutions à ce problème a consisté à limiter la durée de l'emploi, comme dans le cas de l'AIEA, qui fait observer que sa politique relative à la durée de l'emploi vise à lui permettre, en tant qu'organisation d'un niveau technique et scientifique élevé, de maintenir ses programmes techniques aux avant-postes des connaissances. Les Inspecteurs conviennent que les organisations doivent préserver leurs compétences techniques, mais relèvent que d'autres organisations en pointe sur le plan scientifique ont opté pour des politiques différentes, qui privilégient la formation et l'apprentissage, notamment par une participation active à des colloques scientifiques, parce qu'elles considèrent qu'il s'agit des moyens les plus efficaces de conserver ces compétences. Tant que les fonctionnaires peuvent démontrer que leurs capacités techniques sont suffisamment à jour pour justifier la poursuite de leur emploi, ils peuvent consacrer leur temps et leur énergie à des travaux scientifiques situés au cœur de la mission de leur organisation.

82. Comme cela a été mentionné plus haut, la proportion de fonctionnaires engagés à titre permanent dans des organismes des Nations Unies a fortement baissé au cours de la décennie écoulée, mais les discussions portant sur l'opportunité de passer du système actuel de rémunération à un système visant à donner plus d'attrait aux contrats à court terme, et sur les effets potentiels d'une telle évolution sur le budget des organisations, le rajeunissement des secrétariats, l'obtention de compétences et de talents nouveaux, les avantages de mesures maintenant l'«employabilité» des fonctionnaires grâce à la formation et la Caisse commune des pensions du personnel, n'ont pas encore débouché sur des conclusions solides.

83. De l'avis des Inspecteurs, il est impératif que ces discussions progressent de façon décisive et que les organismes des Nations Unies définissent maintenant de façon claire l'équilibre à établir entre les contrats à court terme et à long terme, ainsi qu'entre la sécurité d'emploi et l'ensemble des prestations offertes au personnel, de façon à promouvoir le plus efficacement possible la gestion axée sur les résultats. Selon eux, le type de contrat offert doit correspondre à la nature de la fonction et à sa durée attendue, et il faut se soucier de l'importance relative que les fonctionnaires engagés pour des périodes de courte durée et le personnel recruté à plus long terme accordent à la rémunération et aux avantages annexes, et à la sécurité d'emploi.

47 «Administrative and civil service reform», sur <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice>.

48 Voir la note 46 ci-dessus.

Condition 2

Les besoins particuliers de la fonction publique internationale sont reconnus et un juste milieu a été trouvé entre les contrats de durée déterminée et les contrats de durée indéfinie, ce qui contribue à de bons résultats.

C. Politiques de recrutement

84. Comme cela a été signalé dans la synthèse, le présent rapport n'examine pas dans le détail le problème complexe du recrutement, qui a été traité de façon approfondie dans plusieurs rapports précédents du Corps commun d'inspection. Cependant, les Inspecteurs tiennent à souligner quelques points importants de nature à garantir dès le départ que les relations entre les organisations et leur personnel soient placées sous le signe de l'efficacité, de l'ouverture et de l'équité. Ils souhaitent également mentionner les efforts entrepris ces dernières années par plusieurs organisations du système des Nations Unies, notamment l'OIT, l'ONU, le PNUD, l'UNESCO et l'OMS, pour réformer leur politique de recrutement à cette fin, en ajoutant toutefois qu'il faut aller beaucoup plus loin.

85. En particulier, les Inspecteurs tiennent à attirer l'attention sur l'équilibre qui doit être établi entre le souci de toucher un marché du travail très large, ce que permettent un grand nombre des nouveaux systèmes fondés sur le Web, et la nécessité d'accélérer et de rationaliser les procédures de recrutement, qui doivent mieux répondre aux besoins évolutifs des organisations. En conséquence, il faut concevoir des outils de sélection efficaces, capables d'écarter les nombreux candidats dépourvus des qualifications nécessaires.

86. De même, bien qu'une utilisation plus large de descriptions de poste générales soit souhaitable pour accélérer le recrutement, il importe de veiller à ce que les avis de vacance soient suffisamment précis concernant les compétences et les qualifications requises pour une fonction donnée. Dès le début, il faut que les candidats aient une idée claire non seulement de la nature des fonctions en cause, mais également de leur durée et des perspectives de carrière, le cas échéant.

