



Assemblée générale

Distr. générale
2 février 2016
Français
Original : anglais

Soixante-dixième session
Point 140 de l'ordre du jour
Corps commun d'inspection

Emploi de personnel non fonctionnaire et conditions d'emploi de non-fonctionnaires dans les organismes des Nations Unies

Note du Secrétaire général

Additif

Le Secrétaire général a l'honneur de faire part aux membres de l'Assemblée générale de ses observations et de celles du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination au sujet du rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Emploi de personnel non fonctionnaire et conditions d'emploi de non-fonctionnaires dans les organismes des Nations Unies » (voir A/70/685).

Résumé

Dans son rapport intitulé « Emploi de personnel non fonctionnaire et conditions d'emploi de non-fonctionnaires dans les organismes des Nations Unies » (voir A/70/685), le Corps commun d'inspection a évalué l'emploi de non-fonctionnaires et analysé les politiques, règlements, pratiques contractuelles et méthodes de gestion que les organismes du système des Nations Unies appliquent à l'utilisation de ce personnel.

On trouvera dans la présente note les vues du Secrétaire général et des organismes des Nations Unies sur les recommandations formulées dans le rapport. Ces vues sont la synthèse des contributions des organismes membres du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, qui se sont félicités du rapport et ont appuyé certaines de ses conclusions.



I. Introduction

1. Dans son rapport intitulé « Emploi de personnel non fonctionnaire et conditions d'emploi de non-fonctionnaires dans les organismes des Nations Unies » (voir A/70/685), le Corps commun d'inspection a évalué l'emploi de non-fonctionnaires et analysé les politiques, règlements, pratiques contractuelles et méthodes de gestion que les organismes du système des Nations Unies appliquent à l'utilisation de ce personnel.

II. Observations générales

2. Les organismes des Nations Unies se sont félicités du rapport, notant qu'il fournissait de précieuses indications sur l'emploi de consultants, ainsi que sur les risques éventuels du recours à la sous-traitance et du recrutement à cet égard. En ce qui concerne la définition de l'expression « non-fonctionnaire », les organismes ont noté qu'elle s'employait pour désigner les personnes travaillant avec eux sans être titulaires d'un contrat de fonctionnaire et constituant un ensemble trop vaste pour être véritablement défini. Les conditions d'emploi sont donc énoncées pour chacune des catégories de ce personnel : consultants, personnel fourni à titre gracieux, personnes n'ayant pas la qualité de fonctionnaires du Secrétariat, observateurs militaires, Volontaires des Nations Unies, participants aux réunions, personnel fourni par des gouvernements et prestataires privés. Chaque catégorie a donc sa propre définition et ses propres conditions d'emploi.

3. Tout en se félicitant que le Corps commun d'inspection ait analysé une question très complexe, les organismes ont considéré que la valeur générale du rapport aurait été accrue s'il avait comporté un examen plus approfondi des motifs et des avantages de l'engagement de non-fonctionnaires et insisté davantage sur les mesures de contrôle permettant de veiller à ce que les directeurs ayant le pouvoir de recruter recourent aux contrats de non-fonctionnaires à bon escient. Les organismes ont noté que l'utilisation décentralisée de contrats de non-fonctionnaires permettait une plus grande souplesse de recrutement et concourait au bon rapport coût-efficacité de leurs activités, objectifs conformes à l'analyse du Corps commun d'inspection.

4. La souplesse de recrutement est particulièrement cruciale pour les organismes comptant sur du personnel temporaire pour disposer de la capacité supplémentaire permettant de réagir rapidement à des demandes mondiales telles que les situations d'urgence humanitaire. Du point de vue des institutions ayant besoin d'une telle souplesse, il est primordial que les organismes qui engagent des non-fonctionnaires veillent à leur fournir des conditions d'emploi correctes, notamment l'accès aux régimes subventionnés d'assurance santé, d'assurance-vie et d'assurance invalidité; le droit à des congés annuels, de maladie et de maternité, dans la mesure du possible; le droit de participer aux régimes de pension, autant que possible; et le droit de disposer de documents de voyage des Nations Unies, selon qu'il convient.

5. Certains organismes, en particulier ceux dont le financement dépend en grande partie de contributions volontaires, ont souscrit à l'affirmation du paragraphe 34 du rapport selon laquelle le caractère imprévisible du financement limitait d'autant leur capacité de s'engager dans un recrutement à long terme. En outre, certains organismes ont suggéré, au cas où la question serait étudiée plus avant, de

déterminer également s'ils pouvaient raisonnablement attendre de non-fonctionnaires le même niveau d'attachement à la Charte que celui qu'ils attendent de leur personnel alors qu'ils traitent ces deux groupes différemment.

