



Assemblée générale

Distr. générale
26 janvier 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

Le Secrétaire général a l'honneur de faire tenir aux membres de l'Assemblée générale le 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 ».



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

**Études de cas de pays :
République démocratique du Congo, Haïti et Inde**

Rapport établi par

*Cihan Terzi
Papa Louis Fall*

**Corps commun d'inspection
Genève 2014**

Résumé

Emploi de personnel non fonctionnaire et conditions d'emploi de non-fonctionnaires dans les organismes des Nations Unies JIU/REP/2014/8

Le présent rapport a pour objet d'établir une évaluation, à l'échelle du système, de l'emploi de personnel non fonctionnaire, portant entre autres sur les politiques, les règlements, les conditions d'emploi et les méthodes de gestion connexes dans les organismes des Nations Unies, en mettant particulièrement l'accent sur les pratiques des bureaux extérieurs. Il présente notamment des informations quantitatives et qualitatives, les tendances de l'emploi de ce personnel et une analyse comparative des politiques et des pratiques actuelles des organisations.

Principales constatations et conclusions

Le niveau d'emploi des non-fonctionnaires dans ces organismes varie. Toutefois, il est élevé dans les grandes organisations axées sur les programmes et les projets. Dans l'ensemble, nombreux sont les membres du personnel des organisations du système des Nations Unies (environ 45 % de l'effectif total) qui ont des contrats de non-fonctionnaires. Beaucoup d'entre eux travaillent pendant de longues périodes dans le cadre d'une relation de travail de fait, comme des fonctionnaires. Cela est dû à la souplesse relative et aux incidences financières moindres des contrats de non-fonctionnaire par rapport à ceux des fonctionnaires. En conséquence, une nouvelle catégorie de personnel, qui constitue une partie importante de l'effectif total et exerce toutes sortes de fonctions, y compris administratives, techniques et de gestion, et en particulier des fonctions liées à des projets, est en train d'être créée.

Les constatations montrent que le système actuel de recrutement de non-fonctionnaires est incompatible avec les bonnes pratiques internationales en matière de travail, fonctionne sans supervision ni responsabilisation réelles et présente des risques pour les organisations. En outre, les résultats indiquent une incompatibilité entre les valeurs de justice et d'équité des organismes des Nations Unies et leur pratique de différences de traitement sans une base claire pour justifier ces différences.

Les Inspecteurs ont noté que ces organismes n'avaient pas de données d'analyse détaillées sur l'emploi des non-fonctionnaires, et en particulier sur le profil et le coût de cette catégorie de personnel, sa proportion dans l'effectif total, la répartition des coûts par lieu d'affectation et les régimes des engagements. Cette situation était peu propice à une prise de décisions et un suivi efficaces. De fait, la supervision de l'emploi des non-fonctionnaires était inefficace aux niveaux tant des hauts responsables que des organes délibérants ou directeurs.

Il n'y a pas de critères généraux ni de cadre à l'échelle du système pour l'emploi de personnel non fonctionnaire et le régime des engagements pertinents. En conséquence, les organisations ont élaboré leurs propres politiques et régimes de manière fragmentée, ce qui a abouti à des politiques et des régimes extrêmement différents. En outre, l'administration du personnel non fonctionnaire est variable en raison de la faiblesse du contrôle interne et du niveau insuffisant de l'appui et de la supervision des départements/unités du Siège concernés. L'examen a révélé que les organisations faisaient face à des risques concernant leur réputation, un taux de roulement élevé, un manque de personnel stable et motivé et une augmentation potentielle des actions en justice en raison de l'emploi inapproprié de non-fonctionnaires. En outre, bien que les organisations emploient une proportion élevée

de non-fonctionnaires pendant de longues périodes dans le cadre d'une relation employeur-employé de fait, ce personnel n'a aucune représentation effective dans les associations du personnel, ni accès à des mécanismes de justice internes.

La situation actuelle est qu'il y a deux types de personnel dans les organismes du système des Nations Unies : l'un avec tous les droits, l'autre sans aucun droit ou avec des droits limités, travaillant tous deux dans la même organisation. Cela n'est compatible ni avec les principes internationaux du travail, ni avec les valeurs défendues par l'Organisation des Nations Unies. Les responsables du système ont reconnu que le niveau élevé d'emploi de non-fonctionnaires n'était pas une bonne pratique, mais ont mis en avant deux raisons importantes pour expliquer le recours aux contrats de non-fonctionnaires plutôt qu'aux contrats de fonctionnaires, à savoir les coûts moindres et une plus grande souplesse. Les Inspecteurs tiennent à préciser que les organismes du système des Nations Unies ne devraient pas penser que la recherche de solutions pratiques prime sur leur obligation d'accorder leurs actes et leurs paroles et de respecter les bonnes pratiques de travail.

Ils suggèrent donc que chaque organisation concernée analyse sa situation concernant l'emploi prolongé de personnel non fonctionnaire et élabore un plan (à court et à moyen terme) pour y mettre fin. Ce plan devrait comprendre une évaluation des ressources financières nécessaires à son application ainsi qu'une analyse de l'emploi actuel de non-fonctionnaires et des politiques connexes à la lumière des principes du travail reconnus sur le plan international. Il devrait également présenter une analyse du niveau d'emploi des non-fonctionnaires; les fonctions et les lieux d'affectation de ceux d'entre eux qui sont employés pendant de longues périodes; la durée prévue de leurs fonctions; et les mesures à prendre pour résoudre le problème, par exemple, le recours au type de contrat approprié de fonctionnaire pour les non-fonctionnaires employés pendant de longues périodes, et la possibilité de permettre à ceux-ci de postuler aux postes vacants comme candidats internes.

Les organisations devraient présenter cette analyse, en déterminant les ressources financières et les décisions stratégiques pertinentes requises, à leurs organes directeurs respectifs, lesquels devraient envisager de fournir l'appui nécessaire, y compris les ressources financières appropriées, pour résoudre ce problème dans l'intérêt des organisations.

S'agissant des préoccupations plus larges liées au coût total, les organisations doivent adopter une approche holistique en analysant l'ensemble de leur stratégie de recrutement au lieu de recourir à des méthodes palliatives et inappropriées. Dans ce contexte, elles peuvent par exemple définir les services au Siège qui peuvent être conservés en interne, délocalisés ou externalisés, en tenant compte de leur stratégie d'entreprise et des valeurs fondamentales de l'Organisation des Nations Unies. Elles peuvent également définir leurs fonctions essentielles et continues ainsi que leurs besoins en matière de programmes et de projets de durée limitée. Si elles estiment que les régimes des engagements existants ne répondent pas pleinement à leurs besoins opérationnels, elles devraient œuvrer de concert avec la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) pour résoudre ces problèmes de manière appropriée. En particulier, elles peuvent discuter des impératifs de souplesse de ces programmes et projets.

Bien que les régimes des engagements et les droits du personnel soient harmonisés à travers la CFPI, les modalités des contrats, les droits et les conditions d'emploi des non-fonctionnaires sont hétérogènes et fragmentés à travers le système. Compte tenu des constatations du rapport, le Comité de haut niveau sur la gestion du Conseil des chefs de

secrétariat pour la coordination (CCS) devrait effectuer une étude approfondie de l'harmonisation des politiques et des pratiques ayant trait aux non-fonctionnaires couvrant tous les aspects de l'emploi de ce personnel, en vue de permettre aux organisations d'offrir des contrats et des droits identiques ou similaires, conformément aux principes internationaux du travail.

Le rapport contient 13 recommandations : une adressée au Secrétaire général, en sa qualité de Président du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, une aux organes délibérants ou directeurs pour examen et 11 aux chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies.

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.

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/données fournies par les chefs de secrétariat respectifs sur ce personnel.

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.

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/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.

Recommandation 5

Les chefs de secrétariat des organisations du système 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 et les lieux d'affectation, l'évolution des tendances, les risques potentiels et les mesures correspondantes.

Recommandation 6

Les chefs de secrétariat des organisations du système 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.

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/d'externalisation bénéficient de conditions de travail décentes, y compris un salaire équitable ainsi que des avantages sociaux et des droits appropriés.

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.

Recommandation 9

Les chefs de secrétariat des organisations du système 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.

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.

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.

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.

