



Assemblée générale

Distr. générale
19 mars 2007
Français
Original : anglais

Soixante et unième session

Points 123 et 124 de l'ordre du jour

Gestion des ressources humaines

Corps commun d'inspection

Mobilité du personnel au sein du système des Nations Unies

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Mobilité du personnel au sein du système des Nations Unies » (JIU/REP/2006/7).



JIU/REP/2006/7

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

**MOBILITÉ DU PERSONNEL AU SEIN DU SYSTÈME
DES NATIONS UNIES**

Rapport établi par

*Even Fontaine Ortiz
Guangting Tang*

Corps commun d'inspection



Nations Unies, Genève, 2006

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Abréviations		iv
Résumé analytique	A – F	v
INTRODUCTION	1 – 11	1
<i>Chapitre</i>		
I. MANDATS LÉGISLATIFS	12 – 14	3
II. PRÉOCCUPATIONS GÉNÉRALES	15 – 21	5
III. PRINCIPALES CONSTATATIONS	22 – 95	6
A. Absence d’une culture institutionnelle de la mobilité et de consultations adéquates entre l’Administration et le personnel	22 – 28	6
B. Absence de plan stratégique pour la mobilité	29 – 38	8
C. Mobilité obligatoire contre mobilité volontaire: exemples d’approches différentes	39 – 47	12
D. La mobilité en tant qu’outil de gestion	48 – 54	14
E. Mobilité et organisation des carrières	55 – 58	16
F. La mobilité en tant qu’obligation contractuelle	59 – 62	17
G. Les politiques de mobilité doivent être souples dans leur conception et leur mise en œuvre	63 – 68	18
H. Politique de mobilité contre nécessité de préserver la mémoire institutionnelle	69 – 72	20
I. Incidences financières	73 – 78	21
J. La mobilité en tant que moyen de mieux partager les difficultés liées aux conditions de vie et de travail	79 – 81	23
K. Mobilité des agents des services généraux	82 – 84	24
L. La responsabilisation dans le cadre de la mobilité	85 – 86	25
M. Mobilité et administration de la justice	87 – 89	26
N. La mobilité en tant qu’élément de motivation	90	26
O. Mobilité et qualité des conditions de vie et de travail	91 – 93	27
P. Mobilité au sein du système des Nations Unies	94 – 95	28

ABRÉVIATIONS

CAC	Comité administratif de coordination (à présent CCS)
BCAH	Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires
BSCI	Bureau des services de contrôle interne
CCAP	Comité de coordination entre l'Administration et le personnel
CCI	Corps commun d'inspection
CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (antérieurement appelé CAC)
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATION

A. La mobilité du personnel est essentielle pour que le Secrétariat puisse fonctionner correctement et adapter son large éventail de programmes et d'activités à un environnement mondial en évolution constante. Elle est également d'une importance cruciale pour les fonctionnaires puisqu'elle a une grande influence sur leur vie professionnelle et privée. La mobilité est une question pluridimensionnelle; pour être viable, toute politique en la matière doit tenir compte de ce principe fondamental et rechercher l'équilibre entre les besoins de l'Organisation et ceux du personnel.

B. Il est généralement reconnu que, pour que la gestion des ressources humaines soit efficace, la mobilité des fonctionnaires doit être assurée tant à l'intérieur du Secrétariat et des fonds et programmes qu'entre les organisations appliquant le régime commun. Étant donné la complexité de la question à l'échelle du système et surtout par manque de temps, le présent rapport traite uniquement de la politique de mobilité au sein du Secrétariat. Il est également reconnu que la mobilité du personnel est essentielle pour constituer une fonction publique internationale aux compétences multiples, plus polyvalente et expérimentée, capable à la fois de répondre aux exigences des programmes du Siège et de s'acquitter de missions complexes sur le terrain, aidant ainsi l'Organisation à accroître sa capacité d'adaptation et de réaction. Les Inspecteurs qui ont réalisé la présente étude pensent qu'il est nécessaire de développer encore la mobilité du personnel au sein de l'Organisation des Nations Unies.

C. Tout en reconnaissant que la mobilité du personnel est cruciale pour une gestion efficace des ressources humaines et que l'Organisation a manifestement besoin d'un système de mobilité renforcé, les Inspecteurs sont fermement convaincus que d'autres éléments doivent être pris en considération, en particulier les besoins en personnel spécialisé, la préservation de la mémoire institutionnelle et les coûts qui seraient engagés.

D. La majorité des fonctionnaires interrogés et qui ont participé à l'enquête ne sont pas pleinement convaincus de l'efficacité de la politique de mobilité actuelle. En effet, 40,9 % des participants à l'enquête ont indiqué qu'ils n'étaient «pas très satisfaits» de la politique actuelle et 31,7 % qu'ils en étaient «très mécontents». Enfin, seulement 12,8 % l'ont jugé «encourageante», tandis que 32,9 % estimaient qu'elle n'était «pas encourageante du tout». Pour les Inspecteurs, ces réponses expriment, non pas une opposition à la politique de mobilité en soi, mais plutôt une préoccupation et une incertitude générales quant à sa viabilité et à sa mise en œuvre. Ils estiment que la politique actuelle ne prévoit pas suffisamment de moyens d'incitation à la mobilité et qu'il faut faire davantage pour remplir le mandat assigné par l'Assemblée générale dans sa résolution 55/258.

E. Les Inspecteurs pensent que pour que le Secrétariat puisse travailler efficacement dans un environnement difficile et d'évolution rapide, les mouvements de personnel devront être plus nombreux. Ils appuient pleinement les principes énoncés par le Secrétaire général dans sa politique de mobilité. Cependant, ils estiment que la manière dont cette politique est actuellement mise en œuvre doit être mieux adaptée pour respecter pleinement les principes en question et les mandats assignés par l'Assemblée générale. S'appuyant sur les observations qui précèdent, les Inspecteurs concluent que la poursuite de la mise en œuvre de la politique de mobilité risque d'être entravée par les principaux problèmes ou obstacles ci-après:

- À de nombreux égards, la politique de mobilité actuelle ne répond pas pleinement aux demandes de l'Assemblée générale (voir par. 12, 13, 14, 15, 22, 26, 27, 37, 57, 58, 67, 69, 70 et 84);
- Malgré les efforts consentis, on ne peut que constater l'absence d'une culture de la mobilité à l'échelle de l'Organisation, pourtant essentielle à l'application de la politique de mobilité (voir par. 22 à 28);
- Il n'existe pas de plan de mobilité stratégique et détaillé assorti d'objectifs quantifiables qui montreraient notamment les lieux à privilégier ainsi que le type et l'ampleur des mouvements de personnel, et d'indicateurs qui permettraient de mesurer les progrès accomplis dans l'application de la politique de mobilité (voir par. 37 et 38);
- Les incidences financières de l'application de la politique de mobilité n'ont pas été évaluées (voir par. 70 à 75);
- Malgré les initiatives prévues ou en cours, il n'existe pas de mécanismes de gestion du savoir et d'échange des connaissances qui permettraient d'empêcher la perte de mémoire institutionnelle due à une mobilité accrue (voir par. 67 à 69);
- Il n'y a pas eu d'analyse claire des besoins de l'Organisation en matière de mobilité en vue de déterminer quels types de qualifications sont nécessaires et où, associée à un inventaire détaillé des compétences et qualifications des fonctionnaires, par lieu d'affectation (voir par. 37 et 38);
- Il n'y a pas d'arrangements contractuels simples et cohérents en vue de l'application de la politique de mobilité, le projet d'uniformisation des contrats n'ayant pas encore abouti (voir par. 57 à 60);
- La poursuite de l'application de la politique de mobilité pourrait avoir des incidences juridiques (voir par. 59 et 60);
- Aucun mécanisme spécifique n'est prévu pour faire face à l'augmentation éventuelle des litiges dus à la mobilité accrue de manière à assurer l'efficacité de l'administration de la justice ainsi qu'un traitement équitable des fonctionnaires en ce qui concerne la mise en œuvre de la mobilité (voir par. 59 et 84 à 86);
- Malgré les initiatives prévues ou en cours, il n'y a pas suffisamment de mesures d'incitation pour encourager les fonctionnaires à être mobiles (voir par. 87);
- Même si certaines mesures ont été prises, rien d'efficace n'a été fait pour améliorer les conditions de vie et de travail dans certains lieux d'affectation qui constituent pourtant la principale source de préoccupation des fonctionnaires et de l'Organisation en ce qui concerne l'application de la politique de mobilité (voir par. 88 à 90);
- Malgré celles qui ont déjà été tenues, il faut organiser davantage de consultations entre l'Administration et le personnel (voir par. 22 à 28).

F. Étant donné que le Secrétariat est entré dans un processus de réforme complexe – au sujet duquel les vues des États Membres divergent considérablement – et compte tenu des problèmes et obstacles énumérés ci-dessus, les Inspecteurs tiennent à signaler les risques qu'il pourrait y avoir à continuer d'appliquer la politique de mobilité. Cependant, des mesures concrètes devraient être prises pour élaborer un plan stratégique et détaillé qui permettrait de poursuivre cette mise en œuvre en tenant compte de tous les aspects de la politique de mobilité, de manière à mieux y préparer l'Organisation. En conséquence, les Inspecteurs souhaiteraient formuler la recommandation ci-après – dont ils espèrent qu'elle assurera et renforcera l'efficacité de la politique de mobilité.

Recommandation

L'Assemblée générale devrait prier le Secrétaire général de régler les problèmes et de surmonter les obstacles recensés dans le présent rapport (voir par. E) avant de poursuivre la phase 4 de la politique de mobilité, de manière à mieux préparer l'Organisation à appliquer plus pleinement la mobilité dans un proche avenir, et de rendre compte à l'Assemblée générale, à sa soixante-deuxième session, des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la présente recommandation.

Objectif: Fournir à l'Assemblée générale une évaluation externe indépendante de la viabilité, de l'utilité, de la rentabilité et des conséquences de la politique actuelle de l'Organisation en matière de mobilité, à la lumière des principes et objectifs énoncés par le Secrétaire général et des directives élaborées par l'Assemblée générale sur le sujet.

Introduction

1. Étant donné que le personnel est généralement considéré comme l'actif le plus précieux de l'Organisation, sa mobilité devrait être une préoccupation commune pour les États Membres, le Secrétariat et les membres du personnel eux-mêmes. La mobilité est envisagée dans le Statut et le Règlement du personnel actuels: par exemple, en vertu de l'article 1.2 c) du Règlement, les fonctionnaires sont soumis à l'autorité du Secrétaire général qui peut leur assigner l'une quelconque des tâches ou l'un quelconque des postes de l'Organisation des Nations Unies. Cependant, jamais au cours de la plus grande partie des 60 années d'existence de l'Organisation, le besoin urgent de disposer d'un personnel mobile ne s'est fait sentir comme aujourd'hui.

2. Pendant les dernières décennies, l'ONU a été marquée par de profonds changements, non seulement dans le domaine politique, mais aussi dans les domaines économique et social, ce qui reflétait l'évolution rapide de notre monde. L'Organisation n'est plus simplement une instance internationale ou un organe mondial qui fournit essentiellement des services aux organes délibérants ainsi que des services administratifs et des services de conférence au Siège ou dans les principaux lieux d'affectation. Elle s'est développée considérablement, et son mandat englobe aujourd'hui: a) des activités politiques telles que le maintien de la paix, la consolidation de la paix, le relèvement national après les conflits, la surveillance des élections; b) la coopération économique et technique; c) l'appui aux droits de l'homme et aux opérations humanitaires; d) la lutte contre la drogue et la criminalité; e) une série d'autres activités variées qui ont une incidence directe sur la vie et le bien-être de millions de personnes dans le monde entier.

3. Les Inspecteurs partagent l'avis général du Secrétariat, à savoir que si le rôle et la structure de l'Organisation se sont peut-être adaptés aux changements mondiaux survenus dans les domaines politique, économique et social, la gestion des ressources humaines ainsi que le profil et les conditions d'emploi des fonctionnaires, n'ont pas évolué au même rythme. L'Organisation est de plus en plus appelée à entreprendre sur le terrain des activités opérationnelles relatives à l'aide humanitaire, à la sécurité dans les situations de transition, au relèvement après les conflits, à l'appui au développement et à la surveillance des droits de l'homme. La portée et la complexité de ces activités exigent une fonction publique internationale aux compétences multiples, plus polyvalente et expérimentée, ce qui suppose notamment un personnel plus mobile.

4. Le présent rapport a pour objectif de fournir à l'Assemblée générale une évaluation externe indépendante de la viabilité, de l'utilité, de la rentabilité et des conséquences de la politique actuelle de l'ONU en matière de mobilité, à la lumière des principes et objectifs énoncés par le Secrétaire général et des directives élaborées par l'Assemblée générale sur le sujet.

5. Les descriptions de la politique actuelle sont tirées de documents du Secrétariat, en particulier la note d'information de l'Administration sur la mobilité établie pour examen à la vingt-septième session du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel (CCAP), intitulée «Part III: Increasing Mobility».