87. La deuxième partie de ce rapport a abordé la question de la délégation de pouvoirs aux cadres aux fins de l'utilisation des ressources humaines. Il faut définir clairement des pouvoirs accrus délégués au personnel d'encadrement pour le recrutement et le placement de fonctionnaires, et mettre en place des garde-fous essentiels pour garantir l'équité et la transparence du processus de sélection, grâce à la définition de critères clairs et vérifiables, ainsi que de l'importance relative accordée à chacun d'entre eux. Il est nécessaire de mettre à la disposition des cadres des outils modernes pour les aider à effectuer la sélection, et il faut que les résultats de leur évaluation comparative des candidats sur la base des critères définis soient dûment enregistrés et examinés par les organes centraux.

88. La plupart des organisations du système des Nations Unies, à l'instar des autres grands organismes publics, doivent faire face à une difficulté supplémentaire lorsqu'ils planifient leurs ressources humaines et définissent leur politique contractuelle, dans la mesure où bon nombre d'entre elles doivent atteindre des objectifs, fixés par leurs organes directeurs, concernant la répartition des postes entre hommes et femmes et entre zones géographiques pour les fonctionnaires de la catégorie des administrateurs. Il faut atteindre ces objectifs tout en respectant la considération dominante dans la sélection des candidats, qui est d'obtenir les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité, conformément à l'Article 101 de la Charte des Nations Unies. Il n'est possible d'obtenir ce résultat que par une procédure de recrutement transparente et équitable, qui assure l'égalité des chances pour tous et privilégie l'efficacité et les résultats.

Condition 3

Des systèmes de recrutement et d'affectation transparents, efficaces et équitables sont en place pour étayer la politique contractuelle axée sur les résultats.

D. Réformes contractuelles et résultats

89. La CFPI a abordé la question des arrangements contractuels à plusieurs de ses sessions récentes et a décidé de mettre en place un système cohérent, comportant moins de types de contrats différents et des contrats qui seraient normalisés. Cependant, elle n'a pas encore terminé ses travaux dans ce domaine, en raison de la complexité des questions qui se posent et d'une insuffisance des données disponibles. La Commission a constaté qu'«au sein des organisations, on trouvait trop de types de contrats différents et qu'il convenait d'en réduire le nombre». Elle a maintenant «demandé à son secrétariat d'élaborer, en collaboration avec les organisations, pour sa cinquante-neuvième session, un contrat type pour chacune des trois catégories proposées, à savoir: a) les engagements de caractère continu; b) les engagements de durée déterminée; et c) les engagements temporaires; il faudrait prévoir pour chaque catégorie les sous-groupes précisant qu'elles en étaient les principales caractéristiques. Chacun des contrats types devra établir précisément les conditions d'emploi, à savoir notamment la durée des fonctions, la période de stage, l'élément mobilité, les possibilités d'évolution vers d'autres types de contrats, les éléments de la rémunération, les prestations sociales et l'assurance maladie. Les procédures applicables aux prolongations et/ou aux licenciements devraient être indiquées pour chaque sous-groupe»⁴⁹.

90. Comme indiqué plus haut, un grand nombre des organisations du système des Nations Unies ont déjà entrepris ou entreprennent actuellement leur propre examen de leur politique contractuelle. Outre les efforts accomplis pour compenser le manque de compétitivité des rémunérations, les changements adoptés ou prévus visent généralement à atteindre les buts suivants⁵⁰:

a) *Économies de rationalisation et de renforcement de l'efficacité*

91. Toutes les organisations du système des Nations Unies reconnaissent que les arrangements contractuels doivent être simplifiés. C'est ainsi que le Secrétaire général des Nations Unies, par exemple, a indiqué que la multiplicité des types actuels d'engagement était «trop complexe, trop rigide, trop administrativement compliquée»⁵¹.

92. La CFPI souligne que la simplification des arrangements contractuels en vigueur dans les organisations et la réduction du fardeau administratif constituent un élément essentiel des nouvelles politiques contractuelles. En 2000, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux réfugiés (HCR) a adopté les engagements de durée indéterminée à l'échelle mondiale pour tous les fonctionnaires nouvellement recrutés, à l'exception des personnes engagées pour des fonctions de durée prescrite (telles que les fonctionnaires détachés et les administrateurs auxiliaires) et des fonctionnaires recrutés pour des périodes de durée déterminée inférieures à 364 jours. À cette occasion, le HCR a souligné que les engagements de durée indéfinie étaient plus simples à administrer, étant donné qu'ils n'exigeaient pas d'avoir recours à la procédure de prolongation, qui prenait du temps. Le Programme alimentaire mondial a également adopté en 2000 des contrats de durée indéfinie pour les fonctionnaires de la catégorie des administrateurs nouvellement recrutés sur le plan international.