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/principes d'emploi de ce personnel, et l'élaboration d'un régime des engagements, d'une méthodologie de rémunération et de droits communs pour ledit personnel. À cette fin, un groupe de travail peut être établi dans le cadre du Comité de haut niveau sur la gestion.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Résumé.....		3
Abréviations.....		10
I. Introduction.....	1–13	12
II. Aperçu général : le personnel non fonctionnaire dans le système des Nations Unies.....	14–78	15
A. Absence de définition et de critères généraux pour l'emploi des non-fonctionnaires.....	14–33	15
B. Raisons de l'emploi de personnel non fonctionnaire.....	34–38	24
C. Niveau d'emploi des non-fonctionnaires dans l'ensemble du système....	9–46	26
D. Emploi des non-fonctionnaires dans le cadre d'une stratégie et d'un modèle opérationnel généraux.....	47–52	28
E. Coût des non-fonctionnaires par rapport aux fonctionnaires.....	53–56	30
F. Conséquences de l'emploi abusif des non-fonctionnaires : tout le monde est perdant.....	57–62	31
G. Les non-fonctionnaires : une proportion importante de l'effectif total....	63–68	34
H. Renforcer les mécanismes de contrôle et de surveillance de l'emploi des non-fonctionnaires.....	69–78	36
III. Politiques et régime des engagements ayant trait aux non-fonctionnaires....	79–124	39
A. Manque de stratégie et de cadre pour l'emploi de personnel non fonctionnaire.....	79–93	39
B. Régime des engagements des non-fonctionnaires et avantages sociaux associés.....	94–111	44
C. Volontaires des Nations Unies.....	112–119	50
D. Pratiques d'externalisation.....	120–124	51
IV. Gestion du personnel non fonctionnaire.....	125–182	53
A. Sélection et recrutement.....	125–138	53
B. Rémunérations et salaires.....	139–153	56
C. Durée maximale, prorogation et renouvellement des contrats de non-fonctionnaires.....	154–160	61
D. Évaluation de la performance des non-fonctionnaires.....	161–165	63
E. Représentation des non-fonctionnaires et administration de la justice....	166–182	64
V. La voie à suivre.....	183–192	69
Annexes		
I. Étude de cas 1 : République démocratique du Congo.....		74

Étude de cas 2 : Haïti	80
Étude de cas 3 : Inde	86
II. Nombre de fonctionnaires et de non-fonctionnaires à la fin de mars 2012 et de mars 2013	94
III. Régimes des engagements des non-fonctionnaires : droits par type de contrat	97
IV. Durée et prorogation des contrats et interruptions requises par régime d'engagement . . .	115
V. Aperçu des mesures à prendre par les organismes participants concernant les recommandations du Corps commun d'inspection	121

Abréviations

CCI	Centre du commerce international
CCI	Corps commun d'inspection
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CESAP	Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique
CFPI	Commission de la fonction publique internationale
CNUDCCNUDCI	Commission des Nations Unies pour le droit commercial international
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
MINUSTAH	Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OIT	Organisation internationale du Travail
OMI	Organisation maritime internationale
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la Santé
OMT	Organisation mondiale du tourisme
PAM	Programme alimentaire mondial
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONU-Femmes	Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
ONUSIDA	Programme commun coparrainé des Nations Unies sur le VIH et le sida
PGI	progiciel de gestion intégré
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UIT	Union internationale des télécommunications

UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
VNU	Volontaires des Nations Unies

I. Introduction

Objectif

1. Dans le cadre de son programme de travail, le Corps commun d'inspection (CCI) a effectué un examen de l'emploi et du régime des engagements du personnel non fonctionnaire dans le système des Nations Unies, en mettant un accent particulier sur les pratiques des bureaux extérieurs. Cet examen avait été suggéré par le Secrétariat de l'ONU [en particulier la Mission de stabilisation des Nations Unies en Haïti (MINUSTAH)].
2. Cet examen présente une évaluation, à l'échelle du système, de l'emploi de personnel non fonctionnaire, portant entre autres sur les politiques, les règlements, les conditions de travail et les méthodes de gestion connexes dans les organismes des Nations Unies. Il comprend des informations quantitatives et qualitatives sur l'emploi de ce personnel, une analyse comparative des politiques et des pratiques organisationnelles actuelles, et l'évolution des tendances concernant cette catégorie de personnel dans l'effectif total des organisations participantes du CCI.
3. L'examen présente en outre les différents types de contrats du personnel non fonctionnaire ainsi que les politiques, les règles et les règlements pertinents en place au sein du système, y compris les titres et les définitions appliqués à ce type de personnel; les critères de sélection pour les contrats pertinents; ainsi que les processus de recrutement, les niveaux de rémunération, les limitations de la durée des contrats et les droits prévus (par exemple, assurance maladie, congés payés et autres avantages sociaux). Il tente également de cerner la manière dont les politiques sont mises en œuvre ainsi que les principaux problèmes auxquels font face actuellement les organisations, y compris le degré de cohérence et d'harmonisation des politiques et des pratiques concernant le personnel non fonctionnaire dans les bureaux extérieurs.
4. Cet examen vise à fournir des réponses aux questions suivantes :
 - Quel est l'effectif actuel de non-fonctionnaires et quelles sont les tendances récentes de leur emploi? Quel est le poids des non-fonctionnaires dans l'effectif total des organisations?
 - Quels sont les types/catégories de contrats de non-fonctionnaires et leurs principales caractéristiques?
 - Quelle est la définition du terme « non-fonctionnaire »? Est-elle la même pour toutes les organisations?
 - Quelles sont les politiques/stratégies d'emploi des non-fonctionnaires et les régimes des engagements connexes? Ces politiques sont-elles claires, adéquates et conformes aux bonnes pratiques internationales du travail?
 - Y a-t-il des critères d'emploi de non-fonctionnaires dans les domaines où ils peuvent/ne peuvent pas être employés? Y a-t-il une distinction claire et rationnelle entre les tâches/le travail des fonctionnaires et des non-fonctionnaires?
 - Quels sont les principales raisons et les domaines/activités les plus fréquents pour l'emploi des non-fonctionnaires dans la pratique?

- Les principaux éléments des contrats (tels que la définition, la durée, les restrictions et les droits) sont-ils clairs, cohérents, rationnels et adéquats? Les politiques, les lignes directrices et les outils de gestion des contrats des non-fonctionnaires sont-ils suffisants?
- La politique et les procédures existantes sont-elles appliquées et suivies et font-elles l'objet de rapports? Le processus de recrutement des non-fonctionnaires est-il clair, objectif, équitable et efficace?
- Quelles sont les principales difficultés rencontrées par les organisations dans l'emploi des non-fonctionnaires?
- Les non-fonctionnaires sont-ils employés pour de longues durées, des fonctions essentielles et des tâches des fonctionnaires? Si oui, pourquoi et dans quelle mesure?
- La politique et les pratiques ayant trait aux non-fonctionnaires sont-elles cohérentes et harmonieuses?
- Quels sont les risques et les opportunités de l'emploi des différentes catégories de non-fonctionnaires par les organisations? Les risques sont-ils correctement évalués et atténués par l'introduction de mesures connexes appropriées?

Portée

5. Le présent rapport, qui porte sur l'ensemble du système, englobe toutes les organisations participantes du CCI : les Nations Unies et leurs fonds et programmes, les institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), et un accent particulier est mis sur l'emploi des non-fonctionnaires dans les bureaux extérieurs, y compris les opérations de maintien de la paix. Il convient de noter que l'examen concerne principalement les personnes qui fournissent des services basés sur une relation contractuelle directe avec un organisme du système des Nations Unies, plutôt que des individus qui fournissent des services à travers des tiers, parfois appelés des contractuels, ou dans le cadre de l'externalisation des services. Toutefois, le rapport examine certaines pratiques d'externalisation car elles constituent dans certains cas des solutions directes à l'emploi de non-fonctionnaires. Le personnel élu ou non rémunéré et les stagiaires, qui sont aussi considérés comme des non-fonctionnaires, n'ont pas été inclus dans le présent examen. Les Volontaires des Nations Unies (VNU) forment une catégorie distincte établie par une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies. Toutefois, ils ne sont pas inclus dans le personnel, et leur cas est donc examiné séparément. Lorsque les VNU ne sont pas spécifiquement mentionnés, les recommandations ne s'appliquent pas à leur situation.