6. Les Inspecteurs tiennent à souligner la participation du personnel à l'enquête réalisée en ligne. Le nombre de réponses reçues a atteint 1 290¹, incluant une quantité considérable d'observations supplémentaires. Le taux de réponse théorique est estimé à 11 %². Les Inspecteurs pensent cependant que le véritable taux de réponse était peut-être beaucoup plus élevé, pour les raisons suivantes:

- Par manque de temps, l'enquête a été réalisée pendant la première quinzaine de juillet, période où un grand nombre de fonctionnaires sont en congé annuel;
- Pour des raisons techniques, le lancement de l'enquête avait été retardé dans certains lieux;
- La population totale prise en considération dans le calcul de cette estimation inclut les rangs de sous-secrétaire général et secrétaire général adjoint, qui ne faisaient pas partie de l'enquête;
- La population totale prise en considération pour le calcul des taux de réponse inclut les administrateurs et les agents des services généraux relevant de la série 100;
- Si seuls les administrateurs et leurs réponses sont pris en considération, le taux de réponse théorique pour ce groupe spécifique est de 17 %³.

Les Inspecteurs considèrent toutefois que le nombre de réponses et de commentaires reçus constitue un échantillon significatif à partir duquel des conclusions peuvent être formulées.

7. Les Inspecteurs tiennent à remercier sincèrement les nombreuses personnes qui ont bien voulu répondre aux demandes d'assistance, et en particulier celles qui les ont fait bénéficier de si bonne grâce de leurs connaissances et de leurs compétences en participant aux entrevues et à l'enquête. Leurs vues ont été très précieuses pour l'établissement du présent rapport.

Méthode

8. Les Inspecteurs ont examiné des documents et se sont entretenus avec des chefs de département, des chefs de service administratif, des cadres et des fonctionnaires dans les villes sièges (New York, Genève et Nairobi) et dans deux commissions régionales (Commission économique pour l'Afrique et Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes). Le Corps commun d'inspection (CCI)

¹ Seules les réponses des membres du personnel relevant de la série 100 ont été prises en considération.

² Le calcul du taux de réponse est théorique, étant donné que le Secrétariat n'a pu indiquer le nombre total de fonctionnaires auxquels l'enquête a effectivement été adressée. La population retenue aux fins d'analyse inclut tous les fonctionnaires du Secrétariat, toutes sources de financement confondues, titulaires d'un engagement d'une durée d'un an ou plus au titre de la série 100, à l'exception du personnel recruté pour des missions, des agents du Service mobile, des professeurs de langues, des administrateurs recrutés sur le plan national et des assistants d'information. Au 30 juin 2005, ce groupe comptait 11 746 personnes réparties entre les catégories suivantes: secrétaires généraux adjoints et sous-secrétaires généraux, directeurs et administrateurs généraux (D-1 et D-2), administrateurs (P-5 à P-1) et agents des services généraux (G-7 à G-1) et catégories apparentées (Service de sécurité et corps de métiers). Ces données sont tirées du rapport du Secrétaire général intitulé «Composition du Secrétariat», A/60/310.

³ La population prise en considération pour ce calcul regroupe tous les fonctionnaires du Secrétariat, toutes sources de financement confondues, de la catégorie des administrateurs et titulaires d'un engagement au titre de la série 100 (4 124), comme indiqué dans le rapport du Secrétaire général intitulé «Composition du Secrétariat» (A/60/310). Le nombre total de réponses reçues de la catégorie des administrateurs titulaires d'un engagement au titre de la série 100 est de 694.

a également réalisé une enquête en ligne auprès de tous les fonctionnaires du Secrétariat pour recueillir leurs vues et leurs impressions.

9. Soucieux d'effectuer la présente analyse en pleine collaboration avec le Secrétariat de l'ONU, l'un des coauteurs s'est rendu en mars 2006 au Siège, à New York, afin d'en exposer les principes de base et le bien-fondé aux fonctionnaires de rang supérieur et de solliciter leurs réponses préliminaires, leurs points de vue et leur coopération active. Des entrevues ont eu lieu et le Secrétariat a été prié de donner son avis mais, malheureusement, il ne l'a pas fait. En avril 2006, les Inspecteurs ont expliqué l'objet de l'analyse à plusieurs responsables et les ont priés de faire des commentaires. De nouveau, aucune réponse n'a été reçue. En juin 2006, les Inspecteurs se sont rendus au Siège en mission officielle pour s'entretenir, notamment, avec les hauts fonctionnaires qui suivaient de près la question de la mobilité du personnel. Ils ont réussi à rencontrer de nombreux fonctionnaires concernés. Malheureusement, ils n'ont pas pu rencontrer deux hauts fonctionnaires de la plus haute importance, qui ont refusé de les voir pour des raisons qui n'ont pas été révélées.

10. Le 4 août 2006, le Corps commun d'inspection a envoyé le projet de rapport au Secrétariat pour que celui-ci y apporte des corrections factuelles et formule des commentaires officiels. Les commentaires reçus ont été reflétés, selon qu'il convenait, dans le présent rapport. Au vu de leur teneur, les Inspecteurs ont planifié une autre mission à New York dans l'espoir d'en discuter plus en détail avec les fonctionnaires du Secrétariat compétents. Malheureusement, cette mission a dû être annulée car l'un d'eux n'a pas reçu son visa à temps (il avait été demandé en juillet 2006). Les Inspecteurs rappellent que le Secrétaire général tient à ce que les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies respectent les dispositions du Statut du CCI, en particulier l'article 6 2) selon lequel «Les organisations accordent, à tous les échelons, leur entière coopération aux Inspecteurs, y compris l'accès à tout renseignement ou document particulier en rapport avec leurs travaux.».

11. Dans ses commentaires sur le présent rapport, le Secrétariat a indiqué que nombre des observations et conclusions qui y figuraient étaient prématurées et qu'elles seraient probablement caduques ou incorrectes au moment où le rapport serait publié, et a suggéré qu'étant donné qu'il était en train d'établir de nouveaux documents que l'Assemblée générale examinerait à sa soixante et unième session, certaines des conclusions formulées dans le rapport risquaient d'être dépassées au moment où l'Assemblée examinerait le document. Les Inspecteurs tiennent cependant à souligner qu'ils n'ont pas été informés de ces faits nouveaux lors des entrevues qu'ils ont eues en juin 2006 avec les fonctionnaires du Siège. En outre, les documents en question n'étaient toujours pas disponibles au moment où ils mettaient la dernière main à leur rapport. Les Inspecteurs sont convaincus que nombre des observations et conclusions figurant dans leur rapport pourraient contribuer à orienter la poursuite de la mise en œuvre de la politique de mobilité actuelle. Par ailleurs, ils seraient heureux qu'il puisse être prouvé que ces observations et conclusions, qu'ils ont déjà communiquées au Secrétariat de l'ONU dans leur projet de rapport, sont à présent dépassées et qu'elles sont reflétées dans les documents promis susmentionnés.

I. MANDATS LÉGISLATIFS

12. Dans sa résolution 51/226, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général d'encourager la mobilité et de poursuivre l'application des programmes de planification des réaffectations. Par la suite, dans sa résolution 53/221, l'Assemblée a prié le Secrétaire général d'instituer des mécanismes et d'appliquer des mesures favorisant la mobilité entre les fonctions, les départements et les lieux d'affectation. Elle l'a encouragé à étudier, par l'intermédiaire du Comité administratif de coordination, la possibilité de renforcer la mobilité entre les organismes des Nations Unies.

13. Dans des résolutions ultérieures (55/258, 57/305 et 59/266), l'Assemblée a prié le Secrétaire général de poursuivre l'élaboration de critères applicables à la mobilité afin d'en optimiser les avantages pour l'Organisation, d'assurer à tous les fonctionnaires un traitement juste et équitable, et a déclaré que le Secrétaire général devait veiller à ce que:

a) La mobilité ne nuise pas à la continuité et à la qualité des services, ne soit pas préjudiciable à la mémoire institutionnelle de l'Organisation et n'entame pas ses capacités;

b) Les postes laissés vacants du fait de la mobilité ne soient pas transférés ou supprimés;

c) La mobilité aide à pourvoir les postes actuellement vacants dans certains lieux d'affectation et certaines commissions régionales où leur proportion est élevée;

d) La mobilité à l'intérieur d'un lieu d'affectation et la mobilité entre lieux d'affectation soient clairement différenciées, cette dernière devant jouer un rôle plus important dans le déroulement des carrières;

e) La mobilité soit encouragée dans toutes les catégories de poste d'administrateur ou de fonctionnaire de rang supérieur.

14. En outre, la résolution 59/266 développe les principes énoncés ci-dessus de la manière suivante:

- «Souligne qu'il faut veiller à ce que les directeurs de programme rendent compte de l'application des politiques en matière de ressources humaines;
- Prie le Secrétaire général de prendre les dispositions nécessaires pour garantir que la mobilité ne sera pas utilisée comme un moyen de contrainte à l'égard des fonctionnaires et de s'assurer que des mesures de suivi et de responsabilisation soient bien en place;
- Prie le Secrétaire général d'élaborer un plan stratégique comportant des indicateurs, des valeurs repères, des délais et des critères précis en vue de l'application des politiques de mobilité, et de lui rendre compte à ce sujet à sa soixante et unième session, en lui communiquant des informations sur les incidences financières qui en découleraient;
- Prie le Secrétaire général d'envisager le recours à des moyens d'incitation afin d'encourager les mutations vers les lieux d'affectation où la proportion de postes vacants est constamment élevée;
- Invite les pays hôtes à revoir, selon qu'il conviendra, la réglementation visant la délivrance de permis de travail aux conjoints de fonctionnaires des Nations Unies;
- Invite le Secrétaire général à continuer de rechercher les moyens d'aider les conjoints à trouver des possibilités d'emploi;
- Reconnaît qu'il faut favoriser la mobilité en faisant des efforts plus importants pour améliorer les conditions de vie et de travail dans tous les lieux d'affectation.».

II. PRÉOCCUPATIONS GÉNÉRALES

15. Dans plusieurs résolutions, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de prendre dûment en considération la nécessité d'une mobilité accrue dans le contexte de la planification des ressources humaines, ainsi que d'instituer des mécanismes et d'appliquer des mesures favorisant la mobilité entre les fonctions, les départements et les lieux d'affectation.

16. Comme suite aux demandes de l'Assemblée générale, le Secrétaire général, dans son rapport intitulé «Réforme de la gestion des ressources humaines» (A/55/253), a proposé une nouvelle politique en matière de mobilité. Elle incluait un ensemble de mécanismes visant à faire en sorte que l'Organisation puisse déplacer les personnes entre les fonctions, les départements, les groupes professionnels et les lieux d'affectation afin:

- De répondre à ses besoins opérationnels;
- De préparer le personnel à opérer dans un cadre pluridisciplinaire;
- D'élaborer une approche plus intégrée des multiples facettes de l'action de l'Organisation;
- De favoriser une plus grande intégration entre le personnel de terrain et celui du Siège;
- D'offrir aux fonctionnaires des perspectives de carrière plus variées.

17. Grâce aux entrevues et à l'enquête en ligne, les Inspecteurs se sont rendu compte qu'une grande partie des membres de l'Administration et du personnel étaient sceptiques à l'égard de la politique de mobilité actuelle. Pour eux, cependant, cette attitude ne signifie pas nécessairement que les fonctionnaires sont contre cette politique en tant que telle, mais témoigne d'une préoccupation et d'une incertitude générales quant à sa viabilité et sa mise en œuvre.

18. Outre la préoccupation et l'incertitude communes évoquées ci-dessus, il est intéressant – et cela donne matière à réflexion – d'observer que les fonctionnaires qui travaillent dans certaines villes sièges (New York, Genève et Vienne) sont, dans l'ensemble, plus négatifs ou moins enthousiastes à l'égard du caractère obligatoire de la politique en question. De leur côté, ceux qui sont affectés à Nairobi ou dans la plupart des commissions régionales et lieux d'affectation hors siège tels qu'Addis-Abeba semblent avoir une image plus positive de la politique de mobilité.

19. Lors des entrevues, les Inspecteurs ont noté que de nombreux cadres et fonctionnaires du Siège contestaient le bien-fondé d'une mobilité «obligatoire», et se montraient le plus préoccupés par les questions en lien avec la faisabilité de la mobilité, notamment celle de fonctionnaires occupant des emplois très spécialisés, ou la nécessité de préserver la mémoire institutionnelle. La plupart des fonctionnaires s'inquiètent particulièrement de certains des aspects manifestement difficiles de la mobilité, concernant notamment la nécessité de bénéficier d'une formation appropriée, l'emploi du conjoint, l'éducation des enfants et d'autres questions concernant les conditions de vie et de travail dans certains lieux d'affectation. En outre, ceux qui sont disposés à être mobiles craignent souvent de se retrouver «coincés» sur le terrain. Les Inspecteurs sont convaincus que l'on peut répondre à cette préoccupation en établissant des systèmes de rotation bien planifiés qui garantissent à ces fonctionnaires la garantie d'une affectation ultérieure. Les fonctionnaires ont également craint d'éventuelles difficultés concernant le statut de résident de leur conjoint et de leurs enfants au cas où ceux-ci resteraient dans le pays hôte de leur lieu d'affectation actuel.

20. Les Inspecteurs ont relevé que, tout en se disant très favorables au renforcement de la politique de mobilité proposé par le Secrétaire général, les fonctionnaires en poste à Nairobi et dans les commissions régionales ont souligné qu'il fallait impérativement assurer la viabilité et l'efficacité de cette politique en offrant des chances égales à tous les fonctionnaires dans toute l'Organisation. Les représentants du personnel de l'un de ces lieux d'affectation ont spécifiquement souligné qu'il ne fallait pas obliger les fonctionnaires à rester trop longtemps dans les lieux d'affectation difficiles et qu'il fallait leur offrir la possibilité de travailler dans les villes sièges. Ils ont espéré que la nouvelle politique répondrait sérieusement à cette préoccupation, en n'assurant pas seulement la mobilité «de l'autre côté du couloir», mais aussi entre les lieux d'affectation, en particulier entre le Siège et le terrain.