⁴⁹ A/58/30, par. 103 à 105.

⁵⁰ Les réformes des arrangements contractuels réalisées à l'UIT, au HCR et à l'OMS, ainsi que celles qui ont été proposées à l'OIT sont décrites de façon détaillée dans le document ICSC/57/R.3.

⁵¹ A/55/253, par. 45.

93. Malgré ces réformes récentes, les Inspecteurs ont constaté qu'il existait encore des pratiques très diverses en ce qui concerne le type et le nombre de contrats offerts par les diverses organisations du système des Nations Unies. Ils estiment que lorsque la gestion axée sur les résultats sera solidement établie dans les organismes des Nations Unies, seuls deux types de contrat devraient être proposés: les contrats limités dans le temps (contrats de courte durée et contrats de durée déterminée) et les contrats de durée indéfinie. Les contrats du premier type n'offriront aucune perspective de carrière, mais des systèmes efficaces de suivi du comportement professionnel devraient permettre de déceler et de maintenir en poste les fonctionnaires qui possèdent les qualifications et les compétences exigées du personnel de carrière. De même, les contrats de durée indéfinie, qui doivent être réservés à des personnes s'acquittant de fonctions essentielles, ne resteraient valables que si le comportement professionnel de leur titulaire est satisfaisant. Les Inspecteurs estiment qu'il est possible de surmonter les réticences des représentants du personnel, qui ne souhaitent pas la suppression des contrats permanents, si l'établissement d'un lien entre la prolongation des contrats et le comportement professionnel va de pair avec des systèmes fiables de suivi du comportement professionnel.

b) Souplesse accrue

94. Toutes les tentatives récentes de réforme des politiques contractuelles visent aussi à accroître la réactivité des organisations et à faire concorder les durées d'emploi du personnel avec les besoins opérationnels et les réalités budgétaires. Telle a en particulier été la raison avancée pour justifier la création d'engagements de durée limitée. De tels engagements dans le cadre de la série 300 du Règlement du personnel des Nations Unies ont été introduits à l'ONU «en tant qu'instruments contractuels souples qui devraient permettre à l'Organisation d'engager sans délai, en réduisant au minimum les frais généraux, des agents des services généraux et des administrateurs non destinés à faire carrière mais dont l'Organisation a besoin pour ses missions de maintien ou de rétablissement de la paix, pour l'aide humanitaire, pour la coopération technique ou pour des activités opérationnelles particulières»⁵². Le PNUD et, plus récemment, l'UNESCO et l'ONUDI, ont également eu recours à des engagements de durée limitée.

c) Équité

95. Les organisations réexaminent les contrats également pour se comporter comme des employeurs responsables et être perçues comme tels, et pour éviter des différences excessives de statut et de droits entre les fonctionnaires, comme cela a été souligné à diverses reprises, en particulier par le Secrétariat de l'ONU et l'OMS. C'est ainsi que le Secrétaire général a relevé la «situation quelque peu inéquitable, en ce sens que des fonctionnaires de plus en plus nombreux, au service de l'Organisation depuis longtemps, sont détenteurs de contrats à durée déterminée et n'ont donc pas droit à des indemnités de licenciement»⁵³. Les titulaires de contrats à court terme, dont le comportement doit également être reconnu et récompensé, se trouvent dans une situation plus désavantageuse encore.

L'UNESCO a procédé récemment à un examen de la dotation en personnel de ses bureaux extérieurs afin de déterminer les besoins essentiels de chacun de ceux-ci en la matière, et d'harmoniser et de réviser, en fonction des besoins, le statut contractuel des fonctionnaires concernés, notamment pour faire en sorte que les contrats spéciaux de service portant sur de longues périodes soient convertis en contrats de prestation de services, qui sont assortis d'avantages sociaux. En conséquence, quelque 134 fonctionnaires recrutés précédemment dans le cadre d'un contrat spécial de service ont maintenant obtenu un contrat de services⁵⁴.

⁵² ICSC/43/R.15, par. 2.

⁵³ Voir note 51 ci-dessus.

⁵⁴ 166 EX/6, par. 21, et 32C/32, par. 30.