6. Afin d'étudier un échantillon représentatif des différents emplois du personnel non fonctionnaire dans le système, les Inspecteurs ont effectué des missions dans certains bureaux extérieurs situés dans différentes régions. Des entretiens ont été organisés avec différentes entités du système des Nations Unies ayant des mandats et des besoins très différents, y compris deux commissions régionales [(Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) et Commission économique pour l'Afrique (CEA)], deux opérations de maintien de la paix [Mission de stabilisation des Nations Unies en Haïti (MINUSTAH) et Mission des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO)], un pays du projet « Unis dans l'action » (Viet Nam), et l'Inde. Dans

chaque lieu d'affectation, les Inspecteurs ont eu des entretiens avec des responsables et des non-fonctionnaires d'un aussi grand nombre d'entités des Nations Unies que possible, notamment celles qui employaient beaucoup de non fonctionnaires.

Méthodologie

7. Conformément aux normes, directives et procédures de travail internes du CCI, le présent rapport a été établi sur la base d'une étude préliminaire de la documentation, y compris de rapports précédents pertinents du CCI¹, d'une analyse des documents disponibles, de rapports internes et de documents soumis aux organes directeurs, de l'élaboration de questionnaires ayant trait aux organisations et aux activités des bureaux extérieurs, de missions et d'entretiens sur le terrain, d'un sondage en ligne auprès du personnel non fonctionnaire, et d'une analyse comparative approfondie de chacun de ces éléments. Un questionnaire détaillé a été envoyé à toutes les organisations participantes et aux entités présentes dans les bureaux extérieurs visités. Sur la base des réponses reçues, des entretiens ont été conduits dans certains bureaux extérieurs et au Siège de l'ONU.

8. Afin de tenir compte de différents points de vue sur la question, les Inspecteurs ont interrogé différentes parties prenantes concernées, notamment des responsables de la gestion des ressources humaines et des groupes de gestionnaires recruteurs, et ont tenu des réunions de groupes de discussion avec des non-fonctionnaires et des représentants du personnel. Pour recueillir les points de vue, les perceptions et les opinions d'un échantillon plus large de non-fonctionnaires, une enquête en ligne a été effectuée auprès de ceux-ci dans tous les pays visités, à savoir, l'Éthiopie, Haïti, l'Inde, la République démocratique du Congo, la Thaïlande et le Viet Nam. Au total, 2 151 non-fonctionnaires titulaires de différents types de contrats ont participé à cette enquête qui a permis de rassembler des informations et des données utiles pour l'étude. Les missions sur le terrain ont été organisées au cours de la seconde moitié de 2013, et l'enquête en ligne a été lancée dans chaque pays après ces missions. Ainsi, les conclusions du rapport ont été établies par une triangulation rigoureuse des diverses sources d'information.

9. Le présent rapport comprend un résumé des constatations, des évaluations et des conclusions. Six études de cas spécifiques de pays ont été effectuées au cours de l'examen. Trois d'entre elles (celles d'Haïti, de l'Inde et de la République démocratique du Congo) sont présentées dans l'annexe dudit rapport, tandis que les trois restantes (celles de l'Éthiopie, de la Thaïlande et du Viet Nam) et deux pièces jointes relatives aux politiques et aux régimes des engagements des non-fonctionnaires dans le système des Nations Unies, ont été téléchargées sur le site Web du CCI (www.unjiu.org) comme matériaux supplémentaires pour le rapport.

10. La collecte des données s'est avérée difficile. En particulier, les chiffres concernant le nombre de non-fonctionnaires titulaires de différents types de contrats pertinents doivent être pris avec précaution, étant donné que toutes les organisations n'ont pas répondu systématiquement aux demandes de données du CCI. En plus, plusieurs organisations qui ont répondu ont nuancé leurs réponses pour plusieurs raisons, comme indiqué plus loin dans le rapport. En particulier, de nombreuses organisations ne pouvaient fournir de données sur les dépenses relatives au personnel non fonctionnaire. Le manque d'informations quantitatives pertinentes et de données homogènes à l'échelle du système constitue un problème majeur qui

¹ En particulier les rapports JIU/REP/2012/5, JIU/REP/2011/10, et JIU/REP/2012/10 (www.unjiu.org).

empêche de présenter un schéma complet des paramètres quantitatifs de l'emploi des non-fonctionnaires dans ledit système. Toutefois, les données recueillies sont suffisantes pour établir l'emploi important de non-fonctionnaires et les questions connexes ainsi que pour tirer des conclusions et formuler des recommandations.

11. Il a été demandé aux organisations participantes de formuler leurs observations sur le projet de rapport, et celles-ci ont été prises en compte selon que de besoin pour mettre au point la version finale du présent rapport. Conformément au paragraphe 2 de l'article 11 du statut du CCI, le rapport a été finalisé après consultations entre les Inspecteurs de façon que les conclusions et recommandations formulées soient soumises au jugement collectif du Corps commun.

12. Pour faciliter l'analyse du rapport et l'application de ses recommandations avec le suivi correspondant, l'annexe V présente un tableau indiquant si le rapport est présenté aux organisations concernées pour suite à donner ou pour information. Ce tableau présente les recommandations intéressant chaque organisation, en précisant si elles appellent une décision de l'organe délibérant ou de l'organe directeur de l'organisation, ou si son responsable exécutif peut y donner suite.

13. Les Inspecteurs souhaitent remercier tous ceux qui les ont aidés à établir le présent rapport, en particulier les personnes qui ont aimablement fourni un appui aux missions dans les bureaux extérieurs, pris part aux entretiens et aux réunions des groupes de discussion et partagé volontiers leurs connaissances et leur expertise.

II. Aperçu général : le personnel non fonctionnaire dans le système des Nations Unies

A. Absence de définition et de critères généraux pour l'emploi des non-fonctionnaires

Constatation principale : Il n'y a aucune définition rationnelle du personnel non fonctionnaire ni de critères généraux pour son emploi aux niveaux des organisations et de l'ensemble du système.

14. Il n'y a aucune définition appropriée du terme « non-fonctionnaire », ni de définition commune fonctionnelle de « personnel » ou de « fonctionnaire » dans les organisations. Selon le Statut (ST/SGB/2014/2) et le Règlement (ST/SGB/2014/1) du personnel de l'Organisation des Nations Unies les termes ... « fonctionnaires » et « personnel » désignent tous les fonctionnaires, hommes ou femmes, constituant le personnel du Secrétariat, au sens de l'Article 97 de la Charte des Nations Unies, dont l'emploi et la relation contractuelle sont définis par une lettre de nomination conformément aux règles fixées par l'Assemblée générale en application du paragraphe 1 de l'Article 101 de la Charte des Nations Unies. Toutes les autres personnes engagées pour fournir des services sont considérées comme des « non-fonctionnaires ».

15. Le tableau 1 ci-dessous présente les réponses de certaines organisations en ce qui concerne leur définition du terme « non-fonctionnaires ».

Tableau 1
Définition de « non-fonctionnaire »

Organisation	Définition de « non-fonctionnaire »
FAO	Il n'y a aucune définition précise de personnel « non-fonctionnaire » dans le règlement du personnel. On distingue généralement les fonctionnaires et les non-fonctionnaires sur la base des fonctions qu'ils exercent. Les premiers sont employés pour effectuer des tâches régulières de longue durée/de nature continue, tandis que les seconds sont recrutés pour effectuer des tâches temporaires précises, comme indiqué dans leur mandat. Cette description ne s'applique pas au personnel de projet recruté sur le plan national, qui exerce les mêmes fonctions que les fonctionnaires, et parfois aussi aux consultants.
UIT	Il n'y a aucune définition. Le personnel engagé pour une courte période et le personnel régulier sont considérés comme des fonctionnaires. Toutes les autres catégories de personnel sont considérées comme des non-fonctionnaires.
PNUD	Les non-fonctionnaires sont définis comme des personnes ayant un arrangement contractuel contraignant avec l'organisation pour l'exercice de fonctions directement liées à l'exécution de projets de développement et à la prestation de services non essentiels pour une période déterminée et dont les conditions de service sont régies uniquement par les clauses de leurs contrats.
PAM	L'emploi des non-fonctionnaires est régi par les clauses de leur contrat et n'est pas soumis au règlement du personnel.