21. Les Inspecteurs approuvent pleinement l'avis du Secrétaire général qui estime que, en raison de la portée et de la complexité de ses activités, l'Organisation a besoin d'une politique de mobilité efficace qui crée une fonction publique internationale aux compétences multiples, plus polyvalente et expérimentée, et qui prépare son personnel à travailler dans un environnement mondial pluridisciplinaire. Ils soulignent cependant que pour entreprendre une politique de mobilité viable et efficace, il faut comprendre clairement et évaluer objectivement les aspects positifs et négatifs de cette politique. Il faut également rechercher les moyens de surmonter les différents obstacles et difficultés évoqués ci-dessus. Il faudrait donc, avant toute chose, s'efforcer de développer une «culture de la mobilité» dans l'Organisation et élaborer un plan stratégique détaillé en vue d'appliquer la politique de mobilité.

III. PRINCIPALES CONSTATATIONS

A. Absence d'une culture institutionnelle de la mobilité et de consultations adéquates entre l'Administration et le personnel

22. Dans ses résolutions, l'Assemblée générale a maintes fois souligné l'importance des consultations entre l'Administration et le personnel. Pour que la mobilité du personnel soit effective, il faut en tout premier lieu qu'il y ait dans l'Organisation une culture de la mobilité, sans quoi il n'y aura pas de soutien de la part de l'ensemble des fonctionnaires. L'instauration d'une telle culture nécessite elle-même des consultations ouvertes, adéquates et actives entre les fonctionnaires et les supérieurs hiérarchiques concernant la valeur de la mobilité et le défi qu'elle représente pour chacun. Ce sera le seul moyen de transformer la décision de l'Administration en un effort commun et consciencieux.

23. Dans ses commentaires sur le projet de rapport, le Secrétariat a informé les Inspecteurs des consultations qui avaient eu lieu entre l'Administration et le personnel:

«La mobilité est un élément de la stratégie pour la gestion des ressources humaines de l'Organisation présentée par le Secrétaire général en 1994 (A/C.5/49/5). Le Secrétaire général a souligné la nécessité de prendre des mesures concrètes facilitant le déroulement des carrières et la mobilité dans son rapport de 1997 intitulé "Rénover l'Organisation des Nations Unies: un programme de réformes" (A/51/950). La question de la mobilité a été examinée à la vingt-troisième session (1999) du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel (CCAP), où il a été estimé que du fait de son importance et de sa complexité, cette question devait être examinée plus avant et discutée en détail à une réunion ultérieure. Le rapport de la vingt-quatrième session (2000) du CCAP rend compte de discussions approfondies sur la mobilité au cours desquelles ont été examinées les propositions formulées par l'Administration, le Conseil de coordination du personnel de l'Office des Nations Unies à Genève, le Conseil du personnel de la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale, le Conseil du personnel de la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et les représentants du personnel qui participaient

à la vingt-quatrième session du CCAP. Les discussions ont abouti à 16 points de convergence (à l'égard desquels le Syndicat du personnel de New York a émis des réserves), dont la plupart sont reflétés dans la politique de mobilité actuelle et son plan de mise en œuvre. En particulier, les participants à la vingt-quatrième session du CCAP ont estimé que la mobilité devait être «considérée dans sa conception la plus large, les exigences en la matière pouvant être satisfaites par des mouvements entre fonctions, départements, groupes professionnels, lieux d'affectation et organisations au-delà du Secrétariat». C'est sur cette affirmation qu'est fondée la définition de la mobilité que l'Organisation emploie dans le cadre de sa politique actuelle.»

24. Avant de lancer la politique de mobilité, le Secrétariat a déclaré qu'il avait reçu des commentaires sur les textes administratifs établissant le nouveau système de sélection du personnel, de la part des représentants du personnel de sept lieux d'affectation et des membres de l'Administration et des chefs du personnel de 23 bureaux et départements. Il avait examiné ces commentaires et en avait tenu compte dans la reformulation des textes administratifs d'avril 2002, ST/SGB/2002/5 et ST/SGB/2002/6, ainsi que ST/AI/2002/4. Par la suite, à sa réunion de 2002, le CCAP a estimé que «l'Administration avait eu des consultations approfondies avec le personnel à propos de tous les aspects du nouveau système de sélection des fonctionnaires et, ce faisant, avait tenu compte d'un nombre important des préoccupations du personnel».

25. Le Secrétariat a expliqué aux Inspecteurs qu'en 2005, le Bureau de la gestion des ressources humaines avait lancé une campagne d'information mondiale destinée à tous les fonctionnaires pour continuer à les sensibiliser à la politique de mobilité et les informer de l'aide dont ils pourraient disposer pour se préparer à sa mise en œuvre. La campagne comprenait une lettre adressée à tous les fonctionnaires par le Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines, ainsi que des réunions d'information avec les membres de la haute direction, les chefs de service administratif au Siège et les chefs des ressources humaines des bureaux extérieurs⁴.

26. À ce propos, les Inspecteurs tiennent à souligner que malgré toutes les consultations dont il est question plus haut, un grand nombre des cadres et fonctionnaires qu'ils ont interrogés ont regretté qu'il n'y ait pas eu suffisamment de consultations préalables entre le Siège et les commissions régionales, ainsi qu'entre l'Administration et le personnel et ses représentants, avant que le Secrétaire général ne lance la nouvelle politique de mobilité. Les représentants de certains départements du Siège se sont également plaints du manque de consultations préalables. Les Inspecteurs sont fermement convaincus que, s'il y avait eu des consultations préalables suffisantes et adéquates, la nouvelle politique susciterait à présent moins d'appréhension, et un plan stratégique détaillé en vue de son application aurait peut-être été mis au point. Cela les amène donc à conclure que a) les consultations qui ont été tenues ne reflètent pas comme il convient les préoccupations du personnel ou que b) l'Administration et le personnel n'ont pas été tenus dûment informés de l'évolution des consultations.

27. Les résultats de l'enquête réalisée auprès du personnel confirment eux aussi le caractère inadéquat des consultations. Environ 86 % des participants ont déclaré qu'ils n'avaient pas été consultés dans l'élaboration de la politique de mobilité actuelle et plus de 67 % ne savaient pas si leurs représentants du personnel l'avaient été. Les Inspecteurs souhaiteraient donc appeler également l'attention des représentants du personnel sur ce point, qui montre que, malgré les consultations tenues, le personnel a

⁴ Le Secrétariat a informé les Inspecteurs que le Bureau de la gestion des ressources humaines avait organisé des réunions et des sessions d'information pour 10 départements et bureaux au Siège de New York. Les chefs des ressources humaines ont tenu des réunions d'information à l'ONUG, à l'ONUV/ONUJDC, à l'ONUN/PNUE/ONU-Habitat, à la CEPALC, à la CEA, à la CESAP, à la CESA, à la CEE et à la CNUCED. Des documents imprimés et électroniques contenant des réponses aux questions fréquemment posées ainsi que des suggestions pour se préparer à la mobilité ont été affichés sur iSeek, l'Intranet de l'ONU.

encore le sentiment de ne pas avoir été correctement informé. Ils concluent à un manque sérieux de vision commune, de la part de l'ensemble du personnel, de la valeur et de la nécessité du renforcement de la politique de mobilité. De l'avis des Inspecteurs, cette absence de culture de la mobilité dans l'Organisation constitue un obstacle majeur à l'application de la politique de mobilité actuelle.

28. Les Inspecteurs ont noté que certains progrès avaient été accomplis avec l'établissement de la politique de mobilité et l'introduction d'un changement dans la culture institutionnelle, la notion de mobilité étant désormais acceptée en tant qu'élément essentiel de la fonction publique internationale. Cependant, de sérieux obstacles entravent encore l'application effective et intégrale de cette politique. Le nombre même des fonctionnaires, la diversité de leurs qualifications et de leurs fonctions, le fait que les lieux d'affectation sont dispersés et de taille inégale, rendent la gestion de la mobilité complexe et considérablement différente par rapport à la situation qui prévaut dans les fonds et programmes des Nations Unies. Il existe en outre au moins 23 groupes professionnels qui ne sont pas tous représentés dans tous les lieux d'affectation.

B. Absence de plan stratégique pour la mobilité

29. Dans toute organisation, la mise en œuvre d'un plan de mobilité est une entreprise majeure qui exige d'être soigneusement planifiée et qui ne doit pas interrompre le cours des activités ordinaires. L'ONU n'y fait pas exception. Compte tenu de la complexité du Secrétariat, un plan stratégique détaillé est vital. Le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a déjà établi qu'un tel plan était nécessaire. Il a estimé qu'il fallait y inclure des objectifs quantifiables qui montrent de quel type et de quelle ampleur doivent être les mouvements de personnel dans l'optique de la nouvelle politique, des plans d'action assortis de délais et de jalons afin de faciliter la réalisation des schémas de mobilité souhaités, et un système d'évaluation qui mesure en permanence les changements enregistrés dans les schémas de mobilité et les résultats qui en découlent à l'échelle de l'Organisation⁵. Par la suite, dans sa résolution 59/266, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général d'élaborer un plan stratégique comportant des indicateurs, des valeurs repères, des délais et des critères précis en vue de l'application des politiques de mobilité.

30. Notant les consultations tenues à la vingt-quatrième session du CCAP, le Secrétaire général, dans son rapport sur la réforme de la gestion des ressources humaines (A/55/253, par. 38 à 44 et annexe IV), a présenté la mobilité comme l'un des fondements d'un programme détaillé de gestion des ressources humaines. À l'annexe IX dudit rapport, il indique qu'afin de connaître avec certitude les principales questions qui préoccupent le personnel, une enquête a été entreprise, à l'échelle mondiale, pour cerner les problèmes que rencontrent les fonctionnaires pour concilier vie professionnelle et vie privée et qui ont une incidence sur leur travail et sur leurs décisions en matière de mobilité. À l'annexe III, le Secrétaire général souligne que l'ONU doit passer d'une conception volontaire à une conception volontariste de la mobilité, sur la base des principes suivants:

«a) La mobilité est non pas une fin en soi mais un outil qui doit permettre à l'Organisation de s'acquitter avec plus d'efficacité de ses obligations opérationnelles;

b) Les schémas de mobilité doivent être variables, en fonction des exigences de l'emploi et du lieu;

c) La mobilité est l'affaire de tous: l'Organisation, ses cadres et son personnel doivent y jouer un rôle actif;

⁵ «Impact de la réforme de la gestion des ressources humaines», A/59/253, 24 septembre 2004.

d) La mobilité doit faire partie intégrante de l'organisation des carrières; l'avancement doit être en partie fonction de la mobilité effective.».

31. Les renseignements figurant dans les paragraphes ci-dessous sont tirés des textes du Secrétariat sur la mobilité; il s'agit en particulier du document d'information de l'Administration établi pour examen à la vingt-septième session du CCAP, intitulé «Part III: Increasing Mobility», qui a été affiché sur iSeek. «La politique de mobilité introduite en 2002 a été conçue comme faisant partie intégrante du système de sélection des fonctionnaires...»⁶ (ST/SGB/2002/5 et ST/AI/2002/4). «Il s'agissait d'encourager la mobilité du personnel recruté au titre de la série 100 en tant qu'élément essentiel de l'avancement dans la carrière ... Dans le cadre de cette politique, la mobilité a été définie au sens large, pour s'appliquer aux mouvements du personnel entre attributions, groupes professionnels, départements, lieux d'affectation et entités du système des Nations Unies»⁷. Les mouvements du personnel à l'intérieur du même groupe professionnel, département ou bureau ou lieu d'affectation entrent également en ligne de compte aux fins de la mobilité s'ils supposent un changement de superviseur, ou si les responsabilités assumées sont considérablement différentes. Depuis que cette politique a été lancée, les procédures et mécanismes ci-après ont été mis en place:

a) Période maximale d'occupation d'un poste: cinq ans pour tous les fonctionnaires recrutés au titre de la série 100 des classes G-5 à P-5, et six ans au-delà de la classe P-5;

b) Période minimale d'occupation d'un poste: deux ans, ou un an seulement s'il s'agit du deuxième mouvement latéral⁸;

c) Tous les postes vacants sont disponibles en premier lieu pour les mouvements latéraux de fonctionnaires en service;

d) La promotion est liée à la mobilité: deux mouvements latéraux sont requis avant toute promotion à la classe P-5;

e) La règle de l'ancienneté requise dans la classe est supprimée;

f) Des réseaux professionnels sont créés au niveau des départements en vue de promouvoir la mobilité, le perfectionnement du personnel, les échanges et les approches multidisciplinaires.

32. La stratégie de mise en œuvre de la mobilité comporte quatre phases:

a) «*Phase 1: 2002-2004 (achevée)*: présenter le concept de mobilité, au moyen de consultations entre le personnel et l'Administration et d'un examen au niveau intergouvernemental; promouvoir l'évolution de la culture institutionnelle; mettre en place des programmes et des mécanismes pour préparer et aider le personnel;

b) «*Phase 2: 2004-2005 (achevée)*: parfaire le plan stratégique de mise en œuvre de la mobilité rationalisée; prendre les mesures voulues et mettre en place l'infrastructure informatique nécessaire; faire mieux connaître et comprendre la mobilité et mettre en place des réseaux la favorisant;

⁶ iSeek, Intranet de l'ONU.