À l'OMC, en vertu de la politique actuelle, les contrats à court terme donnent droit à des prestations médicales et de retraite (mais non à des allocations pour personne à charge ni au congé dans les foyers). Cela facilite la consolidation des postes des personnes concernées dans le budget ordinaire lorsqu'elles ont accompli quatre années de service ininterrompu, étant donné qu'à ce moment-là la conversion n'engendre presque aucun coût supplémentaire pour l'organisation.

96. Comme la différence entre les conditions d'emploi des fonctionnaires engagés au titre des séries 100 et 300, respectivement, du Règlement du personnel constitue une importante source de mécontentement pour le personnel des services extérieurs de l'ONU, celle-ci renonce progressivement aux engagements de durée limitée et a maintenant l'intention d'offrir des engagements au titre de la série 100 aux nouveaux fonctionnaires envoyés en mission, sauf pour le personnel à court terme et de projet, et de convertir le contrat des fonctionnaires engagés au titre de la série 300 en contrats relevant de la série 100 après quatre années de service. Selon le Secrétariat, les engagements de durée limitée n'ont pas entraîné les simplifications administratives attendues, mais ont créé du ressentiment vis-à-vis des fonctionnaires qui bénéficiaient d'arrangements contractuels plus favorables. En outre, les engagements de durée limitée fixent un plafond artificiel (quatre ans) à la durée d'emploi du personnel de mission, alors que l'Organisation a besoin de personnel qualifié et formé pour assumer des fonctions complexes dans le cadre de nouvelles missions. L'Assemblée générale n'a pas encore décidé de remplacer le contrat de la série 300 pour l'emploi du personnel des missions de maintien de la paix, mais elle a déjà décidé de suspendre l'application du plafond de quatre ans fixé pour les engagements de durée limitée au titre de la série 300 en attendant de prendre une décision sur la question à sa cinquante-neuvième session⁵⁵. Le PNUD a également indiqué son intention de réviser à nouveau sa politique contractuelle en 2004, pour ne conserver que deux types d'engagement (contrats de la série 100 et contrats de prestation de services) et éviter ainsi de donner l'impression qu'il existe deux «catégories» au sein du personnel.

97. En ce qui concerne l'équité également, les Inspecteurs tiennent à souligner que les nombreux fonctionnaires qui ont encore des contrats permanents ne doivent pas être déchus de leurs droits acquis. En conséquence, les nouveaux arrangements contractuels doivent être applicables aux autres fonctionnaires et aux agents nouvellement recrutés, même si le maintien de l'emploi de titulaires de contrat permanent est bien entendu subordonné à un comportement professionnel satisfaisant, comme cela est prévu dans le Statut et le Règlement du personnel.

d) Amélioration du comportement professionnel

98. Bien que la CFPI indique qu'un meilleur suivi du comportement professionnel est l'un des principaux objectifs des nouvelles politiques contractuelles⁵⁶, les Inspecteurs ont remarqué que ce suivi était en fait trop rarement lié à la réforme des contrats. C'est peut-être le HCR qui a établi le lien le plus explicite entre les deux, étant donné qu'il a décidé de procéder à des engagements de durée indéfinie notamment pour des raisons liées au comportement professionnel. En effet, dans le passé, il arrivait que des cadres préfèrent ne pas prolonger un engagement de durée déterminée plutôt que de faire face à des problèmes de comportement professionnel et le HCR espérait que des engagements de durée indéfinie obligeraient les cadres à faire face aux questions de comportement professionnel lorsqu'elles se poseraient.

99. Cependant, cet espoir a été déçu et, comme il était nécessaire d'adapter les effectifs à des ressources financières décroissantes, le HCR a procédé à un important changement de politique: il a gelé l'octroi de contrats de durée indéfinie à des fonctionnaires nouvellement recrutés à partir de la fin de 2002. Les fonctionnaires avec lesquels les Inspecteurs se sont entretenus ont expliqué que la nouvelle politique contractuelle avait été suspendue parce qu'en fait elle ne permettait pas au

⁵⁵ Résolution 58/296 de l'Assemblée générale.

⁵⁶ ICSC/57/R.3.