6. Nonobstant ces observations, les organismes ont trouvé que le rapport contenait d'importants éléments de réflexion et mettait en lumière des pratiques méritant d'être étudiées.

III. Observations sur les différentes recommandations

Recommandation 1

Les chefs de secrétariat des organisations du système des Nations Unies devraient revoir leurs politiques ayant trait aux non-fonctionnaires, y compris la définition de la notion de non-fonctionnaire et des critères pour l'emploi de ce type de personnel, à la lumière du principe de la relation de travail conformément aux recommandations pertinentes de l'Organisation internationale du Travail.

7. Les organismes ont dans l'ensemble appuyé les principes qui sous-tendent la recommandation 1 mais ont également souligné que la décision d'appliquer les principes internationaux du travail revenait aux organes délibérants et non au chef de secrétariat. En outre, de nombreux organismes ont fait observer que les politiques en vigueur appuyaient déjà la réglementation des « relations de travail » et que toute analyse supplémentaire ne ferait qu'ajouter des frais sans apporter d'avantage significatif.

Recommandation 2

Les organes délibérants ou directeurs des organisations du système des Nations Unies devraient exercer systématiquement leurs fonctions de contrôle sur l'emploi du personnel non fonctionnaire grâce à des examens réguliers des informations et des données fournies par les chefs de secrétariat respectifs sur ce personnel.

8. Notant que la recommandation 2 s'adressait directement aux organes directeurs, les organismes ont fait observer qu'il était d'usage de rendre compte régulièrement des modalités de recrutement aux organes directeurs. Ils ont également noté que la fonction de contrôle revenait aux organes directeurs mais que l'application et le suivi de l'utilisation des conditions d'emploi demeuraient la responsabilité des chefs de secrétariat.

Recommandation 3

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient examiner l'emploi des non-fonctionnaires en vue de déterminer ceux d'entre eux qui sont employés de longue date dans le cadre d'une relation de travail de fait et établir un plan (à court ou à moyen terme) pour mettre fin à l'emploi prolongé inapproprié des non-fonctionnaires. Ce plan, y compris les ressources requises, devrait être présenté aux organes délibérants ou directeurs en vue de son approbation et de la fourniture de l'appui financier nécessaire.

9. De manière générale, les organismes ont accepté le principe qui sous-tend la recommandation 3 et reconnu les difficultés et les risques que pouvait présenter l'emploi prolongé de non-fonctionnaires. De nombreux organismes ont indiqué qu'ils s'employaient à régler ces questions, notamment en imposant des interruptions de service, en limitant la durée des contrats de consultant et, dans la mesure du possible, en créant des postes au lieu de recourir à des contrats de consultant. Des organismes ont cependant indiqué qu'ils auraient des difficultés à obtenir de leurs organes directeurs et des donateurs les ressources financières nécessaires à court et à moyen terme, d'autant que dans de nombreux cas la plupart des non-fonctionnaires étaient recrutés à l'aide de fonds affectés à des projets dans des lieux d'affectation hors siège.

Recommandation 4

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient renforcer le suivi, le contrôle et la supervision internes de l'emploi du personnel non fonctionnaire, par l'application soutenue de mécanismes efficaces de contrôle interne, une surveillance organisationnelle systématique ainsi que la collecte, l'analyse et la vérification des informations et des données. Ils devraient veiller à ce qu'un département central ou une unité centrale au niveau de l'organisation soient chargés du suivi général, de l'analyse et de l'établissement de rapports sur la question.

10. Les organismes ont appuyé la recommandation 4, notant que les systèmes d'information étaient continuellement améliorés de manière à permettre de suivre et contrôler l'utilisation des non-fonctionnaires.

Recommandation 5

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient veiller à l'élaboration de rapports périodiques d'analyse au plan tant interne (à la direction) qu'externe (à l'organe directeur compétent) sur l'emploi des non-fonctionnaires dans leurs organisations. Ces rapports devraient présenter des données et des analyses détaillées sur cette question, y compris le nombre de non-fonctionnaires et les dépenses connexes, leur poids dans l'effectif total, la répartition des régimes des engagements ainsi que les lieux d'affectation, l'évolution des tendances, les risques potentiels et les mesures correspondantes.