⁷ Ibid.

⁸ Un mouvement latéral est une réaffectation sans changement de classe.

c) *Phase 3: 2005-2006 (en cours)*: perfectionner les politiques voulues et l'infrastructure informatique nécessaire; continuer de faire mieux connaître la mobilité;

d) *Phase 4: 2007-2009*: mise en œuvre de la mobilité rationalisée.»⁹.

33. Quand un fonctionnaire aura atteint la limite de la durée d'occupation de son poste, celui-ci sera inscrit sur une liste des postes à pourvoir, et le fonctionnaire sera tenu de s'orienter lui-même vers une autre fonction ou un autre groupe professionnel, département ou lieu d'affectation; l'obligation de mobilité pourra également être remplie par mutation dans une autre institution des Nations Unies. À compter de mai 2007, la «mobilité rationalisée» sera appliquée, niveau par niveau, de façon graduelle et échelonnée, et répartie dans le temps comme suit:

Classe	Période
P-3 et G-7	Mai 2007 – octobre 2007
P-4 et G-6	Novembre 2007 – avril 2008
P-5 et G-5	Mai 2008 – octobre 2008
D-1 et D-2	Novembre 2008 – avril 2009

Chacun de ces exercices comportera trois phases principales:

a) *«Liste des postes*. Le Bureau de la gestion des ressources humaines établira une liste des postes occupés par les fonctionnaires qui auront atteint la limite de durée d'occupation de leur poste ... Les fonctionnaires pourront consulter la liste des postes à partir de l'onglet "My mobility", sur le site du système de sélection électronique Galaxy;

b) *Expression des préférences*. Seuls les fonctionnaires dont les postes figurent sur la liste pourront manifester leur intérêt pour d'autres postes du même niveau figurant sur la liste ... Lorsqu'ils déposeront leur candidature, les fonctionnaires seront encouragés à postuler pour au moins cinq postes et auront la possibilité d'exprimer leur préférence pour tel ou tel poste ou lieu d'affectation. Ces préférences ne les lieront pas, mais elles seront prises en considération dans la mesure du possible ... Les fonctionnaires qui n'expriment pas de préférence seront automatiquement pris en considération pour des fonctions correspondant à leurs compétences, leurs qualifications, leurs aptitudes et leur expérience;

c) *Processus de sélection*. Le Bureau de la gestion des ressources humaines ... communiquera aux directeurs de programme, pour examen et évaluation, toutes les préférences qui auront été exprimées pour des postes situés dans leurs départements ou bureaux respectifs, ainsi que les noms des fonctionnaires n'ayant pas postulé mais possédant les compétences, les qualifications, les aptitudes et l'expérience nécessaires. La procédure d'évaluation devrait comporter une entrevue – soit en personne, soit par vidéoconférence ou téléphone.»¹⁰.

⁹ iSeek, Intranet de l'ONU.

¹⁰ Ibid.

34. Le Bureau de la gestion des ressources humaines procédera à une mise en correspondance de tous les participants et de tous les postes sur la base de l'évaluation faite par les directeurs de programme. Une opération similaire sera réalisée par le bureau local de la gestion des ressources humaines, dans chaque lieu d'affectation, pour les agents des services généraux recrutés sur le plan local. Le Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines examinera et approuvera les propositions de réaffectation de tous les administrateurs et celles d'agents des services généraux au Siège. La réaffectation d'agents des services généraux dans les bureaux extérieurs sera approuvée par les chefs de bureaux concernés.

Projets pilotes concernant les fonctionnaires de la classe P-2

35. Dans ses observations sur le présent rapport, le Bureau de la gestion des ressources humaines a informé les Inspecteurs qu'à titre pilote, tous les fonctionnaires de la classe P-2 entrés dans l'Organisation après le 1^{er} janvier 2000 étaient soumis à des programmes de mobilité organisée durant les cinq premières années de leur carrière, dans le cadre de leurs obligations contractuelles. Les cinq programmes de mobilité volontaire et les trois programmes de mobilité organisée destinés aux fonctionnaires de la classe P-2 ont permis de tirer des enseignements précieux et de dégager les meilleures pratiques qui, de l'avis du Bureau de la gestion des ressources humaines, pourraient être appliquées aux fonctionnaires de tous niveaux et de toutes catégories. Selon le Bureau, l'enseignement le plus important est la reconnaissance fondamentale, tant par les fonctionnaires que par les directeurs de programme, de leur obligation réglementaire de satisfaire aux exigences de ce programme.

36. Cependant, les Inspecteurs pensent que certains des enseignements tirés du programme destiné aux fonctionnaires de la classe P-2 ne peuvent pas être transposés directement à d'autres niveaux ou catégories de fonctionnaires, étant donné que la mobilité, bien qu'elle soit suggérée à l'article 1.2 c) du Règlement du personnel, n'est pas une obligation contractuelle explicite pour toutes les catégories de fonctionnaires. En outre, la plupart des fonctionnaires qui entrent à l'Organisation à la classe P-2 sont de jeunes administrateurs en début de carrière, moment où ils sont plus susceptibles d'avoir envie d'apprendre et de relever des défis. Il est également probable qu'à ce stade, ils ont moins de responsabilités familiales que les fonctionnaires de rang plus élevé.

37. L'Assemblée générale a maintes fois demandé au Secrétaire général d'assurer une véritable mobilité du personnel entre tous les lieux d'affectation et commissions régionales afin de remédier au taux élevé de vacance de postes dans certains lieux. Or, la politique de mobilité actuelle ne définit pas d'objectifs géographiques, pourtant essentiels pour mesurer les progrès accomplis en vue de rectifier cette situation. C'est pourquoi les Inspecteurs considèrent que le plan de mobilité actuel n'est ni détaillé ni stratégique. Il manque d'objectifs quantifiables qui définiraient les lieux à privilégier ainsi que le type et l'ampleur des mouvements de personnel, et d'indicateurs qui permettraient de mesurer les progrès accomplis. Les Inspecteurs sont convaincus que dans l'élaboration d'un plan de mobilité stratégique, le point de départ doit être l'analyse des besoins de l'Organisation de manière à déterminer quels types de qualifications sont nécessaires et où. Il faudrait établir un inventaire détaillé des compétences et qualifications des fonctionnaires, par lieu d'affectation. La comparaison des besoins de l'Organisation, y compris où et quand ils se font sentir, avec les capacités disponibles sur place devrait constituer le fondement de cette planification stratégique.

38. Une planification efficace des ressources humaines permettrait à l'Organisation de disposer du personnel voulu afin d'assurer la réalisation de ses objectifs. Elle suppose une évaluation des compétences existantes et des besoins futurs, ainsi que des projections en fonction d'objectifs liés à l'âge et à l'origine géographique. Elle devrait être la base des plans d'affectation et de recrutement et permettrait de déterminer si, pour répondre aux besoins futurs de l'Organisation, il faudrait procéder

par voie de recrutement, de formation ou de rotation du personnel. La nécessité de cette analyse des lacunes a été abordée par le BSCI dans l'une de ses recommandations figurant dans «Impact de la réforme de la gestion des ressources humaines» (A/59/253). Les Inspecteurs sont convaincus que sans cette analyse, il est difficile de définir et de justifier la manière dont la politique de mobilité actuelle pourrait répondre aux besoins de l'Organisation. Ils n'ont trouvé aucune preuve attestant qu'une telle analyse des lacunes avait été entreprise ou que le programme de mobilité actuel faisait partie intégrante de la planification des ressources humaines.

C. Mobilité obligatoire contre mobilité volontaire: exemples d'approches différentes

39. Sur le plan technique, la mobilité peut être volontaire, organisée ou obligatoire. À travers différents mécanismes, la politique actuelle encourage la mobilité «volontaire» pendant la période d'occupation fixée pour chaque poste. Cependant, et malgré les efforts accomplis pour promouvoir ce type de mobilité, l'approche retenue est essentiellement obligatoire, puisqu'elle oblige à respecter strictement les durées maximales d'occupation des postes actuellement fixées (cinq ans pour les classes G-5 à P-5, à l'exception de la classe P-2, et six ans pour les classes D-1 et D-2). Dans ses observations sur le projet de rapport, le Bureau de la gestion des ressources humaines a indiqué que, si après 2002, l'Organisation avait facilité et encouragé la réaffectation volontaire des fonctionnaires, cela ne signifiait pas que la politique de mobilité devait être appliquée sur une base volontaire, à quelque stade que ce soit.

40. D'autres organisations, y compris la Commission européenne, ont choisi la mobilité volontaire pour tous leurs fonctionnaires, sauf ceux de la haute direction (grades A-1 et A-2), qui sont soumis à une rotation tous les cinq à sept ans¹¹. Comme le Secrétariat l'a fait observer, des politiques de mobilité obligatoire sont déjà en vigueur dans un certain nombre de fonds et programmes des Nations Unies (PNUD, UNICEF et HCR). Le récent Accord sur la mobilité entre organisations, qui régit les mouvements de personnel entre les organismes des Nations Unies, nécessite le consentement des fonctionnaires (art. I, par. 1.5). Cette démarche peut donc également être considérée comme volontaire.

41. Les Inspecteurs tiennent à signaler certaines différences, par exemple entre la politique de mobilité de la Commission européenne et celle de l'ONU. La Commission a établi un schéma de mobilité obligatoire pour les hauts fonctionnaires seulement, la mobilité des autres fonctionnaires étant volontaire. Au contraire, l'ONU a mis en place un plan de mobilité obligatoire à tous les niveaux, mais assorti de critères moins stricts pour les fonctionnaires de rang supérieur. Tous les fonctionnaires des classes G-5 à P-5 doivent effectuer un mouvement tous les cinq ans, tandis que pour les classes D-1 et D-2, la durée maximale d'occupation d'un poste est de six ans. En outre, les fonctionnaires de rang supérieur seront les derniers à devoir se plier à l'exigence de mobilité, comme le prévoit la «Phase 4» de la politique de mobilité actuelle (voir les paragraphes 32 et 33 ci-dessus). La logique de ce traitement préférentiel échappe aux Inspecteurs. De leur avis, les hauts fonctionnaires devraient montrer l'exemple et être les premiers à appliquer la politique de mobilité.

42. Le pouvoir du Secrétaire général de réaffecter les fonctionnaires en fonction des besoins est un autre élément d'un schéma de mobilité obligatoire. Il est ainsi défini à l'article 1.2 c) du Règlement du personnel: «... Les fonctionnaires sont soumis à l'autorité du/de la Secrétaire général(e), qui peut leur assigner l'une quelconque des tâches ou l'un quelconque des postes de l'Organisation des Nations Unies.». Dans sa résolution 51/226, l'Assemblée générale a limité le pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général en matière de nomination et de promotion, en dehors des procédures établies, au personnel de son Cabinet, aux fonctionnaires ayant rang de Secrétaire général adjoint ou de Sous-

¹¹ Décision de la Commission en date du 29 septembre 1999.

Secrétaire général, ainsi qu'aux envoyés spéciaux à tous les niveaux, tandis que dans sa résolution 59/266, l'Assemblée a reconnu qu'il était du ressort du Secrétaire général d'affecter et de déployer le personnel conformément aux besoins opérationnels de l'Organisation. Les Inspecteurs pensent que le pouvoir du Secrétaire général de déplacer les fonctionnaires là où leur présence est nécessaire pour répondre aux besoins de l'Organisation doit être explicitement reconnu à l'intérieur d'un cadre de mobilité clair.

43. Conformément à la politique de mobilité actuelle, le Bureau de la gestion des ressources humaines publiera une liste des postes occupés par les fonctionnaires qui auront atteint la limite de durée d'occupation de leur poste. Les fonctionnaires et les chefs de service pourront demander qu'il soit sursis à l'inscription d'un poste sur cette liste, s'il existe des raisons légitimes découlant de difficultés personnelles ou tenant aux intérêts de l'Organisation. Ces demandes, qui seront examinées par le Bureau de la gestion des ressources humaines, ne seront acceptées que dans des cas exceptionnels. Dans certaines situations particulières, les fonctionnaires pourront également, pour des «raisons légitimes», être exemptés de l'obligation de mobilité ou voir leur réaffectation différée pendant une période à préciser – qui ne devra pas normalement dépasser un an. Les Inspecteurs ont constaté que les critères susmentionnés n'avaient pas été examinés ni définis de manière à déterminer dans quel cas des «raisons légitimes» pourraient être retenues. C'est, de leur avis, l'une des principales faiblesses du schéma actuel. À quelques mois seulement du début de la phase obligatoire, prévue pour mai 2007, le Bureau de la gestion des ressources humaines n'a même pas défini des critères permettant de déterminer ce qui pourrait constituer des «raisons légitimes», que ce soit sur le plan personnel ou au niveau de l'Organisation. Il n'a pas non plus demandé aux départements et bureaux de recenser des cas précis, par exemple en définissant quels pourraient être les «postes spécialisés» qui ne seraient pas soumis aux principes de la rotation. La question de la mobilité et de la nécessité de préserver certaines fonctions hautement spécialisées ou propres à un lieu d'affectation donné est examinée dans le présent rapport au paragraphe 66 ci-dessous.