HCR d'accroître ou de réduire ses effectifs en fonction de l'évolution des besoins. Au contraire, en raison de cette nouvelle politique, il était devenu de plus en plus difficile de licencier des fonctionnaires. Ce revirement n'a pas été lié à une augmentation du nombre des recours intentés par le personnel; en fait, le HCR n'a pas agi avec la diligence voulue pour licencier des fonctionnaires dont le comportement professionnel laissait à désirer au cours des deux premières années de mise en œuvre de la politique, de sorte qu'au cours de la troisième année, 91 % des fonctionnaires de la catégorie des administrateurs et 99 % du personnel de la catégorie des services généraux étaient titulaires de contrats de durée indéfinie⁵⁷. Par ailleurs, les commissaires aux comptes ont estimé que le recours à des contrats de durée indéfinie n'avait pas été précédé d'analyse des risques d'ordre juridique et financier et devait être réévalué.

100. Ce revirement illustre les difficultés rencontrées par les organismes des Nations Unies, en l'absence d'un système efficace de suivi du comportement professionnel et de responsabilisation des cadres, lorsqu'il s'agit d'élaborer des politiques contractuelles en harmonie avec la gestion axée sur les résultats.

Condition 4

Les réformes contractuelles sont désormais axées sur les résultats.

E. La jurisprudence des tribunaux administratifs

101. Les partisans des contrats pour une durée indéfinie ou permanents attirent souvent l'attention sur la jurisprudence des tribunaux administratifs du système des Nations Unies, à savoir le Tribunal administratif de l'OIT (TAOIT) et le Tribunal administratif des Nations Unies (TANU), qui ont établi que les titulaires des contrats de durée déterminée sont juridiquement fondés à s'attendre à un renouvellement après un certain nombre d'années de services dans une organisation. Il y a quelques années, le Secrétaire général des Nations Unies a déjà indiqué que cet élément atténuait les différences entre engagements de carrière et engagements de durée déterminée en ce qui concerne la durée du service. Il a également fait observer qu'à la suite des décisions du Tribunal administratif des Nations Unies, tous les fonctionnaires nommés pour une durée déterminée en vertu des dispositions de la série 100 et employés pendant cinq ans ou plus sont dans la pratique amenés à faire carrière⁵⁸. Curieusement, d'autres organisations utilisent le même argument pour justifier des politiques contraires favorisant des contrats permanents. C'est ainsi que l'UIT affirme qu'elle a décidé d'accorder des contrats permanents après quatre années de services satisfaisants notamment parce que les tribunaux décident normalement que même les fonctionnaires titulaires d'un contrat de durée déterminée peuvent s'attendre à un emploi permanent après une certaine période ininterrompue⁵⁹.

102. Cependant, un examen approfondi de la jurisprudence des deux tribunaux précités montre que ceux-ci ont souligné à de nombreuses reprises que les organisations disposaient d'un pouvoir discrétionnaire de renouveler ou non les contrats à court terme ou de durée indéterminée, pour autant que les règles et procédures soient respectées; en particulier, si un comportement professionnel insatisfaisant était invoqué, il devait être clairement démontré. Les Inspecteurs relèvent notamment que, selon le TAOIT, «une organisation se doit de faire preuve d'égards et de ne pas exposer ses fonctionnaires à un dommage inutile. Ce devoir peut impliquer celui de prêter assistance à un fonctionnaire licencié, en vue de lui permettre d'éviter ou de diminuer le dommage qui peut en résulter du moins lorsque l'engagement n'était pas à court terme, que l'emploi a été

⁵⁷ Statistiques sur le personnel au 31 décembre 2002, CEB/HLCM.

⁵⁸ «Rapport entre les engagements de carrière et les engagements pour une durée déterminée» (A/C.5/51/34, 22 novembre 1996).

⁵⁹ Pour une description de la nouvelle politique de l'UIT en matière de contrat, voir ICSC/57/R.3, par. 22 à 30.

effectivement de longue durée et que le fonctionnaire pouvait avoir de bonnes raisons d'escompter pouvoir faire une carrière au sein de l'organisation»⁶⁰. Le tribunal a également indiqué ce qui suit: «Même lorsqu'un contrat a été conclu pour une durée déterminée, la jurisprudence exige qu'il n'y soit pas mis fin pour insuffisances professionnelles sans que l'agent ait reçu un avertissement clair lui laissant le temps d'améliorer ses performances» et que «l'examen du rapport d'évaluation d'un agent, avant toute décision concernant le non-renouvellement de son contrat, est une obligation fondamentale dont le non-respect est constitutif d'un vice de procédure ayant pour effet de laisser de côté un fait essentiel»⁶¹.