Source : Réponses des organisations au questionnaire du CCI.

16. On n'a pu trouver aucune définition claire, axée sur le travail, du terme « non-fonctionnaire » dans les documents examinés. Celui-ci est *grosso modo* compris comme désignant le personnel ayant une relation contractuelle directe avec une organisation du système des Nations Unies, mais qui n'est pas soumis à ses règles et règlements du personnel. Cette définition n'est pas conforme aux principes du travail en vigueur et comporte un risque d'emploi arbitraire des non-fonctionnaires par les organisations. La plupart de celles-ci font référence dans leurs documents de politique respectifs, premièrement, au caractère temporaire des services à fournir par les non-fonctionnaires (de nombreux organismes établissent une durée cumulée maximale, mais celle-ci peut couvrir de nombreuses années dans certains cas) et deuxièmement, à la nature des fonctions à exercer, indiquant que les non-fonctionnaires sont recrutés pour des fonctions non essentielles et/ou lorsque les compétences requises ne sont pas disponibles au sein du personnel régulier. Les organisations ont donc tenté de différencier les « non-fonctionnaires » des fonctionnaires sur la base des fonctions, des tâches, des qualifications et des compétences nécessaires, en plus de la courte durée/du caractère temporaire du service requis, et de la nature du mandat à exécuter.

17. Les dispositions générales ci-dessus laissent assez de place à l'interprétation et à la mise en œuvre au sein de chaque organisation en ce qui concerne le recrutement et l'administration des non-fonctionnaires. En fait, les fonctions essentielles et non essentielles n'ont pas été explicitement définies. De plus, le concept de personnel non fonctionnaire est très général et englobe plusieurs catégories dans chaque organisation. Les organisations ont élaboré différents arrangements contractuels pour différents types de non-fonctionnaire. Le présent examen indique qu'elles n'ont pas une définition appropriée ni de critères généraux pour l'emploi des non-fonctionnaires.

La relation de travail : Un facteur déterminant universel/fondamental pour l'emploi du personnel fonctionnaire et non-fonctionnaire.

18. Il ressort d'un examen des principes internationaux du travail que la définition du terme non-fonctionnaire et les critères pour l'emploi de ce personnel devraient être fondés sur la « relation de travail » telle que déterminée par les normes de travail généralement acceptées. D'après la recommandation n° 198 (2006) de l'Organisation internationale du Travail (OIT), si le travail exige une relation employeur-employé, alors le contrat doit être un contrat de travail/d'employé. S'il implique une relation indépendante de sous-traitant, le contrat devrait être un contrat de non-fonctionnaire. La recommandation accorde la prééminence à la pratique plutôt qu'au contrat proprement dit : « [...] la détermination de l'existence [d'une relation de travail] devrait être guidée, en premier lieu, par les faits ayant trait à l'exécution du travail et à la rémunération du travailleur, nonobstant la manière dont la relation de travail est caractérisée dans tout arrangement contraire, contractuel ou autre, éventuellement convenu entre les parties ».

19. Cette recommandation prévoit également des critères pour la détermination de l'existence d'une telle relation, par les faits ayant trait à l'exécution du travail et à la rémunération du travailleur. En outre, elle donne des exemples de critères utilisés par différents pays pour déterminer l'existence de la relation de travail; par exemple, dans le Code du travail chilien, il est automatiquement présumé qu'il y a un contrat de travail lorsqu'un employé travaille sous l'autorité et le contrôle d'une autre personne et bénéficie d'une rémunération fixe, ou, dans le Code du travail portugais, il est toujours présumé que les parties ont conclu un contrat de travail lorsque le travailleur fait partie de la structure organisationnelle de l'activité du bénéficiaire et fournit un service sous la direction de ce dernier.

La relation de travail²

Une des caractéristiques essentielles de la relation de travail traditionnelle, qui se retrouve dans différents pays et différentes traditions juridiques, est le pouvoir hiérarchique des employeurs sur les travailleurs. Ce pouvoir hiérarchique se compose de trois éléments interdépendants :

- a) Le pouvoir d'assigner des tâches et de donner des ordres et des

² International Labour Organization (ILO), *The employment relationship : a comparative overview* (Geneva, 2011).

directives aux travailleurs (le pouvoir de direction);

b) Le pouvoir de contrôler à la fois l'exécution de ces tâches et le respect des ordres et des directives (le pouvoir de contrôle);

c) Le pouvoir de sanctionner à la fois l'inadéquation ou la négligence dans l'exécution des tâches assignées et des ordres et directives donnés (pouvoir disciplinaire).

20. Dans les pays européens, le principal critère pour l'établissement d'une relation de travail ou d'un contrat de travail est la subordination d'un individu à un autre ou sa dépendance de celui-ci. En outre, les principaux indicateurs d'une relation de travail sont les suivants :

a) Le pouvoir d'un employeur de contrôler le travail d'un employé et de superviser ce dernier joue un rôle clé dans la plupart des pays. Les principales considérations comprennent le contrôle du travail, le recrutement, la discipline, la formation et l'évaluation;

b) L'intégration dans l'organisation de l'employeur, y compris l'importance du travail de l'employé dans l'activité du bénéficiaire et la mesure dans laquelle le travailleur est soumis aux mêmes règles organisationnelles;

c) L'exclusivité, d'abord de la fourniture de services à un autre, visant principalement à établir la réalité économique de la relation;

d) La mesure dans laquelle le travailleur est appelé à effectuer les tâches personnellement;

e) La mesure dans laquelle le travailleur reçoit des paiements réguliers, périodiques d'un capital, au lieu de paiements sur présentation de factures ou après l'achèvement de services spécifiés;

f) La mesure dans laquelle le contrat du travailleur prévoit des droits qui sont typiques d'une relation de travail, tels que des périodes de repos hebdomadaire ou le congé annuel³.

Constatation essentielle dans les organisations du système des Nations Unies

Dans de nombreuses organisations, certains non-fonctionnaires travaillent pendant de longues périodes avec des contrats de courte durée dans le cadre d'une relation de travail de fait. Cela constitue une violation des principes du travail acceptés sur le plan international et des valeurs inhérentes à la fondation des organisations du système des Nations Unies.

21. Les informations obtenues dans les réponses aux questionnaires, au cours des entretiens avec des responsables et des réunions des groupes de discussion sur les non-fonctionnaires et grâce aux enquêtes auprès de ces derniers indiquent que dans la plupart des organisations, le personnel non fonctionnaire est employé pendant de

³ Adapté de *Regulating the employment relationship in Europe : a guide to Recommendation No. 198* (Geneva, 2013).

longues périodes sur des contrats de courte durée, à des degrés divers mais dans une forte proportion. Il a été constaté que la plupart des indicateurs de l'emploi énumérés ci-dessus étaient applicables à l'emploi du personnel non fonctionnaire par les organismes du système des Nations Unies, en particulier sur le terrain. À cet égard, l'examen a révélé qu'une forte proportion de non-fonctionnaires :

- Travaillent sous le contrôle et la supervision directe de fonctionnaires de l'organisation;
- Travaillent à temps plein dans les locaux de l'organisation, selon les heures de travail normales du personnel;
- Ont un bureau, une table, un téléphone et un compte courriel;
- Sont considérés comme faisant partie intégrante des opérations des organisations; dans de nombreux bureaux extérieurs, les fonctionnaires sont minoritaires et les non-fonctionnaires constituent la majorité du personnel, en particulier dans les activités de projet;
- Reçoivent régulièrement des salaires sans présenter de facture ni achever de services spécifiés;
- Sont soumis à des évaluations de la performance et au même code de conduite que le personnel fonctionnaire;
- Bénéficient dans certains cas de différents niveaux de prestations sociales, telles que les congés annuels, les congés de maternité et l'assurance médicale;
- Bénéficient de formations dans une certaine mesure;
- Sont investis dans certains cas de l'autorité de gestion.

22. La relation de travail était donc de fait établie pour un grand nombre de non-fonctionnaires travaillant pour les organismes des Nations Unies. Ils exerçaient souvent des fonctions de nature continue pendant des années et généralement avec des fonctionnaires.