44. Les Inspecteurs pensent que ce sont en premier lieu les responsables de la gestion opérationnelle qui devraient définir ce que l'on entend par «postes non soumis aux principes de la rotation», et non le Bureau de la gestion des ressources humaines comme c'est actuellement le cas. Le Bureau devrait être principalement chargé d'élaborer des critères permettant de ranger des postes dans cette catégorie et d'établir les règles et procédures pertinentes. L'application des règles en question devrait incomber aux responsables de la gestion des programmes en étroite consultation avec le Bureau.

45. Un autre élément de la politique actuelle qui confirme le caractère obligatoire de celle-ci est le fait que les fonctionnaires qui n'expriment pas de préférence pour une affectation seront automatiquement pris en considération par le Bureau de la gestion des ressources humaines pour des postes correspondant à leurs compétences, à leurs qualifications, à leurs aptitudes et à leur expérience. Cela vient également confirmer le conflit de responsabilité entre les responsables de la gestion opérationnelle et ceux de la gestion des ressources humaines indiqué ci-dessus.

46. Les Inspecteurs sont d'avis que si la mobilité obligatoire risque d'avoir un impact négatif sur la motivation des fonctionnaires, la mobilité volontaire pourrait empêcher l'Organisation d'atteindre ses objectifs, en particulier dans les lieux d'affectation difficiles. L'enquête menée auprès du personnel montre que, s'ils avaient la possibilité de choisir l'approche volontaire, obligatoire ou organisée, les fonctionnaires choisiraient cette dernière (51,7 % des participants), c'est-à-dire une mobilité qui soit liée aux besoins de l'Organisation et au déroulement des carrières. Ces résultats attestent de leur degré élevé de maturité et de leur engagement vis-à-vis de l'Organisation. Les Inspecteurs sont eux aussi en faveur d'une mobilité «organisée». Ils considèrent que la mobilité est l'affaire de tous: l'Organisation, l'Administration et le personnel. Elle devrait être correctement gérée et liée à l'organisation des

carrières. Elle devrait également être encouragée, dans la mesure du possible, par des dispositifs favorisant les mouvements volontaires assortis d'avantages attrayants.

47. La mobilité obligatoire ne devrait être qu'une mesure de dernier recours, appliquée uniquement dans des circonstances très particulières et après une évaluation approfondie des initiatives précédentes en matière de mobilité volontaire. Cependant, les Inspecteurs sont fermement convaincus que la mobilité obligatoire devrait être envisagée dans certains cas cruciaux pour l'Organisation, en particulier en ce qui concerne les postes délicats. La mobilité devrait également être employée comme un instrument permettant d'améliorer et de promouvoir la transparence dans l'administration des ressources. Ainsi, les postes, en particulier ceux de haut niveau, qui supposent de gérer des ressources considérables – par exemple dans les domaines des achats, des finances et de la trésorerie – devraient être soumis à un régime de mobilité obligatoire spécial. Les Inspecteurs pensent qu'il devrait en être de même pour les postes associés à des fonctions de contrôle, question qui n'est pas abordée dans le cadre de la politique de mobilité actuelle.

D. La mobilité en tant qu'outil de gestion

48. La mobilité ne doit pas être une fin en soi¹². Les Inspecteurs sont convaincus que son importance réside dans sa valeur en tant que moyen d'aider l'Organisation à atteindre ses objectifs. Idéalement, la mobilité est donc un élément de la gestion axée sur les résultats. Elle doit permettre à l'Organisation de disposer d'un personnel polyvalent, adaptable et motivé, et qui possède le profil voulu. Or la politique actuelle est devenue une fin en soi puisque le personnel est tenu d'être mobile sans que l'organisation de la carrière ne soit sérieusement prise en considération. Il importe de noter que ce sont principalement les fonctionnaires qui prennent l'initiative d'être mobiles et que les directeurs de programme ne peuvent jouer pleinement leur rôle à cet égard sans leur soutien. La mobilité devrait être avant tout un outil permettant aux directeurs de programme de mieux atteindre les résultats escomptés. Pour pouvoir demander aux directeurs des comptes en termes de résultats et d'objectifs, il faut leur donner suffisamment de pouvoir pour gérer les ressources qui leur sont confiées, y compris la plus importante d'entre elles – le personnel.

49. Les Inspecteurs constatent que les fonctionnaires considèrent la politique de mobilité actuelle comme un simple exercice bureaucratique. Nombre d'entre eux, à tous les niveaux de l'Organisation, perçoivent l'exigence de mobilité essentiellement comme une règle à laquelle ils doivent se plier. De l'avis des Inspecteurs, elle devrait plutôt faire partie d'une gestion axée sur les résultats. Dans la politique de mobilité actuelle, le Bureau de la gestion des ressources humaines joue un rôle prépondérant. Il doit être le principal coordonnateur des séries de réaffectation organisée pour tous les administrateurs, dans tout le Secrétariat, ainsi que pour les agents des services généraux au Siège. En collaboration avec les chefs de département, il sera également responsable du placement des fonctionnaires qui auront atteint la limite de la durée d'occupation de leur poste. Enfin, le Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines examinera et approuvera les propositions de réaffectation concernant tous les administrateurs ainsi que les agents des services généraux des bureaux extérieurs seront coordonnés par les services des ressources humaines locaux.

50. Les Inspecteurs pensent cependant que le fait de conférer au Bureau de la gestion des ressources humaines un rôle central dans la mobilité est contraire aux fondements de la gestion axée sur les résultats, dont l'objectif est de favoriser la souplesse dans l'utilisation des ressources. Dans sa résolution 60/257 du 8 mai 2006, l'Assemblée générale a approuvé la recommandation du Comité du

¹² A/55/253, annexe III, par. 5 a).

programme et de la coordination tendant à adopter le cadre de référence proposé par le Corps commun d'inspection (CCI) pour la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats. À propos de la délégation de pouvoirs, la condition – «Les cadres bénéficient de services centraux d'appui et de services d'assistance pour la gestion des ressources humaines» – définit clairement les principales fonctions des services centraux d'appui, y compris le Bureau de la gestion des ressources humaines, comme suit: fournir des services administratifs communs, fournir des services consultatifs, notamment des services d'assistance pour la gestion des ressources humaines; donner accès aux connaissances nécessaires à la gestion; assurer un suivi. Les Inspecteurs demandent instamment au Secrétariat de respecter strictement ces instructions dans la mise en œuvre de la politique de mobilité.

51. Dans le contexte de la gestion axée sur les résultats, les chefs de département ou de bureau devraient avoir le pouvoir de décision en matière de transferts latéraux à l'intérieur de leur département ou bureau, et le Bureau de la gestion des ressources humaines devrait les conseiller et leur offrir un appui administratif pour établir la liste des postes et aider les fonctionnaires concernés à déterminer ceux qui leur conviennent. En revanche, les Inspecteurs sont fermement convaincus que le Bureau de la gestion des ressources humaines devrait pouvoir décider en dernier ressort dans les cas où les fonctionnaires comme les directeurs de programme ne font pas ce qui est attendu d'eux pour appliquer la politique de mobilité. Sans cela, il risque de ne pas y avoir de mobilité en dehors de certains «silos départementaux». Le Bureau de la gestion des ressources humaines ne devrait intervenir qu'en dernier ressort pour examiner de tels cas et réaffecter les fonctionnaires qui n'expriment pas d'intérêt pour un transfert latéral alors qu'ils ont atteint la limite de la durée d'occupation de leur poste ce, si toutes les autres tentatives ont échoué.

52. Bien que le Bureau de la gestion des ressources humaines réaffirme que le Secrétaire général tient à mettre en œuvre une mobilité «organisée», les Inspecteurs sont convaincus que la politique actuelle est plutôt «obligatoire». Certains de ses éléments le confirment. C'est le cas, par exemple, de la disposition relative à la durée maximale d'occupation des postes et de l'absence de tout lien apparent entre la mobilité et l'organisation des carrières. Les Inspecteurs croient fermement qu'il faudrait recourir à la mobilité organisée en tant que stratégie de gestion consistant à favoriser les mouvements de fonctionnaires afin de pouvoir disposer d'un personnel plus polyvalent et plus compétent qui réponde aux besoins actuels et futurs de l'Organisation. La mobilité serait alors clairement liée au déroulement des carrières. Bien entendu, il faudrait tenir compte également des ressources disponibles. Cette triple définition fait ressortir le lien intrinsèque et indéfectible entre ces éléments.

53. Les Inspecteurs soulignent une nouvelle fois que, dans la perspective de la gestion axée sur les résultats, la sélection du personnel doit faire partie des activités de gestion et non des activités administratives. Nul n'est mieux placé que les directeurs de programme pour déterminer le type de personnel dont ils ont besoin pour atteindre leurs objectifs. De l'avis des Inspecteurs, la sélection du personnel ne doit pas être une fonction d'appui, mais une responsabilité qui incombe aux chefs des départements organiques; sans cela, on ne saurait exiger de ces derniers qu'ils rendent compte de l'exécution des programmes.

54. Les Inspecteurs pensent que ce sont les directeurs de programme qui devraient être responsables au premier chef de l'application des politiques de mobilité, et que le rôle du Bureau de la gestion des ressources humaines devrait être de définir les politiques, de fournir des conseils et de coordonner, d'appuyer et de suivre la mise en œuvre. Cela serait conforme aux résolutions de l'Assemblée générale sur le sujet, notamment la résolution 51/226 dans laquelle l'Assemblée s'est dite consciente du rôle que jouait le Bureau de la gestion des ressources humaines, en tant que représentant principal du Secrétaire général, dans la définition des politiques et directives relatives aux ressources humaines, et a approuvé son pouvoir central à cet égard.

E. Mobilité et organisation des carrières

55. La politique de mobilité actuelle prétend associer la mobilité à l'organisation des carrières, comme indiqué ci-dessous:

«La mobilité géographique ou l'affectation à une mission sur le terrain ou une autre institution au même lieu d'affectation ou ailleurs, pour au moins un an, sera une condition préalable de la promotion au niveau P-5 et au-dessus. Cette condition préalable permettra de s'assurer qu'au moment où un fonctionnaire sera promu à la classe P-5, il aura acquis les compétences diverses allant de pair avec des responsabilités de plus en plus élevées, notamment en matière de supervision, et aura une perspective plus large et plus cohérente sur le travail de l'Organisation, et donc la possibilité d'y contribuer plus pleinement.»¹³.

56. De l'avis des Inspecteurs, cependant, une telle méthode consiste uniquement à définir un nouveau critère en matière de promotion. Elle ne prend que vaguement en considération l'aspect qualitatif du déroulement des carrières. En outre, elle accorde la même valeur à la mobilité «de l'autre côté du couloir» et à la mobilité géographique. Les Inspecteurs insistent sur le fait que la mobilité entre lieux d'affectation, en particulier entre les villes sièges et le terrain, doit toujours être considérée comme ayant une plus grande valeur. Bien que l'objectif, clairement énoncé, soit d'acquérir «des compétences diverses allant de pair avec des responsabilités de plus en plus élevées, notamment en matière de supervision», aucune indication n'est donnée en ce qui concerne la manière d'y parvenir, ou de le vérifier, puisque la politique actuelle ne demande pas au personnel d'acquérir des compétences diverses, mais simplement d'être mobile. Une approche aussi limitée amoindrit la valeur de la mobilité. Il est donc aisé de comprendre pourquoi de nombreux fonctionnaires perçoivent la mobilité comme une exigence bureaucratique de plus, qui ne bénéficie ni à eux-mêmes ni à l'Organisation.

57. Les Inspecteurs pensent que la politique de mobilité actuelle n'est pas correctement associée au déroulement des carrières. En fait, malgré les efforts considérables accomplis pour renforcer les programmes d'organisation des carrières et la création, dans la plupart des principaux lieux d'affectation, de Centres d'information sur les carrières qui organisent des ateliers sur la planification des carrières (près de 2 000 fonctionnaires ont participé en 2004-2005 à des ateliers d'une journée au Siège et dans les bureaux extérieurs), le déroulement des carrières n'est pas véritablement encadré au Secrétariat. À ce propos, il importe de noter que seulement 35,5 % des participants à l'enquête sont «fermement convaincus» que la politique de mobilité actuelle a une incidence sur le déroulement de leur carrière, tandis que 57 % considèrent plutôt la mobilité comme une simple condition de la promotion. Par ailleurs, 66 % des participants estiment que la mobilité permet d'acquérir des compétences ou de les améliorer. Manifestement, il reste beaucoup à faire pour associer comme il convient la politique de mobilité à l'organisation des carrières.

58. De l'avis des Inspecteurs, cette question est l'une des plus importantes qui doivent être examinées. Étant donné que la politique actuelle met particulièrement l'accent sur les mouvements de personnel en les considérant simplement comme une obligation à remplir, la mobilité devient une fin en soi contrairement aux principes énoncés par le Secrétaire général, auxquels les Inspecteurs souscrivent entièrement. Les Inspecteurs sont convaincus que la mobilité devrait être un moyen d'accroître l'efficacité de l'Organisation dans le cadre d'une stratégie d'organisation des carrières mûrement réfléchie.

¹³ iSeek, Intranet de l'ONU.