103. La jurisprudence du TAOIT précise également en quoi un avertissement doit consister et indique que «pour apprécier la qualité des services d'un fonctionnaire, il sied aussi de prendre en considération que, lorsqu'une nouvelle activité lui est confiée, notamment dans le cas d'un stagiaire, on peut aussi attendre de l'Organisation qu'elle contribue à sa formation... Si, après un avertissement suffisant, l'agent n'améliore pas la qualité de ses services, l'Organisation peut mettre fin à son contrat»⁶². Ainsi, «selon la jurisprudence, qui a toujours été constante sur ce point, même si un engagement de durée déterminée prend automatiquement fin à la date de son expiration, le fonctionnaire doit être informé des véritables motifs du non-renouvellement de son contrat et en recevoir notification avec un préavis raisonnable, même si le texte du contrat ne l'exige pas expressément»⁶³. «Le non-renouvellement d'un contrat de durée limitée doit faire l'objet d'une décision qui doit être communiquée au fonctionnaire et reposer sur des motifs juridiquement fondés, ceux-ci devant être portés à la connaissance de l'intéressé en temps utile avec un "préavis raisonnable", de manière à lui permettre d'exercer ses droits, notamment celui de recourir»⁶⁴.

104. Toutefois, le TAOIT a également souligné à plusieurs reprises qu'«une décision de ne pas renouveler un contrat étant une décision d'appréciation, elle ne peut être annulée que si elle émane d'un organe incompétent, viole une règle de forme ou de procédure, repose sur une erreur de fait ou de droit, ou si des éléments essentiels n'ont pas été pris en considération, ou encore si des conclusions manifestement erronées ont été tirées des pièces du dossier, ou enfin un détournement de pouvoir est établi»⁶⁵. Le Tribunal indique en outre qu'«une organisation jouit d'un large pouvoir d'appréciation lorsqu'elle prend une décision au sujet du renouvellement ou non d'un contrat de durée déterminée et, à plus forte raison, lorsqu'elle décide de la transformation d'un tel contrat en un engagement de durée indéterminée. L'exercice de ce pouvoir est certes soumis au contrôle du Tribunal, mais ce contrôle ne peut s'exercer que dans des limites étroites et dans le respect de la liberté de jugement de l'organisation pour ce qui concerne les exigences du service et les perspectives de carrière de ses agents»⁶⁶ et que «lorsque le motif indiqué pour le non-renouvellement est l'insuffisance des résultats, le Tribunal ne substituera pas son opinion à l'évaluation par l'organisation de l'aptitude du requérant à l'exercice de ses fonctions»⁶⁷. Le Tribunal a également souligné qu'«un engagement temporaire peut, à la discrétion du chef exécutif, être prolongé ou transformé en engagement de durée déterminée, mais il ne donne à son titulaire ni droit à une telle prolongation ou transformation, ni lieu de l'espérer, et, sauf prolongation ou transformation, cet engagement expire à l'échéance fixée, sans préavis ni indemnité»⁶⁸. Enfin, en ce qui concerne les attentes légitimes de faire carrière, le Tribunal a fait

60 TAOIT, jugement no 1526 du 11 juillet 1996.

61 Ibid., jugements nos 2162 du 15 juillet 2002 et 2096 du 30 janvier 2002.

62 Ibid., jugement no 2162 du 15 juillet 2002.

63 Ibid., jugement no 1544 du 11 juillet 1996.

64 Ibid., jugement no 2104 du 30 janvier 2002.

65 Ibid., jugements nos 1617 du 30 janvier 1997 et 2295 du 4 février 2004.

66 Ibid., jugement no 1349 du 13 juillet 1994.

67 Ibid., jugements nos 1262 du 14 juillet 1993 et 2148 du 15 juillet 2002.

68 Ibid., jugement no 2198 du 3 février 2003.

observer que «la vocation à la carrière ne saurait revêtir un caractère indépendant. Dans la mesure où le refus de renouvellement est légitime, l'interruption de la carrière l'est également»⁶⁹.

Les Inspecteurs ont examiné 15 affaires jugées par le **TAOIT** au cours des trois dernières années (2002, 2003 et 2004) qui avaient trait à des requêtes déposées pour non-renouvellement de contrat de durée déterminée, à court terme ou de prestation de services⁷⁰. Ils ont relevé que, dans huit cas, la requête a été rejetée. Le Tribunal a ordonné que la décision de non-renouvellement soit annulée ou qu'une indemnité soit versée dans sept cas, mais ceux-ci concernaient le **non-respect par l'organisation concernée de règles ou de procédures** tel que l'absence de motivation du non-renouvellement ou le fait que le titulaire du contrat n'avait pas été averti que ses services n'étaient pas satisfaisants avant le non-renouvellement de l'engagement pour insuffisance du comportement professionnel et aucun ne portait sur une attente de maintien de l'emploi.