11. Les organismes ont approuvé la recommandation 5, nombre d'entre eux faisant observer que des mécanismes détaillés de communication de l'information, analogues à ceux visés dans la recommandation, existaient déjà ou que l'information voulue était disponible en tant que de besoin aux fins des contrôles de gestion. Ils ont souligné que la définition de la structure générale du régime des engagements relevait habituellement des organes délibérants et que les rapports nécessaires aux fins de cette fonction étaient disponibles, tandis que l'application et le suivi de l'utilisation des arrangements contractuels restaient du ressort des chefs de secrétariat.

Recommandation 6

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient veiller à ce que des directives pratiques actualisées et unifiées sur l'emploi des non-fonctionnaires soient mises en place pour guider les responsables participant à

la prise de décisions concernant le recours aux régimes des engagements de ce personnel.

12. Les organismes ont approuvé la recommandation 6, en convenant de l'importance que revêtaient l'établissement de directives et la formation pour que les responsables puissent prendre les décisions qui s'imposaient quant à l'utilisation des régimes des engagements ne conférant pas la qualité de fonctionnaire. Ils ont cependant souligné que dans la pratique, en particulier dans les situations de forte décentralisation, des orientations et une formation plus poussées concernant le recours à ces engagements ne pourraient être efficaces que si des processus de contrôle et de suivi du respect des règles étaient en place.

Recommandation 7

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient veiller à ce que les personnes qui travaillent pour l'organisation en vertu de contrats de sous-traitance et d'externalisation bénéficient de conditions de travail décentes, y compris un salaire équitable ainsi que des avantages sociaux et des droits appropriés.

13. Les organismes ont approuvé cette recommandation sur le principe, si tant est qu'ils pouvaient influencer les conditions de travail, tout en faisant remarquer qu'ils n'avaient qu'un pouvoir limité en ce qui concerne les traitements, les avantages sociaux et les prestations offerts aux prestataires de services extérieurs. Nombre d'entre eux ont indiqué que les clauses générales d'emploi, y compris celles du Code de conduite des fournisseurs des Nations Unies, disposaient que les sous-traitants devaient se conformer à la réglementation et à la législation locales, et notamment au code du travail et aux dispositions relatives au salaire minimum.

Recommandation 8

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient veiller à ce que la politique de représentation équilibrée des sexes et les mesures connexes s'appliquent aux non-fonctionnaires, y compris aux Volontaires des Nations Unies (VNU). Cette représentation devrait être favorisée et contrôlée dans le cadre de la politique générale d'égalité des sexes.

14. Les organismes ont fermement soutenu la recommandation 8, en faisant observer que la parité des sexes et la diversité géographique demeuraient les principes fondamentaux régissant l'engagement des fonctionnaires et des non-fonctionnaires.

Recommandation 9

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient permettre aux non-fonctionnaires employés de longue date (y compris les VNU) de postuler comme candidats internes aux postes vacants, par mesure d'équité et pour réduire le nombre de non-fonctionnaires employés pendant de longues périodes dans les organisations.

15. Certains organismes ont indiqué que les politiques en vigueur ne faisaient aucune distinction entre les candidatures internes et les candidatures externes (c'est-à-dire que les postes vacants étaient ouverts à tout le monde) et étaient donc techniquement conformes à la recommandation, tandis que d'autres ont exprimé des

réserves quant à la possibilité de considérer les non-fonctionnaires employés durant de longues périodes comme des candidats internes. Un organisme a fait valoir qu'une telle mesure reviendrait à considérer que ces personnes étaient de facto des fonctionnaires alors que cela n'était pas le cas en réalité. Des organismes ont indiqué que les restrictions imposées par certains organes directeurs en ce qui concerne l'emploi de non-fonctionnaires, notamment l'obligation d'une interruption d'une durée déterminée avec toute candidature à un poste vacant, empêcheraient d'appliquer la recommandation. Il convenait aussi de noter que, dans le cas des organismes dont les agents étaient assujettis au Règlement du personnel de l'ONU, il faudrait revoir la définition des termes « candidat interne » car elle excluait expressément les non-fonctionnaires.

Recommandation 10

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient veiller à ce qu'il y ait un mécanisme clair, juste et rationnel pour déterminer et ajuster les niveaux de rémunération des non-fonctionnaires, notamment ceux ayant de longs états de service.

16. Les organismes ont accepté la recommandation 10, nombre d'entre eux indiquant qu'il existait généralement des procédures pour déterminer la rémunération des non-fonctionnaires. Certains ont souligné que ces procédures pouvaient ne pas prévoir une rémunération prédéterminée, qui pouvait produire des honoraires n'offrant pas un « rapport qualité-prix » optimal et empêcher l'application intégrale et effective des procédures de sélection mettant en concurrence plusieurs candidats.