F. La mobilité en tant qu'obligation contractuelle

59. Dans sa résolution 55/258, l'Assemblée générale a reconnu que la mobilité constituait l'un des éléments essentiels du statut contractuel des fonctionnaires. La majorité des personnes qui postulent un emploi à l'Organisation des Nations Unies sont conscientes qu'il s'agit d'une organisation mondiale ayant des activités dans différentes régions géographiques. Il y a donc déjà une connaissance «implicite» de l'éventualité de la mobilité. Cependant, cela doit se traduire par des exigences de mobilité spécifiques et clairement reflétées dans la relation contractuelle entre le fonctionnaire et l'Organisation. Comme l'a fait observer le Bureau de la gestion des ressources humaines, l'un des enseignements les plus importants des programmes de réaffectation organisée destinés aux fonctionnaires de la classe P-2 est qu'il est plus facile d'appliquer des politiques de mobilité lorsque la mobilité fait partie des éléments contractuels «explicites».

60. Les différences inhérentes aux nombreux types de contrats actuellement en vigueur au Secrétariat constituent un obstacle majeur à l'application de la politique de mobilité, puisque seul un nombre limité de fonctionnaires sont en mesure de participer au programme de mobilité. Les Inspecteurs partagent l'avis exprimé par le Secrétariat, qui affirme que de nombreux fonctionnaires ne peuvent actuellement être pris en considération en raison de leur statut contractuel, fondé en grande partie sur la source de financement de leur poste. Par exemple, alors que la majorité des fonctionnaires qui travaillent sur le terrain sont recrutés au titre des séries 200 et 300 du Règlement et du Statut du personnel, la politique de mobilité actuelle ne s'applique qu'aux fonctionnaires relevant de la série 100. Le Secrétaire général a déjà proposé de modifier les types de contrats et d'en réduire le nombre afin d'uniformiser les conditions de travail et de mieux répondre aux besoins d'une organisation dont une part croissante des activités se déroule sur le terrain. Ces propositions devant être approuvées par l'Assemblée générale, les Inspecteurs jugent souhaitable d'attendre les décisions de l'Assemblée avant d'appliquer la phase suivante de la politique de mobilité.

61. Les Inspecteurs tiennent à appeler l'attention sur les incidences juridiques que pourrait avoir la poursuite de la mise en œuvre de la politique actuelle. Ils partagent pleinement les préoccupations exprimées par le Bureau des affaires juridiques, qui estime que:

«... la manière dont elle [la politique de mobilité] serait appliquée, c'est-à-dire au moyen de "durée maximale d'occupation des postes" et de transferts obligatoires avant toute promotion, n'est peut-être pas la méthode la plus appropriée pour mettre en œuvre le concept de mobilité à l'Organisation des Nations Unies. Bien que l'article 1.2 c) du Règlement du personnel dispose que "les fonctionnaires sont soumis à l'autorité du/de la Secrétaire général(e), qui peut leur assigner l'une quelconque des tâches ou l'un quelconque des postes de l'Organisation des Nations Unies" et que, par conséquent, du point de vue technique, le Secrétaire général serait autorisé à introduire un système de mobilité obligatoire, le système proposé semble modifier radicalement les conditions de travail des fonctionnaires, et l'on ne peut exclure que certains de ses éléments puissent être contestés avec succès devant le Tribunal administratif des Nations Unies. Le système proposé est également très difficile à gérer et risque de compromettre l'exécution des programmes»¹⁴.

62. En conséquence, les Inspecteurs recommandent vivement au Secrétaire général, avant d'appliquer intégralement la politique de mobilité, de continuer à tenir des consultations étendues afin de parvenir à une solution viable qui convienne à toutes les parties concernées. L'une des solutions possibles serait de

¹⁴ Lettre datée du 10 septembre 2001, adressée au Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines par le Secrétaire général adjoint aux affaires juridiques.

garantir que les droits contractuels actuels des fonctionnaires titulaires d'un poste soient respectés pendant la mise en œuvre de la politique de mobilité. En d'autres termes, quelles que soient les décisions futures de l'Assemblée générale en ce qui concerne la réforme des statuts contractuels, les fonctionnaires titulaires d'un engagement permanent devraient pouvoir se déplacer dans le Secrétariat et les fonds et programmes sans qu'aucune restriction ne soit imposée à leur statut contractuel. À l'heure actuelle, ces fonctionnaires peuvent être mutés, mais leurs contrats permanents ne sont maintenus que pour une période déterminée. Ils doivent ensuite retourner à leur poste initial sous peine de perdre leurs droits contractuels.

G. Les politiques de mobilité doivent être souples dans leur conception et leur mise en œuvre

63. Dans son rapport intitulé «Réforme de la gestion des ressources humaines», le Secrétaire général a déclaré qu'il n'y avait pas «un moyen unique et simple d'accroître la mobilité dans une organisation complexe comme l'ONU: la diversité des activités de l'Organisation [exclut] la solution de la rotation systématique des effectifs, qui convient aux organisations de terrain»¹⁵. Le Secrétaire général a souligné que «les schémas de mobilité [devaient] être variables, en fonction des exigences de l'emploi et du lieu»¹⁶. Cela confirme qu'il est nécessaire d'adopter une approche flexible de la mobilité au sein du Secrétariat, mais les Inspecteurs n'ont pas trouvé de schémas de mobilité variables en fonction des exigences de l'emploi et du lieu, et la politique de mobilité actuelle ne prévoit des schémas de mobilité différents que de manière partielle et imprécise, et dans certains cas seulement, par exemple pour les emplois hautement spécialisés. En outre, 50,5 % des participants à l'enquête réalisée auprès du personnel ont indiqué qu'à leur avis la politique de mobilité actuelle ne tenait pas compte des exigences de l'emploi et du lieu et 28 % «qu'ils ne savaient pas» si tel était le cas ou non.

64. Les Inspecteurs partagent l'avis du Secrétariat qui estime que, compte tenu de la complexité de ses activités, l'Organisation doit impérativement faire preuve de souplesse dans la mise en œuvre de la mobilité. Afin d'acquérir une certaine expérience en la matière, ils pensent qu'il pourrait être souhaitable de commencer dans des secteurs où il est relativement aisé d'appliquer la politique de mobilité, par exemple à l'intérieur de groupes professionnels identiques ou similaires. Bien entendu, des schémas de rotation spécifiques à l'intérieur de chaque département pourraient également être envisagés. De tels schémas existent déjà au Secrétariat, par exemple la politique de rotation du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, qui devrait être lancée en 2008, sous réserve de l'évolution de la politique de mobilité du Secrétariat. En s'appuyant sur l'expérience ainsi acquise, on pourrait alors étendre la mobilité aux mouvements entre les fonctions et départements ainsi qu'entre le Siège et les lieux d'affectation hors Siège, voire entre tous les organismes des Nations Unies.

65. Malgré la diversité des activités réalisées au Secrétariat, et en sus de la proposition tendant à élaborer des politiques de rotation à l'intérieur des départements, les Inspecteurs pensent que dans certains domaines communs tels que l'administration des programmes de rotation pourraient être organisés entre départements à l'intérieur d'un lieu d'affectation donné. Ces programmes devraient être coordonnés au niveau local, y compris pour les administrateurs, ce qui contribuerait à réduire la charge de travail administratif au Siège.

66. La grande diversité des activités réalisées au Secrétariat fait que certaines compétences hautement spécialisées et propres à un lieu d'affectation sont parfois requises. «Un nombre limité de postes d'administrateur recruté sur le plan international, qui sont associés à des fonctions hautement spécialisées et propres à un lieu d'affectation, seront considérés comme n'étant pas soumis aux

¹⁵ A/55/253, annexe III, par. 5.

¹⁶ Ibid.

principes de la rotation¹⁷.». Cette question a été prise en compte dans la politique de mobilité actuelle. Le Bureau de la gestion des ressources humaines est chargé de désigner, en consultation avec les chefs de département, les postes qui ne seront pas soumis aux principes de la rotation. Les Inspecteurs estiment en outre qu'une politique de mobilité flexible devrait tenir compte des fonctionnaires qui occupent des emplois très spécialisés, dont la mobilité risque d'être extrêmement difficile ou inefficace pour l'Organisation – par exemple, les cartographes ou les experts en différents types d'armes. Il faudrait établir une liste de ces postes, clairement recensés, par spécialisation et par lieu d'affectation, de manière à garantir une gestion transparente de la mobilité. Dans ses commentaires sur le présent rapport, le Bureau de la gestion des ressources humaines a indiqué que la désignation de certains groupes professionnels qui ne seraient pas soumis aux principes de la mobilité faisait l'objet d'un texte administratif actuellement en cours d'élaboration.

67. Les Inspecteurs pensent qu'une politique de mobilité flexible devrait également tenir compte des cas spéciaux, tels que ceux des fonctionnaires qui ont des problèmes de santé, un handicap ou une situation familiale particulière, ou encore qui sont proches de l'âge de la retraite. C'est pourquoi ils se félicitent que le Bureau de la gestion des ressources humaines ait décidé d'exonérer de l'obligation de mobilité les fonctionnaires se trouvant à deux ans au moins de l'âge de la retraite.

68. Les Inspecteurs pensent par ailleurs que la politique de mobilité actuelle n'est pas suffisamment souple pour faire face aux besoins d'une organisation complexe telle que l'ONU, et qu'elle ne traite pas certaines catégories de fonctionnaires de manière équitable. Par exemple, dans sa définition de la mobilité, le Secrétariat accorde la même valeur à la mobilité entre différents lieux d'affectation et à la mobilité «de l'autre côté du couloir» ou entre différents services et sections. Tout en reconnaissant que la mobilité «de l'autre côté du couloir» peut, dans certains cas, supposer un changement de fonctions, les Inspecteurs tiennent à souligner que l'effort de se déplacer géographiquement devrait toujours être reconnu et considéré comme ayant une plus grande valeur. La mobilité «de l'autre côté du couloir» ne doit pas être utilisée pour tirer parti de la situation et déformer l'esprit de la politique de mobilité.

H. Politique de mobilité contre nécessité de préserver la mémoire institutionnelle

69. Si la mobilité n'est pas gérée correctement, l'Organisation risque de perdre sa mémoire institutionnelle. Le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a déjà appelé l'attention sur ce problème. Le CCI partage les vues exprimées dans le rapport intitulé «Application de toutes les dispositions de la résolution 55/258 de l'Assemblée générale concernant la gestion des ressources humaines», où le BSCI a souligné la nécessité d'assortir la politique de mobilité de mécanismes permettant d'assurer le transfert des connaissances et de perpétuer les compétences:

«Des efforts soutenus devront être faits en vue d'institutionnaliser les pratiques de gestion des connaissances, en partant des services, sections et divisions, afin de compléter les initiatives visant à promouvoir la mobilité. Une telle démarche permettrait également de surmonter la réticence éventuelle de certains directeurs de programme à laisser partir des collaborateurs considérés comme essentiels à l'exécution du programme.»¹⁸.

¹⁷ iSeek, Intranet de l'ONU.

¹⁸ «Application de toutes les dispositions de la résolution 55/258 de l'Assemblée générale concernant la gestion des ressources humaines», A/57/726, par. 33.

70. Comme l'a indiqué le Bureau de la gestion des ressources humaines, plusieurs initiatives de gestion des connaissances ont été entreprises dans différents secteurs du Secrétariat, notamment les suivantes:

- Le Groupe de travail du Secrétariat sur le partage du savoir, dirigé par la Bibliothèque Dag Hammarskjöld, élabore un programme de travail en vue de la mise en commun des connaissances au Secrétariat;
- Le Groupe de travail du CCS sur le partage des connaissances sera chargé de mettre au point une stratégie dans ce domaine au niveau du système des Nations Unies;
- Le projet pilote mené par le Groupe des Nations Unies pour le développement combine quatre modèles de partage des connaissances sur la question du VIH/sida;
- Le système de gestion de contenu électronique assurera a) la gestion électronique, b) le partage des connaissances et c) les services aux organes intergouvernementaux;
- Les outils de gestion des connaissances mis au point par le Département des opérations de maintien de la paix comprennent une méthode et des protocoles de présentation des rapports et de diffusion de l'information applicables aux analyses après action, aux rapports de fin de mission, aux notes de passation des consignes et matériels et aux enquêtes sur les pratiques.

71. Cependant, toutes ces initiatives sont en phase de planification ou en phase pilote. Aucune stratégie globale n'est encore en vigueur pour une mise en commun effective des connaissances au sein du Secrétariat, ce qui aggrave le problème de la préservation de la mémoire institutionnelle pendant l'opération de mobilité en cours. Cette question a déjà été examinée dans plusieurs documents. L'extrait ci-après est tiré du résumé d'un rapport du BSCI:

«Au Secrétariat, le partage des connaissances ne se fait pas toujours dans un esprit ouvert, il ne bénéficie guère de l'appui de la hiérarchie et n'est ni encouragé ni récompensé; il existe peu de stratégies institutionnelles de gestion des connaissances et les ressources spécifiques consacrées au partage des connaissances sont maigres, quand elles ne sont pas inexistantes¹⁹.».

72. Bien que certaines améliorations technologiques aient été apportées dans différents secteurs du Secrétariat, leurs avantages sont considérablement amoindris par l'absence de véritable stratégie globale de gestion de l'information, car les fonctionnaires travaillant dans différents lieux d'affectation et départements ne sont pas en mesure de partager leurs connaissances. Le Secrétaire général lui-même a reconnu que «ni les habitudes onusiennes, ni les moyens technologiques en place ne [favorisaient] les échanges de connaissances»²⁰. Cela amène de nouveau les Inspecteurs à conclure qu'il peut être prématuré de continuer à accroître la mobilité à ce stade et que cela risque de n'aboutir qu'à une plus grande inefficacité. C'est pourquoi ils conseillent de ne pas poursuivre la mise en œuvre du programme de mobilité actuelle tant qu'il n'est pas certain que la mémoire institutionnelle de l'Organisation sera préservée.