105. En ce qui concerne les organisations pour lesquelles le TANU est compétent, selon la jurisprudence constante de ce dernier, «même en l'absence d'un droit acquis au renouvellement des contrats à durée déterminée, le Tribunal contrôle la façon dont l'administration prend la mesure discrétionnaire de ne pas renouveler un contrat, pour éviter que de discrétionnaire, la mesure ne devienne arbitraire. Il est particulièrement important que le Tribunal protège ce droit des employés à ce qu'une procédure équitable soit suivie dans la prise des décisions discrétionnaires de l'administration». Le Tribunal a également établi que «les clauses et conditions d'emploi d'un fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies peuvent être expresse ou tacites et peuvent être déduites d'une correspondance ainsi que des faits et des circonstances»⁷¹.

106. Par ailleurs, le Tribunal estime qu'«une série de renouvellements de contrats pour une durée déterminée n'autorisait pas à compter sur un renouvellement»⁷². Certes, «une expectative juridique pourrait naître de “circonstances spéciales” telles qu'une promesse formelle de l'Administration», mais «une “expectative légitime”... doit être distinguée du simple souhait ou espoir de voir le contrat renouvelé»⁷³. Le Tribunal a également jugé que «le service à l'organisation des Nations Unies cesse à la date d'expiration d'un engagement de durée déterminée et qu'un travail efficace ou même remarquable ne suffirait pas pour que le titulaire soit en droit de compter sur un renouvellement»⁷⁴.

107. Dans le cas des fonctionnaires engagés au titre de la série 200 du Règlement du personnel, le Tribunal a affirmé expressément que ce règlement autorise l'Organisation à licencier un fonctionnaire, même sans préavis et indépendamment de la qualité des services fournis par le fonctionnaire ou des compétences personnelles de ce dernier. Le Tribunal a également souligné que, comme ces engagements dépendent entièrement de circonstances telles que les demandes des gouvernements et la disponibilité des fonds, «[L]e système de la série 200 ne pourrait fonctionner comme prévu si les fonctionnaires nommés ... [à ce titre] ... avaient les mêmes garanties d'emploi et de carrière que les fonctionnaires nommés dans le cadre de la série 100». Cependant, «[C]ertains précédents autorisent des dérogations discrétionnaires à ces dispositions s'il existe des circonstances spéciales. Ces circonstances spéciales peuvent comprendre: 1) l'abus du pouvoir discrétionnaire de ne pas prolonger l'engagement de durée déterminée et 2) une promesse formelle

69 Ibid., jugement no 1610 du 30 janvier 1997.

70 Ibid., jugements nos 2080, 2104, 2116, 2121, 2148, 2150, 2162, 2171, 2175, 2198, 2213, 2259, 2295, 2312 et 2315.

71 TANU, jugement no 1052 du 25 juillet 2002.

72 Ibid., jugement no 1000 du 23 juillet 2001.

73 Ibid., jugement no 1029 du 21 novembre 2001.

74 Ibid., jugement no 980 du 17 novembre 2000.

de l'Administration autorisant le fonctionnaire à compter juridiquement sur le renouvellement de son engagement»⁷⁵.

108. Le contrôle du Tribunal s'exerce donc «sur une ligne de crête étroite entre le besoin de laisser une certaine marge d'appréciation au Secrétaire général de l'Organisation et l'indispensable protection des fonctionnaires qui sont au service de cette Organisation» et souligne que «ce contrôle qui ne porte donc pas sur le fond de la décision de non-renouvellement se concentre sur l'examen des garanties procédurales au sens large, dont on sait l'importance pour le respect du droit»⁷⁶.

Les Inspecteurs ont également examiné huit jugements rendus sur une période de trois ans (de 2000 à 2002) par le **TANU** en ce qui concerne le non-renouvellement ou la non-conversion de contrats⁷⁷. Dans deux cas, les requêtes introduites ont été rejetées. Dans les six cas où une indemnisation a été accordée au requérant, seuls deux étaient liés à l'**existence d'une attente juridique ou raisonnable de renouvellement**, tandis que les quatre autres étaient liés à des **irrégularités** telles que le non-respect de procédures appropriées par l'Organisation, une atteinte au respect des formes régulières ou une discrimination. Dans un de ces cas, le Tribunal a jugé que l'Organisation ne s'était pas efforcée d'améliorer le comportement professionnel du requérant.