23. À des fins pratiques, on peut distinguer deux grandes catégories de non-fonctionnaires dans ces organismes : ceux qui sont employés pour de vrais travaux de type consultant de courte durée et sont recrutés lorsque les compétences requises ne sont pas disponibles au sein de l'organisation; et ceux qui sont employés pour des tâches du genre de celles effectuées par les fonctionnaires, c'est-à-dire dans le cadre d'une relation de travail de fait, et qui sont régulièrement affectés dans les bureaux respectif des organisations.

24. Pour les travaux de type consultant, les organisations ont recours à des contrats de consultant spécifiques. Toutes les parties concernées comprennent généralement cette modalité bien établie et elle ne présente aucun problème du point de vue de l'emploi. Dans la pratique, ce type de contrat est utilisé moins souvent que les autres régimes des engagements de longue durée servant aux tâches du genre de celles effectuées par les fonctionnaires. Certains autres types de contrats de personnel non fonctionnaire sont largement utilisés pour faire faire des tâches de ce genre pendant des périodes relativement longues. Les critiques formulées dans le présent examen ne concernent pas l'emploi de toutes les catégories de contrats de personnel non fonctionnaire en général, mais principalement l'emploi abusif spécifique de contrats de ce personnel pour des fonctions de fonctionnaires pendant de longues périodes.

Emploi de non-fonctionnaires pour des fonctions identiques ou similaires à celles des fonctionnaires

25. La question de l'emploi de non-fonctionnaires pour faire faire des tâches ordinaires et continues pendant de longues périodes en vertu d'une relation de travail de fait a été identifiée à des degrés divers dans chaque lieu d'affectation visité. De fait, dans certaines organisations, les fonctionnaires constituaient une petite partie du personnel et les projets étaient exécutés principalement par des non-fonctionnaires. Le problème apparaît également dans les réponses aux questionnaires et l'enquête. Le tableau 2 ci-dessous présente les réponses fournies par les organisations en ce qui concerne la nature des fonctions exercées par les non-fonctionnaires. La figure I ci-dessous montre les réponses des non-fonctionnaires à la question de savoir si leur travail était de même nature que celui des fonctionnaires.

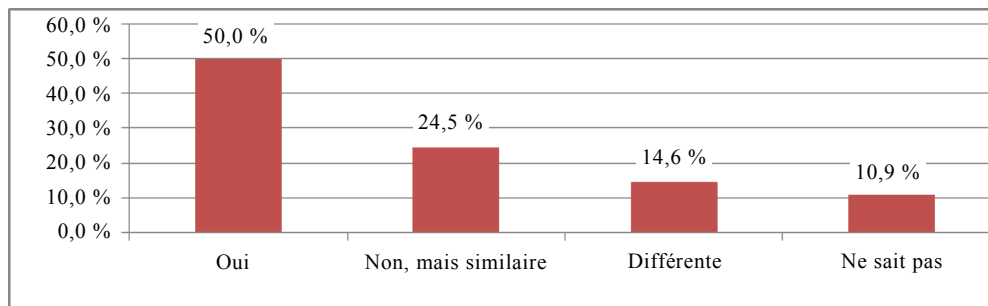
Tableau 2
Nature des fonctions exercées par les non-fonctionnaires (en pourcentage)

	<i>Fonctions identiques ou similaires à celles des fonctionnaires exercées pendant une courte période</i>	<i>Fonctions identiques ou similaires à celles des fonctionnaires exercées pendant une longue période</i>	<i>Fonctions de nature spécialisée non disponibles dans l'organisation</i>	<i>Fonctions de direction ou de gestion</i>	<i>Fonctions consultatives</i>
Très fréquemment	9	4	39	0	13
Fréquemment	26	22	39	0	61
Occasionnellement	48	43	13	30	9
Jamais	4	17	0	56	4
Pas de réponse	13	14	9	14	13

Source : Réponses des organisations au questionnaire du CCI.

Figure I

Réponses des non-fonctionnaires (excluant celles des Volontaires des Nations Unies) à la question de savoir si leur travail était de même nature que celui des fonctionnaires



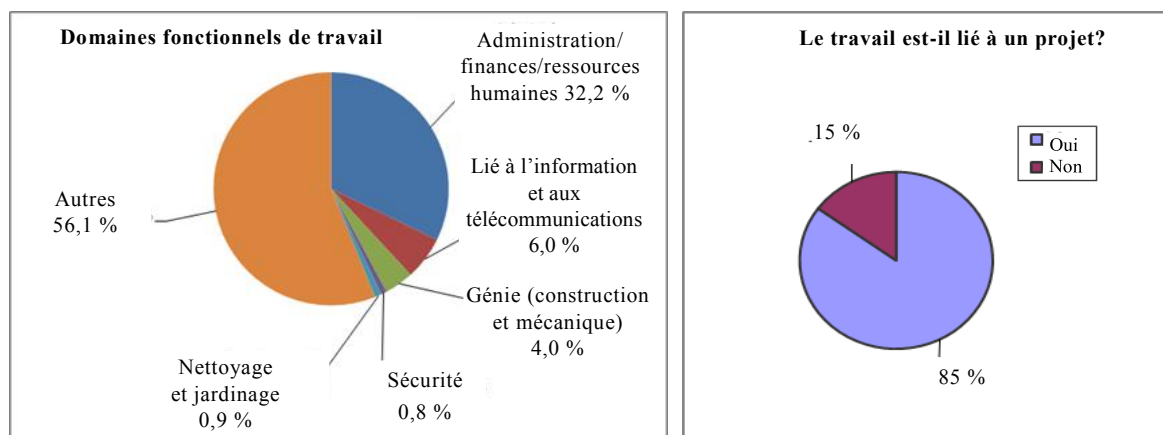
Source : Enquête du CCI auprès du personnel non fonctionnaire.

26. Comme le montre le tableau 2, les organisations reconnaissent qu'une forte proportion des fonctions exercées par des non-fonctionnaires (« occasionnellement » ou « fréquemment ») sont identiques ou similaires à celles effectuées par les fonctionnaires. D'après la figure I ci-dessus, les non-fonctionnaires estiment que 74,5 % d'entre eux effectuent un travail de nature identique ou similaire à celui des fonctionnaires.

27. Les domaines de travail des non-fonctionnaires varient en fonction de leur lieu d'affectation et des activités des organisations, mais ils sont en majorité liés à des projets. Comme le montre la figure II ci-dessous, 85 % des répondants à l'enquête en ligne auprès des non-fonctionnaires ont déclaré que leur travail était surtout lié à des projets. Cette figure présente aussi les domaines fonctionnels de travail des non-fonctionnaires qui ont répondu à l'enquête. Alors que l'administration constitue 32,2 %, le pourcentage de la catégorie « autres » est le plus élevé à 56,1 %, ce qui peut être interprété comme signifiant que la plupart des non-fonctionnaires qui ont répondu et qui travaillaient dans des projets ont choisi cette catégorie.

Figure II

Domaines de travail et mesure dans laquelle celui-ci est lié à des projets
(réponses à l'enquête, hormis celles Volontaires des Nations Unies)

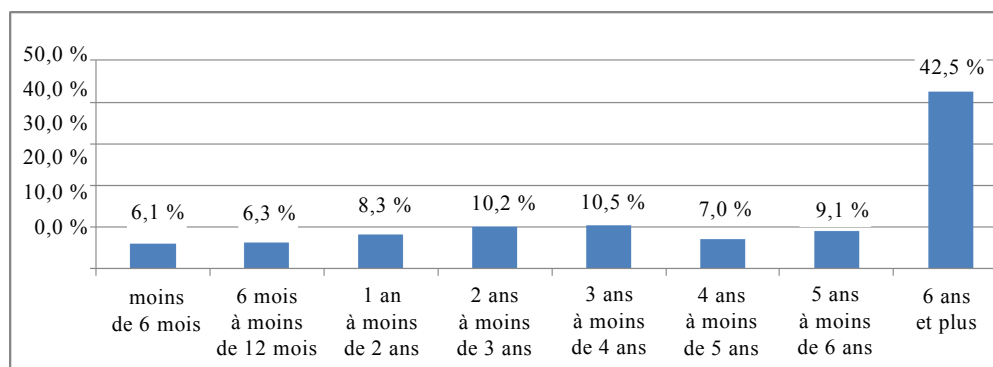


28. Au cours des rencontres avec les Inspecteurs, certains responsables ont fait valoir que l'emploi répandu de non-fonctionnaires dans les projets était justifié car la durée de ceux-ci est limitée. Cet argument ne tient pas à la lumière des principes du travail généralement reconnus. Même pour une durée limitée, le personnel travaillant dans le cadre d'une relation de travail doit avoir un contrat de personnel approprié mais limité à la durée des projets.