¹⁹ «Rapport du Bureau des services de contrôle interne sur l'évaluation thématique des réseaux de gestion du savoir aux fins de la réalisation des objectifs énoncés dans la Déclaration du Millénaire», E/AC.51/2006/2 (24 mars 2006).

²⁰ «Investir dans l'Organisation des Nations Unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale», A/60/692 (7 mars 2006).

I. Incidences financières

73. La mise en œuvre de la mobilité a des incidences financières évidentes. Dans sa résolution 53/221, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général d'indiquer dans ses prévisions budgétaires le montant de toutes les ressources requises pour l'application des politiques de gestion des ressources humaines. Dans sa résolution 59/266, elle lui a expressément demandé d'élaborer un plan stratégique comportant des indicateurs, des valeurs repères, des délais et des critères précis en vue de l'application des politiques de mobilité, et de lui rendre compte à ce sujet, à sa soixante et unième session, en lui communiquant des informations sur les incidences financières qui en découleraient. Or cette question fondamentale semble malheureusement avoir été complètement ignorée. Les fonctionnaires du Bureau de la gestion des ressources humaines ont dit aux Inspecteurs qu'ils ne prévoyaient pas d'augmentation significative des dépenses communes de personnel dues à l'accroissement de la mobilité. Ils estimaient que les coûts directs qu'elle entraînerait pourraient être absorbés dans le cadre des crédits actuellement alloués aux dépenses communes de personnel. En outre, étant donné que la plupart des fonctionnaires seraient mutés à l'intérieur d'un lieu d'affectation donné, il n'y aurait pas de frais de voyage ni de déménagement. Les Inspecteurs ont également été informés que le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité n'avait pas été prié d'établir une estimation spécifique des coûts afférents au programme de mobilité.

74. Les Inspecteurs soulignent que le Secrétaire général a expressément indiqué que l'objectif de la mobilité devait être «de faire en sorte que l'Organisation soit en mesure de déplacer les personnes entre les fonctions, les départements, les groupes professionnels et les lieux d'affectation, afin de répondre à ses besoins opérationnels»²¹. Ils se demandent pourquoi le Bureau de la gestion des ressources humaines s'est fondé sur l'hypothèse d'une mobilité qui n'aurait lieu qu'à l'intérieur d'un lieu d'affectation donné. N'ayant trouvé aucune preuve à l'appui d'une telle hypothèse, ils pensent qu'il aurait fallu établir plusieurs estimations des coûts sur la base des différents scénarios concernant la mobilité.

75. Dans ses observations sur le projet de rapport, le Bureau de la gestion des ressources humaines a déclaré que les incidences sur le plan des ressources des propositions en matière de mobilité étaient exposées dans le rapport détaillé sur l'investissement, selon lequel les coûts escomptés seraient occasionnés par les besoins supplémentaires en effectifs et en services communs et le renforcement des programmes de perfectionnement du personnel et d'aide à l'organisation des carrières nécessaires pour appuyer la mobilité. Il convient de noter que le rapport mentionné par le Bureau n'était pas disponible au moment de l'établissement du présent rapport. En outre, les Inspecteurs tiennent à souligner que pendant leur séjour à New York, ils ont demandé des estimations des coûts au Bureau, à plusieurs reprises, mais n'ont reçu aucune réponse.

76. Même si de telles estimations des coûts peuvent être difficiles à réaliser en raison du manque de données de base, les Inspecteurs sont convaincus que la mise en œuvre de la mobilité peut être quantifiée. Compte tenu de l'évolution du rôle de l'Organisation et du fait que ses mandats sont de plus en plus orientés vers le terrain, ils estiment qu'au moins 20 % des transferts latéraux annuels d'administrateurs se feront entre lieux d'affectation. Dans ses observations sur le rapport des Inspecteurs, le Bureau de la gestion des ressources humaines n'a pas fourni de chiffres précis confirmant ou infirmant cette estimation, indiquant que «... selon les estimations préliminaires, 500 fonctionnaires seront amenés à se déplacer dans le cadre du programme de mobilité encadrée en 2007, dont un petit nombre seulement changera de lieu d'affectation». Étant donné que l'Assemblée générale a demandé que la mobilité entre lieux d'affectation soit plus valorisée que la mobilité à

²¹ A/55/253, par. 39.

l'intérieur d'un même lieu d'affectation, les Inspecteurs sont surpris d'apprendre que selon le Secrétariat, seul «un petit nombre» de fonctionnaires changeraient effectivement de lieu d'affectation. En conséquence, en partant de l'hypothèse d'un coût moyen de quelque 50 000 dollars des États-Unis par déplacement, l'augmentation des dépenses communes de personnel serait de l'ordre de 15 à 20 millions de dollars par exercice biennal²².

77. Il importe de noter que cette estimation ne tient pas compte des coûts supplémentaires associés à la mise en œuvre de la mobilité qui, bien que difficiles à quantifier, ne doivent pas être négligés, et notamment:

- Les ressources supplémentaires dont aura besoin le Bureau de la gestion des ressources humaines pour gérer la mobilité;
- Les besoins supplémentaires en matière de formation (que le Secrétariat estime à 20 millions de dollars par exercice biennal);
- Le temps nécessaire pour que les fonctionnaires s'initient à leurs nouvelles activités;
- Le temps nécessaire pour que les fonctionnaires et les directeurs de programme s'acquittent de longues formalités administratives.

78. Étant donné que le système de sélection du personnel et les programmes de réaffectation exigent beaucoup de ressources et fonctionnent à l'échelle de l'Organisation, l'accroissement de la mobilité nécessitera des ressources administratives supplémentaires. C'est pourquoi les Inspecteurs pensent qu'il faut adopter une approche plus flexible de la mobilité. En particulier, il faudrait créer, au niveau local, des mécanismes multiples et flexibles permettant d'accroître l'efficacité administrative.

J. La mobilité en tant que moyen de mieux partager les difficultés liées aux conditions de vie et de travail

79. Tous les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies devraient avoir un accès égal aux possibilités offertes par l'Organisation. De même, à l'exception de ceux qui occupent des postes non soumis aux principes de la rotation, ils devraient tous avoir à travailler dans des lieux d'affectation difficiles ou participer à des missions délicates sur le terrain. Le Secrétariat doit élaborer un schéma de mobilité équitable qui reconnaisse les services rendus par les fonctionnaires travaillant dans les lieux d'affectation difficiles en permettant à tous les fonctionnaires de bénéficier, sur un pied d'égalité, des possibilités offertes par l'Organisation. Par exemple, en 1982, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a lancé une politique de rotation officielle fondée sur le principe du partage de la charge. Pour garantir l'égalité de traitement, tous les fonctionnaires titulaires d'engagements de durée indéterminée sont soumis à la rotation. L'une des principales craintes exprimées par les

²² La population prise en considération pour ce calcul est composée de tous les fonctionnaires du Secrétariat, toutes sources de financement confondues, de la catégorie des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur titulaires d'un engagement au titre de la série 100 (4 565), comme indiqué dans le rapport du Secrétaire général intitulé «Composition du Secrétariat» (A/60/310). Les Inspecteurs sont partis de l'hypothèse que tous les administrateurs se déplaceraient sur une période de cinq ans, comme le prévoit la politique actuelle. Ils ont également supposé que, pour chaque année de la période, 10 % des fonctionnaires ne seraient pas soumis à la mobilité pour des raisons liées à la retraite (les fonctionnaires se trouvant à deux ans au moins de l'âge de la retraite ne sont pas soumis à la mobilité) et que 3 % des fonctionnaires pourraient recevoir une promotion et ne seraient donc pas tenus de se déplacer. Le résultat précis de ce calcul, compte tenu de tous les facteurs susmentionnés, se chiffre à 16 millions de dollars des États-Unis de coûts supplémentaires par exercice biennal.

fonctionnaires qui ont participé à l'enquête en ligne est de «rester coincé sur le terrain». Pour 72 % d'entre eux, cela constituait un obstacle majeur à la mise en œuvre de la politique de mobilité actuelle. Une fois muté dans un lieu d'affectation difficile, un fonctionnaire peut avoir du mal à en repartir. C'est pourquoi les Inspecteurs sont convaincus que, pour promouvoir une véritable solidarité entre les fonctionnaires et garantir un traitement équitable à ceux qui sont déjà affectés dans des environnements difficiles, le Secrétariat devrait mettre au point des schémas de rotation spécifiques.

80. Les Inspecteurs se félicitent de l'idée – incluse dans la politique de mobilité actuelle – de réduire la durée maximale d'occupation des postes dans les lieux d'affectation difficiles. Les fonctionnaires recrutés sur le plan international affectés dans les lieux d'affectation appartenant aux catégories les plus difficiles (C à E) pourraient être réaffectés plus rapidement et « la priorité leur serait accordée » dans l'examen d'une éventuelle réaffectation ultérieure. Cela aiderait à résoudre le problème de la proportion chroniquement élevée de postes vacants dans les lieux d'affectation en question. En ce qui concerne les missions sur le terrain, les durées maximales d'occupation des postes seraient définies par les départements concernés en fonction des besoins opérationnels, des considérations liées à la sécurité, etc. Dans tous les cas, elles ne dépasseraient pas la limite actuelle de cinq ou six ans. De l'avis des Inspecteurs, la proposition ci-dessus ne répond pas suffisamment à la préoccupation majeure des fonctionnaires, qui est de «rester coincé sur le terrain». Ils pensent qu'elle devrait être plus précise et qu'en particulier, les notions «plus rapidement» et «priorité» doivent être clairement définies et quantifiées. Les Inspecteurs se félicitent de la souplesse offerte aux départements gérant les missions, qui pourront déterminer eux-mêmes les limites de la durée d'occupation d'un poste. Ils pensent toutefois qu'elle risque d'entraîner des incohérences dans la mise en œuvre de la politique, car différents départements pourraient fixer des limites différentes pour un même lieu d'affectation. C'est dans ce domaine que le Bureau de la gestion des ressources humaines peut jouer un rôle central de conseil et de coordination.

81. Les Inspecteurs pensent que de nombreux fonctionnaires seraient disposés à travailler dans des lieux d'affectation difficiles pendant une période limitée si leur réaffectation ultérieure était garantie, car cela atténuerait leur crainte de «rester coincé sur le terrain». Pour que cela soit possible, il faudrait établir des schémas de rotation flexibles à l'intérieur des départements ou des groupes professionnels. À cet égard, les Inspecteurs se félicitent de l'initiative du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), même si elle n'est destinée qu'aux administrateurs de l'OCHA recrutés sur le plan international qui répondent à certains critères. Les schémas de rotation intradépartementaux devraient être ouverts aux fonctionnaires qualifiés affectés dans d'autres départements du Secrétariat prêts à accepter une affectation temporaire. Cela permettrait d'accroître le personnel disponible pour les lieux d'affectation difficiles tout en offrant aux fonctionnaires une occasion unique d'enrichir leur expérience professionnelle et personnelle.

K. Mobilité des agents des services généraux

82. Les Inspecteurs se félicitent de la plupart des initiatives s'inscrivant dans la politique de mobilité actuelle qui tendent à accroître et à améliorer la mobilité des agents des services généraux, et notamment celles énumérées ci-après:

- Augmentation prévue du nombre de postes d'administrateur ouverts aux agents des services généraux;
- Prise en compte des périodes de service dans les opérations de paix des Nations Unies;

- Améliorations apportées à la mobilité entre institutions: les agents des services généraux qui passeront d'une institution à une autre dans le même lieu d'affectation, ou qui trouveront une nouvelle affectation dans un autre lieu d'affectation, seront autorisés à être candidats à un poste d'un niveau correspondant à celui du nouveau poste, au lieu d'être recrutés à la classe de début.

83. Les Inspecteurs accueillent avec intérêt et appuient l'accord conclu à la vingt-septième session du CCAP, tendant à demander aux États Membres de supprimer le quota, actuellement fixé à 5 %, de postes d'agent des services généraux qui pourront être pourvus par affectation aux missions sur le terrain. Ils tiennent toutefois à signaler certaines barrières artificielles qui entravent la promotion d'agents des services généraux à des postes d'administrateur. Par exemple, alors que les agents des services généraux de l'ONU ne peuvent présenter leur candidature à des postes d'administrateur que s'ils ont réussi le concours pour la promotion des agents des services généraux à la catégorie des administrateurs, ceux de toutes les autres organisations qui appliquent le régime commun peuvent se présenter en tant que candidats externes. Il faut également remédier à cette incohérence dans le cadre de la politique de mobilité.

84. En ce qui concerne la reconnaissance des périodes de service dans les opérations de paix des Nations Unies, la politique de mobilité dispose ce qui suit:

«Les fonctionnaires affectés aux missions sur le terrain pourraient conserver leur poste pour une période maximale de deux ans. Les résultats qu'ils auraient obtenus et l'expérience qu'ils auraient acquise dans le cadre des opérations de paix seraient reconnus comme un véritable enrichissement professionnel: le contact serait maintenu en permanence pendant leur détachement et une atmosphère de bienvenue serait créée à leur retour.»²³.

Les Inspecteurs estiment qu'il faut expliciter davantage le schéma de mobilité avant de l'étendre aux agents des services généraux.