Dans une autre de ces affaires, le **TANU** a abordé la question de la **responsabilisation** dont il est question dans la deuxième partie du présent rapport. Dans cette affaire, qui avait trait au non-renouvellement d'un contrat, le Tribunal a conclu qu'«il s'agit ici d'un cas si grave de mauvaise administration qu'il faudrait envisager d'invoquer **la disposition 112.3 du Règlement du personnel** qui prévoit une possible mise en cause de la responsabilité financière du fonctionnaire à l'origine de la condamnation de l'administration». Le Tribunal a estimé que le Secrétaire général pourrait décider, en vertu de cette disposition, que «les fonctionnaires qui enfreignent des dispositions statutaires et des instructions administratives devront être tenus personnellement responsables du préjudice financier causé de ce fait» et a souligné qu'«invoquer la disposition 112.3 du Règlement du personnel dissuaderait les fonctionnaires de méconnaître délibérément le Règlement et dispenserait l'Organisation d'avoir à régler le coût de la violation intentionnelle du Règlement par ses fonctionnaires»⁷⁸. Dans la deuxième partie du présent rapport, il a déjà été signalé que l'Assemblée générale avait demandé à plusieurs reprises au Secrétaire général d'élaborer «à titre prioritaire, un système de responsabilisation effective permettant à l'Organisation de recouvrer les sommes perdues, à la suite de jugements du Tribunal administratif, du fait d'irrégularités de gestion, d'actes répréhensibles ou de faute lourde commis par ses fonctionnaires»⁷⁹. Les efforts accomplis par le Secrétariat pour élaborer une nouvelle instruction administrative et des modifications du Règlement du personnel ont également été décrits dans ce document.

109. Ces jugements et l'expérience du HCR en matière de contrats à durée indéfinie montrent que de bonnes pratiques de gestion, en particulier des systèmes de responsabilisation et de suivi du comportement professionnel, ainsi que le respect des règles et procédures établies, auront probablement plus d'effets sur la bonne utilisation des ressources humaines que le type de contrat adopté par les organismes du système des Nations Unies.

⁷⁵ Ibid., jugements nos 885 du 4 août 1998 et 962 du 2 août 2000.

⁷⁶ Voir la note 71 ci-dessus.

⁷⁷ TANU, jugements nos 962, 980, 985, 1000, 1029, 1040, 1052 et 1060.

⁷⁸ Voir note 71 ci-dessus.

⁷⁹ Résolution 57/307 de l'Assemblée générale.

Condition 5

La jurisprudence des tribunaux administratifs est prise en considération.

110. En conclusion, il est essentiel d'adopter une politique claire relative aux arrangements contractuels et des modifications appropriées du Statut et du Règlement du personnel pour réduire le nombre de recours, qui prennent un temps considérable et sont coûteux. Ces dernières années, de nombreux organismes des Nations Unies ont consacré beaucoup de temps et d'énergie à revoir leurs arrangements contractuels, mais il conviendrait également d'accorder suffisamment d'attention à un réexamen des procédures administratives liées à ces arrangements, pour faire en sorte que ces procédures soient efficaces et offrent au personnel des garanties de respect de leurs droits, tout en réduisant au minimum les possibilités de recours injustifiés. Il convient aussi de s'employer à mettre en place des mécanismes assurant l'application de ces procédures. Il faut donner aux supérieurs hiérarchiques une préparation et des informations suffisantes portant non seulement sur leurs responsabilités concernant le suivi du comportement professionnel et la prolongation ou le renouvellement de contrats, mais aussi sur les conséquences juridiques potentielles de leurs actes à cet égard. Ils doivent rendre compte de ces actes, en particulier si des pouvoirs plus étendus doivent leur être délégués dans ce domaine. En conséquence, les Inspecteurs soutiennent sans réserve la déclaration faite par les membres du Réseau ressources humaines du CCS lors de leur troisième réunion⁸⁰ selon laquelle tout nouveau cadre contractuel doit mentionner une transparence et une équité accrues, et la nécessité d'un mécanisme de responsabilisation du personnel d'encadrement.

80 CEB/2002/HLCM/14, par. 4.