Emploi prolongé de non-fonctionnaires

29. Il ressort des informations recueillies à partir des entretiens avec les responsables, les groupes de discussion sur les non-fonctionnaires et les associations du personnel que ces derniers étaient régulièrement employés sur des contrats de non-fonctionnaires de courte durée grâce à des prorogations et/ou des renouvellements de contrat. Cela a été observé au cours des missions sur le terrain et confirmé par l'enquête auprès des non-fonctionnaires. Comme le montrent les réponses de cette l'enquête illustrées par la figure III ci-dessous, 79,3 % des répondants travaillaient dans leurs organisations depuis plus de deux ans. Un total de 42,5 % d'entre eux ont déclaré qu'ils travaillaient sur des contrats de non-fonctionnaires depuis plus de six ans.

Figure III
Nombre d'années de travail des non-fonctionnaires dans les organisations
(hormis les réponses Volontaires des Nations Unies)



Source : Enquête du CCI auprès du personnel non fonctionnaire.

Emploi de non-fonctionnaires dans des conditions de travail des fonctionnaires

30. Les informations recueillies à partir des entretiens avec les non-fonctionnaires ont indiqué qu'ils travaillaient souvent dans les locaux des organisations et dans les mêmes conditions de gestion du travail que les fonctionnaires. Cela a été confirmé par l'enquête effectuée auprès d'eux, et dans laquelle 67 % des répondants ont indiqué qu'un bureau, un téléphone et/ou un compte courriel leur avaient été assignés et qu'il leur était demandé de travailler pendant les heures normales de travail pour la durée de leurs contrats. En outre, la majorité d'entre eux travaillaient sous la supervision quotidienne et la direction d'un fonctionnaire, comme tout membre du personnel régulier. De fait, lorsqu'on leur a demandé s'ils avaient travaillé sous la supervision d'un fonctionnaire, 59 % des répondants non-fonctionnaires ont répondu par l'affirmative.

31. Ces données, ajoutées à d'autres données pertinentes, telles que le fait que des non-fonctionnaires travaillaient plusieurs années en exerçant des fonctions analogues à celles des fonctionnaires, et les conclusions d'entretiens sur le terrain, indiquent que les non-fonctionnaires sont intégrés dans les principales activités opérationnelles des organisations. En d'autres termes, si le personnel non fonctionnaire était retiré des organisations, en particulier sur le terrain, les activités de certaines organisations seraient arrêtées ou diminueraient sensiblement. Les constatations montrent que les éléments mentionnés par les organisations pour différencier les non-fonctionnaires des fonctionnaires sur la base des fonctions, de la durée des contrats et des tâches requises ne sont pas correctement appliqués, ce qui fait que cette différenciation n'a aucun sens dans la pratique. En outre, les documents de politique ayant trait aux non-fonctionnaires offrent beaucoup de possibilités d'utilisation abusive des régimes des engagements pertinents.

32. Les Inspecteurs concluent qu'il faut établir un cadre de politique clair pour l'emploi des non-fonctionnaires, y compris les concepts de non-fonctionnaires et des critères généraux pour choisir entre les régimes des engagements des fonctionnaires et des non-fonctionnaires. Une telle politique devrait être guidée par les principes du travail acceptés au plan international. Il est souhaitable que les organisations travaillent sur cette question dans le cadre du Comité de haut niveau

sur la gestion (CEB) afin d'établir un cadre commun à l'échelle du système pour orienter leurs politiques individuelles dans un contexte d'harmonisation.

33. La mise en œuvre de la recommandation ci-dessous permettra de renforcer la cohérence et l'harmonisation.

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.

B. Raisons de l'emploi de personnel non fonctionnaire

***Constatation principale :** Les principales raisons du niveau élevé d'emploi du personnel non fonctionnaire sont le rapport coût-efficacité et une souplesse relative.*

34. L'analyse des réponses au questionnaire du CCI destiné aux organisations montre que le rapport coût-efficacité, les restrictions budgétaires, le manque de ressources, le caractère imprévisible du financement et la nécessité d'une plus grande souplesse, c'est-à-dire le fait que les processus de recrutement des non-fonctionnaires sont plus simples comparés à la rigidité des règlements du personnel, et l'absence de délégation de pouvoirs, sont les principales raisons du recrutement des non-fonctionnaires. Les équipes de gestion des bureaux extérieurs visités étaient conscients de l'emploi abusif des non-fonctionnaires et ont justifié « l'exploitation involontaire des ressources de personnel non fonctionnaire » par : a) la souplesse de la gestion et les coûts associés plus faibles par rapport à la situation concernant les fonctionnaires; b) le fait que les contrats de non-fonctionnaires sont moins compliqués et peuvent être établis à bref délai; et c) les obstacles que constituent les processus budgétaires rigides et les règles et règlements du personnel stricts appliqués pour le recrutement.

35. Les considérations de coût jouent un rôle crucial dans l'emploi de personnel non fonctionnaire. En général, les contrats de non-fonctionnaires n'offrent pas les avantages sociaux des contrats de fonctionnaires, à savoir la pension de retraite, l'assurance médicale – y compris pour les personnes à charge – les congés de maternité et de paternité, les congés annuels et les congés de maladie, ou accordent moins d'avantages et de droits que ces contrats. Dans ce contexte, un autre facteur de coût très important est que les contrats de non-fonctionnaires n'entraînent pas d'obligations supplémentaires de longue durée pour les organisations, telles que les congés payés dans les foyers, l'assurance maladie après cessation d'emploi et des prestations de retraite, par exemple, les indemnités de rapatriement et les pensions de retraite. En outre, comparés à ceux des fonctionnaires, les niveaux de

rémunération des non-fonctionnaires sont moins uniformisés et ne sont pas appliqués de manière harmonisée dans la pratique. En comparaison des contrats de fonctionnaires, les responsables ont une marge de manœuvre plus grande pour fixer les niveaux de rémunération. Compte tenu des contraintes financières permanentes, la tendance est de recruter les non-fonctionnaires à des niveaux inférieurs à ceux auxquels sont recrutés les fonctionnaires à niveaux équivalents de responsabilité.

36. La plupart des organisations établissent des prescriptions strictes pour la création de postes de fonctionnaires; par exemple, ces postes doivent être approuvés au Siège de l'organisation et souvent par les organes directeurs. En outre, les processus de recrutement des fonctionnaires sont souvent considérés comme compliqués avec, entre autres, de longues périodes d'annonce et de présentation de candidatures, la création de comités et la participation d'organes centraux d'examen. Pour les non-fonctionnaires, d'importants pouvoirs sont généralement délégués aux représentants de l'organisation au niveau des pays pour le recrutement et la gestion du personnel local sur des contrats de non-fonctionnaires.

37. Les Inspecteurs aimeraient attirer l'attention sur le fait qu'il n'est pas acceptable que les responsables cherchent à résoudre des problèmes de ressources humaines en créant d'autres problèmes graves de ressources humaines par l'emploi abusif des régimes des engagements des non-fonctionnaires. Il vaudrait mieux résoudre correctement et spécifiquement les problèmes de fond. La rigidité du processus budgétaire et la crise financière actuelle constituent certes des problèmes réels qui appellent l'amélioration de l'efficacité et la réduction des coûts, mais ils ne devraient pas être utilisés comme excuses pour justifier l'emploi abusif de contrats et l'absence d'un exercice approprié de planification des ressources humaines. Les organisations devraient plutôt travailler avec la CFPI pour identifier toute rigidité, y proposer des options de solutions possibles et informer leurs organes directeurs des problèmes budgétaires pertinents.

38. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a indiqué, dans ses observations relatives à la version préliminaire du présent rapport, qu'il fournissait essentiellement des services à des partenaires d'exécution (souvent une entité gouvernementale) en ce qui concerne le recrutement de personnel pour appuyer la mise en œuvre d'un programme ou d'un projet à la demande d'un organe d'exécution. Cela concerne normalement le recrutement de personnel sur le plan national pour les activités de projet (activités techniques ou d'appui) et surtout le recrutement pour les projets nationaux d'exécution. Dans la plupart des cas, les individus n'évoluent pas dans un cadre de travail ordinaire du PNUD, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas dans un bureau du PNUD et ne travaillent pas dans le cadre d'autres activités du PNUD sur le terrain. Cela dit, le PNUD surveille le travail, assure la supervision technique et sur le fond et assume la responsabilité pour les résultats. Les Inspecteurs tiennent à souligner que tant que des contrats de services sont établis entre le PNUD et les individus et que celui-ci verse les rémunérations, c'est à lui, en tant que mandant légal, qu'incombe essentiellement la responsabilité d'octroyer les contrats appropriés et les droits pertinents conformément aux normes du travail reconnues sur le plan international.

C. Niveau d'emploi des non-fonctionnaires dans l'ensemble du système

Constatation principale : *Les organisations n'ont pas de données suffisantes sur l'emploi des non-fonctionnaires, en particulier leur coût total et leur répartition par lieu d'affectation et régime des engagements, la durée de leurs services et leur poids dans l'effectif total.*

39. Pour permettre d'avoir un schéma complet de l'emploi des non-fonctionnaires à l'échelle du système, les Inspecteurs ont demandé aux organisations de fournir des chiffres sur cet aspect à la même date pour deux années consécutives, à savoir la fin mars 2012 et la fin mars 2013. Les données reçues sont rassemblées à l'annexe II du présent rapport et résumées dans figure IV ci-dessous. Elles illustrent certains faits et tendances, mais doivent être prises avec prudence car certaines organisations n'ont pas fourni de données adéquates ou uniformes en raison de diverses limitations, telles que l'absence de données pour les périodes demandées et les limites de leurs systèmes respectifs de progiciel de gestion intégré (PGI). Par exemple, certains systèmes comptaient le nombre de contrats plutôt que le nombre d'individus concernés. En outre, le manque de données de référence, l'hétérogénéité des données des différents régimes des engagements et les terminologies différentes utilisées par les organisations constituent de sérieux obstacles lorsqu'on tente d'établir un schéma à l'échelle du système.

40. Les Inspecteurs tiennent à souligner la nécessité d'avoir des systèmes adéquats de gestion de l'information relative aux ressources humaines pour planifier et gérer efficacement le personnel, fonctionnaires comme non-fonctionnaires. De nombreuses organisations ont des difficultés, à des degrés divers, à produire des données exhaustives, en particulier sur les dépenses relatives aux non-fonctionnaires et les coûts connexes par lieu d'affectation, comme le Siège et les bureaux extérieurs, et par régime des engagements. Elles doivent faire plus pour fournir une analyse rigoureuse et un schéma cohérent de l'emploi des non-fonctionnaires au fil des années. Il importe de mettre au point un mécanisme pour établir régulièrement et systématiquement des rapports sur ce paramètre dans le cadre de la planification du personnel ainsi que de la prise de décisions et du suivi pertinents; ces rapports devraient être examinés aux réunions des hauts dirigeants et soumis aux organes délibérants ou directeurs pour contrôle.

41. À mesure que se développeront les systèmes de PGI, les organisations devraient veiller à la collecte de données et assurer le suivi en temps réel des contrats des non-fonctionnaires. Dans leurs réponses, certaines organisations ont fait état de développements positifs dans ce domaine. L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) a informé les Inspecteurs que depuis janvier 2014, tous ses contrats de services avaient été intégrés au PGI et que les contrats de non-fonctionnaires restants le seraient à partir de janvier 2015. Elle avait compilé des statistiques sur les non-fonctionnaires en temps réel et aussi en équivalent plein temps. Ses responsables ont indiqué que ces mesures donneraient une meilleure vision de l'ensemble du personnel. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a confirmé qu'avec le déploiement de son PGI dans tous les bureaux extérieurs, elle était en mesure d'enregistrer des données complètes sur l'emploi de tous les types de personnel non fonctionnaire dans le

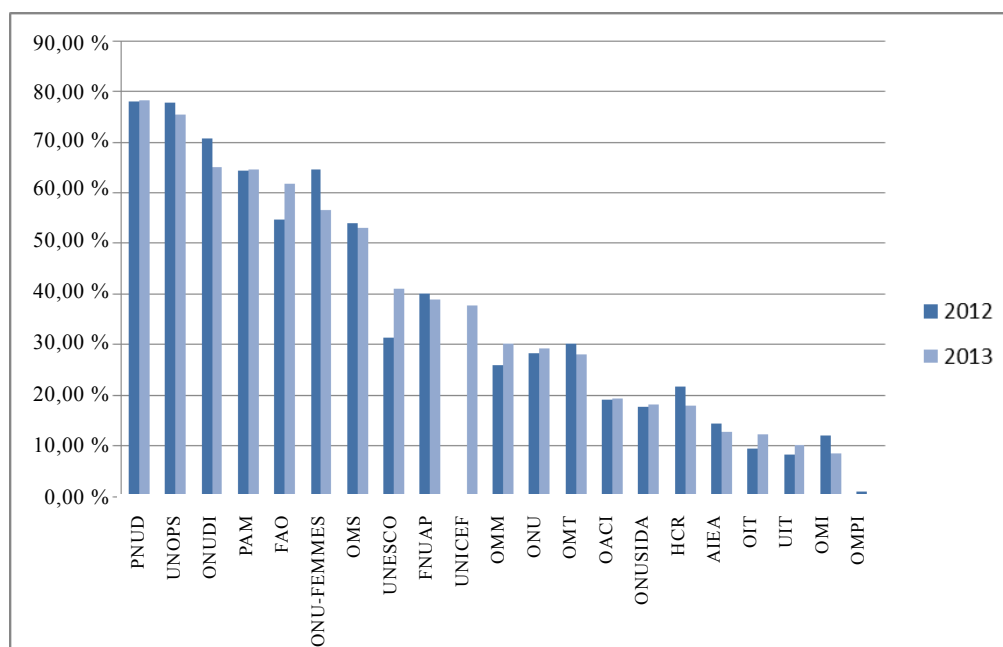
monde entier, y compris par lieu d'affectation, niveau de rémunération, nationalité, sexe, durée du contrat, durée moyenne du contrat et source de financement. De même, l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) a mis au point un système d'information détaillé sur les non-fonctionnaires.

**Proportion de non-fonctionnaires dans l'effectif total
(fonctionnaires et non-fonctionnaires)**

42. La figure IV ci-dessous montre la proportion de non-fonctionnaires en pourcentage de l'effectif total des organisations à deux moments donnés. Cette proportion varie de 78 % au PNUD et 76 % au Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) à 10 % à l'Union internationale des télécommunications (UIT) et environ 1 % à l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI).

Figure IV

Personnel non fonctionnaire en pourcentage de l'effectif total en 2012 et 2013



Source : Réponses des organisations à leur questionnaire.

43. En règle générale, les organisations qui sont tributaires des ressources extrabudgétaires ou axées sur les programmes et les projets emploient plus de non-fonctionnaires que de fonctionnaires. Comme on le voit dans la figure ci-dessus, les non-fonctionnaires représentent plus de 50 % de l'effectif total au PNUD, à l'UNOPS, à l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), au Programme alimentaire mondial (PAM), à la FAO, à l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes) et à l'OMS. Dans les bureaux extérieurs de ces organisations, les postes clés de direction sont habituellement occupés par des fonctionnaires recrutés sur le plan international/local alors que le reste des activités sont effectuées par des non-fonctionnaires. Ceux-ci sont principalement employés pour appuyer des

programmes et des projets, sur de longues périodes ou pour des résultats spécifiques. Dans un sens, le « visage » des bureaux extérieurs de ces organisations est plus celui de non-fonctionnaire que de fonctionnaire.

44. Il convient de noter que ces chiffres ne sont pas une indication d'un état permanent des organisations, mais plutôt un instantané de la situation à un moment donné, c'est-à-dire à la fin mars 2012 et mars 2013. Étant donné que les contrats de non-fonctionnaires sont de courte durée, la proportion de ces derniers peut varier au cours du temps. Il faut donc, pour avoir une idée plus précise de l'emploi des non-fonctionnaires par les organisations, avoir des données en équivalents plein temps ou annuelles, lesquelles ne sont malheureusement pas disponibles. Toutefois, celles ci-dessus montrent des chiffres/proportions similaires de non-fonctionnaires sur deux années consécutives pour les organisations. Cela peut être interprété, avec prudence toutefois, comme une certaine preuve que la proportion de non-fonctionnaires dans l'effectif total reste similaire au fil des ans.