L. La responsabilisation dans le cadre de la mobilité

85. La politique actuelle décrit comme suit la responsabilisation des trois principaux acteurs de la mobilité, à savoir l'Administration, les fonctionnaires et le Bureau de la gestion des ressources humaines:

«a) Responsabilisation de l'Administration. Les chefs de département et de bureau seront chargés de mettre en place des mécanismes visant à appuyer la mobilité, notamment les règles générales, la formation du personnel et la planification de la relève, afin de veiller à ce que la capacité d'exécution des programmes de l'Organisation soit préservée. Ils conserveront le pouvoir de déplacer les fonctionnaires latéralement à l'intérieur des départements, et devront en outre rendre compte de la manière dont ils appliquent la politique de mobilité, en laissant partir ou en acceptant les fonctionnaires choisis pour un transfert ou qui doivent être réaffectés, y compris ceux placés par le Bureau de la gestion des ressources humaines ... Leur performance en matière de gestion des ressources humaines, y compris la manière dont ils s'acquittent de leurs responsabilités au titre de la politique de mobilité, fera partie intégrante de l'appréciation confiée au Conseil d'évaluation de la performance des hauts fonctionnaires. Le Conseil deviendra ainsi un instrument permettant de renforcer la responsabilisation en matière de gestion, au plus haut niveau;

²³ iSeek, Intranet de l'ONU.

b) Responsabilisation du Bureau de la gestion des ressources humaines. Le Bureau de la gestion des ressources humaines aura le pouvoir de placer les fonctionnaires qui ne peuvent ou ne veulent se déplacer au titre de la politique de mobilité. En collaboration avec les départements, il veillera à ce que les fonctionnaires soient mobiles dans leur carrière, conformément à la politique de mobilité. Sa fonction de supervision sera renforcée pour faciliter la détection précoce des problèmes potentiels de manière que ceux-ci puissent être réglés en temps voulu et consignés en vue de mesures ultérieures, si cela est justifié. En outre, le Bureau de la gestion des ressources humaines communiquera aux chefs de département et de bureau le nom des directeurs de programme qui ont, soit bloqué la mobilité du personnel, soit manqué à leur devoir en ce qui concerne le déroulement des carrières de certains fonctionnaires ... Les chefs de département et de bureau seront tenus de prouver que des mesures appropriées ont été prises pour régler cette question avec le directeur concerné, y compris dans le cadre de l'évaluation de son comportement professionnel. Le Bureau de la gestion des ressources humaines inclura dans son rapport annuel de suivi au Secrétaire général des statistiques relatives au nombre de fois où il a dû appeler l'attention du chef de département ou de bureau sur ce type de situation;

c) Responsabilisation des fonctionnaires. Les fonctionnaires devront assumer leur responsabilité d'être mobiles et saisir les possibilités de perfectionnement et d'avancement que cela suppose. Ils pourront, soit présenter eux-mêmes leur candidature, soit participer au programme de mobilité organisée.»²⁴.

86. Les Inspecteurs tiennent à souligner que dans cette répartition des responsabilités, l'Administration et le personnel ont certaines obligations, tandis que le Bureau de la gestion des ressources humaines acquiert un certain pouvoir sans obligation claire de rendre des comptes. Le texte ci-dessus, tiré de iSeek, Intranet de l'ONU, est l'unique information que les Inspecteurs ont pu trouver dans la politique actuelle en ce qui concerne la responsabilisation dans le cadre de la mobilité. Pour eux, cela prouve qu'il n'y a pas de vision claire de la notion de responsabilisation. Ils estiment en outre que le fait que le Bureau de la gestion des ressources humaines ne soit pas tenu de rendre des comptes alors qu'il est appelé à jouer un rôle principal dans la mise en œuvre de la mobilité ne peut être justifié.

M. Mobilité et administration de la justice

87. À plusieurs reprises, en particulier dans ses résolutions 55/258, 57/305 et 59/266, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de poursuivre l'élaboration de critères applicables à la mobilité afin d'en optimiser les avantages pour l'Organisation, d'assurer à tous les fonctionnaires un traitement juste et équitable et d'éviter que la mobilité ne fasse l'objet d'abus et ne serve de moyen de contrainte à l'égard des fonctionnaires, en tenant compte de la sécurité de l'emploi à l'Organisation et d'autres facteurs pertinents.

88. Les résultats de l'enquête réalisée auprès du personnel reflètent à la fois une mauvaise connaissance des mécanismes disponibles (39,8 %) et une défiance à l'égard des mécanismes existants en ce qui concerne leur capacité de gérer les questions relatives à la mobilité (50,1 %). Les Inspecteurs pensent que le système actuel d'administration de la justice, lent et contraignant, ne permettra pas de faire face à une mobilité accrue. De nouveaux mécanismes devraient être créés au niveau local afin de résoudre les conflits rapidement. Il pourrait s'agir de groupes mixtes composés de représentants de l'Administration et du personnel, qui disposeraient de délais stricts pour accomplir leur tâche. Dans ses

²⁴ iSeek, Intranet de l'ONU. Document d'information de l'Administration sur la mobilité, établi pour examen à la vingt-septième session du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel (CCAP), intitulé «Part III: Increasing Mobility».

observations sur le présent rapport, le Bureau de la gestion des ressources humaines a déclaré ce qui suit:

«Les mécanismes de règlement des différends au Secrétariat sont exposés dans le document ST/IC/2004/4. Comme cela a été décidé à la vingt-septième session du CCAP, un interlocuteur sera désigné au Bureau de la gestion des ressources humaines de manière que les directeurs de conseils et de syndicats du personnel puissent signaler des irrégularités ou des préoccupations relatives à la mise en œuvre de la politique de mobilité. En attendant l'examen des recommandations du Groupe de la refonte du système d'administration de la justice des Nations Unies, l'Assemblée générale, dans sa résolution 59/283, a adopté un certain nombre de mesures intérimaires visant à améliorer le système de justice de l'Organisation.»

89. Récemment, les experts indépendants du Groupe de la refonte chargé par le Secrétaire général, à la demande de l'Assemblée générale, de réexaminer et de remanier le système de justice interne, ont confirmé que le système actuel était inadéquat. Ils ont conclu que l'Organisation ne disposait pas d'un système de justice interne efficace, indépendant et bien doté en ressources, et que pour gérer correctement la réforme, le système actuel devait être radicalement modifié. Leurs conclusions coïncident avec celles des Inspecteurs ainsi qu'avec les vues exprimées dans un rapport précédent du CCI:

«Les Inspecteurs ont constaté que l'administration de la justice à l'ONU était lente, lourde et coûteuse. Elle leur a également paru beaucoup moins efficace qu'elle pourrait ou devrait l'être sur plusieurs plans importants.»²⁵.

N. La mobilité en tant qu'élément de motivation

90. Les Inspecteurs sont convaincus que des schémas de mobilité bien conçus peuvent constituer un élément de motivation puissant pour l'Administration comme pour le personnel. Pour les élaborer, il faut avant tout mettre en correspondance les besoins de l'Organisation avec les besoins et qualifications des fonctionnaires, que l'on aura préalablement identifiés. Pour mettre au point une politique de mobilité qui puisse agir fortement sur la motivation, il faudra accorder encore plus d'importance à ces besoins et qualifications. À ce propos, l'enquête réalisée en ligne auprès du personnel peut aider le Bureau de la gestion des ressources humaines à élargir ses vues sur la mobilité et à évaluer les besoins spécifiques des fonctionnaires et l'importance qu'ils attachent à la politique de mobilité. En effet, 60 % des participants à l'enquête n'étaient pas satisfaits de la politique actuelle (27,5 % d'entre eux ont déclaré qu'elle était «peu» encourageante, et 32,5 % qu'elle ne l'était «pas du tout»). Ces résultats montrent que la campagne d'information du Secrétariat sur la mobilité n'a guère contribué à renforcer la motivation du personnel ou à améliorer sa perception de la mise en œuvre de la mobilité. D'autres résultats et conclusions de l'enquête sont exposés ci-après.

O. Mobilité et qualité des conditions de vie et de travail

91. Pour les Inspecteurs, le Secrétariat a bien conscience de la plupart des préoccupations du personnel. Il lui faut toutefois faire davantage d'efforts pour y répondre comme il convient en établissant des plans d'action concrets et cohérents. Les résultats de l'enquête montrent que les participants ne sont pas informés des mesures spécifiques prises ou envisagées pour améliorer les conditions de vie et de travail (notamment ce qui a trait à l'emploi du conjoint, à la sécurité et à l'environnement de travail) et encourager les fonctionnaires à la mobilité: 73,8 % des participants

²⁵ «Administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies», JIU/REP/2000/1.

considèrent qu'ils n'ont pas suffisamment d'informations (25,8 % d'entre eux pensent qu'ils en ont «peu» et 48 % «pas du tout»). Les principales préoccupations qui ressortent des réponses, par ordre d'importance, sont les suivantes:

- «Rester coincé sur le terrain» (48 %);
- Conditions de vie et de travail (48 %);
- Santé et sécurité (48 %);
- Emploi du conjoint (46 %);
- Assurance de la possibilité de retourner dans le lieu d'affectation initial (46 %);
- Manque de formation appropriée (39 %);
- Restrictions légales concernant la résidence des fonctionnaires et des personnes à leur charge (33 %).

92. L'analyse des commentaires formulés dans le cadre de l'enquête révèle une grande inquiétude quant aux conditions de vie et de travail. La plupart des participants sont d'avis que la politique de mobilité actuelle ne traite pas comme il convient les questions liées à l'impact de la mobilité sur leur vie de famille et l'éducation de leurs enfants. Les Inspecteurs pensent aussi que la politique actuelle est floue dans ce domaine. Les fonctionnaires qui se rendent dans un nouveau lieu d'affectation ne sont guère aidés pour ce qui est de trouver des écoles, un logement, etc. Il leur faut en outre espérer que leur superviseur direct fera preuve de compréhension et leur accordera le temps nécessaire pour s'adapter à leur nouvel environnement. Le Bureau de la gestion des ressources humaines a déjà entrepris plusieurs initiatives concernant les conditions de vie et de travail, en particulier l'emploi du conjoint. Il s'agit notamment du Programme d'aide aux conjoints (lancé en 2004) et de la création de bases de données et de réseaux dans de nombreux lieux d'affectation ainsi que de relais pour l'emploi des conjoints dans les principaux lieux d'affectation. Le Bureau a également organisé des «ateliers semestriels de recherche d'emploi», dont l'objectif est d'aider les conjoints de fonctionnaires à trouver un emploi dans le cadre de l'ONU ou à l'extérieur et à se constituer un réseau d'informations. À ce jour, cinq ateliers ont été tenus, auxquels ont participé 80 conjoints. Les Inspecteurs pensent toutefois qu'il faut faire beaucoup plus et, par exemple:

- Accroître et améliorer l'information que les services des ressources humaines ou les conseillers du personnel peuvent déjà offrir aux fonctionnaires qui partent dans un nouveau lieu;
- Conclure des accords préférentiels avec les écoles ainsi qu'avec les agences immobilières pouvant offrir les services nécessaires pour faciliter la réinstallation.

93. Les Inspecteurs approuvent l'initiative du Secrétariat qui:

«... a renouvelé son adhésion à Permits Foundation, association d'entreprises internationales qui collaborent pour encourager les gouvernements à assouplir la réglementation relative aux permis de travail afin de faciliter l'insertion professionnelle des conjoints d'expatriés. Reconnaissant que l'obligation de renoncer au statut de résident permanent pour pouvoir travailler à l'Organisation crée des obstacles majeurs à la mobilité, le Secrétaire général a prié l'Assemblée générale, à sa soixante et unième session, de revoir cette règle pour permettre

aux familles des fonctionnaires affectés à un autre lieu d'affectation ou à des opérations hors Siège de demeurer plus facilement dans le pays de résidence permanente.»²⁶.

P. Mobilité au sein du système des Nations Unies

94. En novembre 2005, le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) a publié l'Accord sur la mobilité entre organisations. Cet Accord remplace l'Accord interorganisations relatif aux mutations, détachements ou prêts de fonctionnaires entre organisations appliquant le régime commun des Nations Unies en matière de traitements et indemnités. Il a été établi à l'échelle du régime commun par le Réseau Ressources humaines. Les Inspecteurs se félicitent de cette initiative qui marque un grand pas en avant vers le renforcement de la mobilité des fonctionnaires entre les organisations appliquant le régime commun des Nations Unies, et se déclarent disposés à effectuer ultérieurement une autre analyse de la mobilité entre organisations à l'échelle du système des Nations Unies.

95. Les Inspecteurs pensent que les fonctionnaires du système des Nations Unies devraient avoir la possibilité de se déplacer, en tant que candidats *internes*, dans le Secrétariat, les institutions et les différents fonds et programmes. Cela leur permettrait, non seulement d'élargir leurs possibilités de carrière, mais aussi et surtout, de renouveler l'expérience et les compétences au sein du système. Le statut des candidats à la mobilité entre organisations, y compris entre les fonds et programmes des Nations Unies, y compris également le personnel civil des opérations de paix, demeure une question importante. Qui est et qui devrait être considéré comme un candidat interne ou externe aux fins du recrutement, du transfert et de la promotion dans les diverses parties du système des Nations Unies? Tel pourrait être l'objet de travaux ultérieurs du CCI.

²⁶ Renseignements inclus dans les commentaires du Secrétariat sur le présent rapport.