Recommandation 11

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient veiller à ce que les non-fonctionnaires employés pendant de longues périodes (y compris les VNU) aient accès à des mécanismes internes formels de justice appropriés. À cette fin, ils devraient envisager de les autoriser à avoir accès aux mécanismes existants ou de créer un autre système pratique à leur intention.

17. Les organismes n'ont pas vu d'objection à faire en sorte que les non-fonctionnaires employés pendant de longues périodes aient accès à des mécanismes internes formels d'administration de la justice. Certains ont fait observer que ce type de mécanisme existait pour des catégories particulières de non-fonctionnaires. La Commission des Nations Unies pour le droit commercial international, par exemple, était un mécanisme d'arbitrage ad hoc ouvert aux non-fonctionnaires qui était considéré comme un moyen approprié et internationalement reconnu de régler les différends conformément à l'obligation que le droit international faisait aux organismes des Nations Unies de fournir des voies de recours pour régler les contentieux civils. Cependant, tout en soulignant que l'ouverture aux non-fonctionnaires du système existant d'administration de la justice aurait pour effet d'accroître la complexité et le coût dudit système, les organismes ont fait observer qu'il appartenait aux organes directeurs de se prononcer sur cette question. Ils ont indiqué que l'Assemblée générale avait été saisie d'une proposition à sa soixante-septième session (voir A/67/265 et Corr.1, annexe IV) et qu'elle avait considéré, dans sa résolution 67/241, qu'il importait de veiller à ce que toutes les catégories de personnel aient accès aux mécanismes de règlement des différends (par. 50), pris

note des procédures d'arbitrage accéléré pour le règlement des différends avec les consultants et les vacataires, qui avaient été mises au point par le Secrétaire général et figuraient à l'annexe IV de son rapport sur l'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies, et décidé de rester saisie de la question (par. 51). Selon les organismes, cette recommandation devait être adressée aux organes délibérants et non aux chefs de secrétariat.

Recommandation 12

Les chefs de secrétariat des organisations du système des Nations Unies devraient, à titre prioritaire, garantir et formaliser l'accès des non-fonctionnaires (y compris les VNU) à la médiation, au Bureau de la déontologie, au Bureau de l'Ombudsman et à d'autres mécanismes informels de résolution de conflits, et veiller à ce que les non-fonctionnaires puissent avoir recours aux politiques de prévention du harcèlement et de dénonciation. En outre, ces derniers devraient être informés de ces droits.

18. Les organismes ont dans leur ensemble approuvé la recommandation 12, nombre d'entre eux indiquant que les services offerts par les bureaux des services de médiation, de déontologie et d'ombudsman étaient habituellement ouverts aux non-fonctionnaires, à titre d'information. Cependant, quelques organismes, en particulier ceux employant un grand nombre de non-fonctionnaires, ont souligné que l'ouverture systématique de ces services pourrait nécessiter l'approbation des organes délibérants et, surtout, des ressources supplémentaires pour desservir un plus grand nombre d'utilisateurs.

Recommandation 13

Le Secrétaire général devrait, en sa qualité de Président du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, lancer le processus d'harmonisation des politiques et des pratiques ayant trait aux non-fonctionnaires à l'échelle du système, y compris des critères et principes régissant l'emploi de ce personnel, et l'élaboration d'un régime des engagements, d'une méthodologie de rémunération et de droits communs pour ledit personnel.

19. Les organismes se sont dits prêts à contribuer aux efforts menés à l'échelle du système pour harmoniser les principes et pratiques ayant trait aux non-fonctionnaires, tout en notant que la diversité de leurs mandats compliquerait sans doute cette entreprise. Ils ont fait observer que des mesures d'harmonisation avaient été prises mais que leur application concrète se révélait souvent difficile, pour des raisons financières parfois; il était ainsi difficile d'offrir les mêmes avantages lorsque les fonds n'étaient pas disponibles. Il pourrait donc ne pas être possible d'avoir un régime d'engagements, une méthode de rémunération ou une série de prestations qui soient communs à tous les non-fonctionnaires et satisfassent les besoins de tous les organismes. Quoiqu'il en soit, le Réseau Ressources humaines du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination avait, à plusieurs occasions, examiné la question du recours aux personnes n'ayant pas qualité de fonctionnaire et pourrait poursuivre les efforts d'harmonisation des pratiques dans toute la mesure possible.