45. Les chiffres de fonctionnaires et de non-fonctionnaires fournis par les organisations ont été compilés et reproduits à l'annexe II, y compris une explication des estimations faites en vue d'obtenir un chiffre indicatif global du nombre de non-fonctionnaires dans l'effectif total des organismes du système des Nations Unies, qui serait de l'ordre de 81 000 à 87 000 personnes, soit environ 45 % de l'effectif total en 2012-2013.

46. Parmi les organismes du système des Nations Unies, l'UNESCO affiche la plus forte augmentation en ce qui concerne l'emploi des non-fonctionnaires, qui est passé de 31 % en 2012 à 41 % en 2013. Comme on le voit à l'annexe II, alors que le nombre de fonctionnaires a diminué, celui des non-fonctionnaires a augmenté. Cette tendance peut s'interpréter comme étant une conséquence de la situation financière difficile de l'Organisation. ONU-Femmes a enregistré la plus forte baisse du pourcentage de non-fonctionnaires de l'effectif total, qui est passé de 64,5 % à 56,5 %. Cela devrait être perçu comme le résultat des efforts déployés pour réduire la proportion de non-fonctionnaires dans l'effectif total après que plusieurs rapports de contrôle critiques eurent recommandé de diminuer le nombre de non-fonctionnaires sous contrats de longue durée. Cette question est en train d'être examinée minutieusement par les hauts dirigeants, comme indiqué lors des entretiens avec des responsables d'ONU-Femmes.

D. Emploi des non-fonctionnaires dans le cadre d'une stratégie et d'un modèle opérationnel généraux

Constatation principale : Il n'y a pas de modèle ni de stratégie opérationnels pour l'emploi des non-fonctionnaires.

47. Pour permettre de mieux comprendre les modèles opérationnels possibles en ce qui concerne l'emploi des non-fonctionnaires, les Inspecteurs ont demandé aux organisations d'indiquer si elles avaient établi une stratégie d'entreprise et/ou un ou plusieurs modèles organisationnels de base pour l'emploi de ce personnel, y compris des cibles pour ce qui serait un équilibre souhaitable entre celui-ci et les fonctionnaires.

48. Seule une des organisations, le Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), a indiqué qu'elle avait une telle stratégie. Au HCR, l'emploi des non-fonctionnaires est défini et accepté comme un outil pour mener des opérations en parallèle avec les activités des fonctionnaires; il offre une plus grande souplesse pour augmenter ou réduire le personnel en fonction des exigences opérationnelles et permet de déployer celui-ci plus rapidement et d'avoir accès à des compétences améliorées qui ne sont ordinairement pas disponibles au HCR. Cet organisme a mis en place une approche systématisée pour les non-fonctionnaires. Il est envisagé que le rapport du nombre de fonctionnaires et de non-fonctionnaires au HCR reste tel qu'il y ait en place suffisamment de fonctionnaires clés pour permettre une prise de décisions de gestion et une supervision efficaces. En outre, ce rapport doit permettre une continuité et une stabilité adéquates au niveau des diverses unités/sections.

49. L'analyse comparative des cas de pays montre que les mêmes organisations ont des modèles différents dans différents pays, sans stratégie explicite. Par exemple, le PNUD a une proportion plus élevée de non-fonctionnaires en Haïti (89 %) qu'en Éthiopie (60 %). La distribution de l'effectif est similaire dans les deux opérations de maintien de la paix visitées, la MONUSCO et la MINUSTAH, soit un ratio de fonctionnaires et de non-fonctionnaires d'environ 60:40. Les organismes plus stables, comme les commissions régionales, ont relativement moins de non-fonctionnaires, avec par exemple des ratios de fonctionnaires et de non-fonctionnaires de 72:28 pour la CEA et de 89:11 pour la CESAP.

50. Le nombre de projets entrepris par les organisations dans un pays donné est aussi, dans une certaine mesure, une indication d'un recours accru aux non-fonctionnaires. L'UNOPS en Haïti et l'OMS en Inde avaient la plus forte proportion de non-fonctionnaires dans les bureaux extérieurs visités (soit plus de 95 % du personnel dans les deux cas) et le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) en Inde, où il n'y avait pas de non-fonctionnaire, la plus faible. Compte tenu du nombre limité de cas de pays, il est difficile de déterminer s'il y a un modèle de fonctionnement clair à l'échelle mondiale. Toutefois, on peut dire avec certitude que les organisations emploient les non-fonctionnaires principalement dans l'exécution des projets.

51. La documentation officielle examinée montre que la FAO a des objectifs explicites dans ce domaine. Ici, il a été proposé que le ratio fonctionnaires:non-fonctionnaires soit de 60:40 de façon à permettre une plus grande souplesse d'exécution du programme de travail en période de contraintes budgétaires importantes. Au 31 décembre 2008, l'organisation employait 1 781 non-fonctionnaires ayant des contrats des ressources humaines (hormis les travailleurs occasionnels), soit 34 % du personnel⁴. En outre, un objectif officiel de ratio de 25:75 de fonctionnaires par rapport aux non-fonctionnaires a été mentionné par certains responsables du PNUD interrogés au cours de missions sur le terrain.

52. L'idéal serait que les organisations aient une stratégie de recrutement montrant où, à quel niveau et comment recourir aux fonctionnaires et aux non-fonctionnaires, ainsi qu'à l'externalisation des services, en tenant compte des bons principes du travail, des coût-avantages et d'une stratégie opérationnelle mondiale d'entreprise.

⁴ FC 126/15, Révision et application de la politique de la FAO relative à l'engagement de personnel contractuel et de retraités; FC 126/15; 15 mai 2009, par. 5.

Au lieu de cela, elles adoptent dans les faits des approches de circonstance et prennent les décisions sous la pression de restrictions quotidiennes, ce qui se traduit par des pratiques non durables dans le domaine des ressources humaines.

E. Coût des non-fonctionnaires par rapport aux fonctionnaires

53. Au cours de l'examen, il a été demandé aux organismes de fournir le chiffre total du coût/des dépenses pour les non-fonctionnaires dans le monde et une répartition des coûts entre le Siège et les bureaux extérieurs. Malheureusement, de nombreuses organisations n'étaient pas en mesure de donner les chiffres nécessaires pour une analyse exhaustive. Il n'a donc pas été possible de déterminer la part des non-fonctionnaires dans le coût total du personnel. Cette situation n'est certainement pas propice à une prise de décisions rationnelle dans les organisations. En outre, l'examen a montré que d'une manière générale, celles-ci n'avaient préparé aucune analyse financière (coût-bénéfice) ou du risque de la forte proportion de non-fonctionnaires dans leur effectif total. **Seule la FAO a calculé explicitement des économies indicatives. Elle a déclaré que le coût annuel moyen de chaque non-fonctionnaire au Siège était d'environ 58 300 dollars en 2008 et que, étant donné que ces ressources sont généralement employées pour effectuer des tâches techniques, il s'agissait d'une option bien plus économique (plus de 50 % moins chère) que la création d'un poste du cadre organique⁵.** Pour sa part, le FNUAP a donné un exemple de son bureau du Viet Nam, où la rémunération annuelle pour un poste de contrat de services [équivalent à un poste d'administrateur recruté sur le plan national, niveau B, échelon 6 (NOB/6)] en 2013 était de 30 051 dollars en 2013, contre 45 653 dollars pour un poste équivalent avec engagement à durée déterminée (NOB/6). Cela indique que les contrats de services étaient d'environ 34 % moins chers que les contrats de fonctionnaires.

54. Les VNU recrutés sur le plan national coûtent aussi moins cher aux organisations. Selon le Siège du programme des VNU, le coût annuel d'un VNU recruté sur le plan international varie de 48 048 à 84 023 dollars. Celui d'un VNU recruté sur le plan national va de 4 140 dollars à 27 486 dollars, mais varie d'un pays à l'autre. Les Inspecteurs ont constaté au cours de leurs missions sur le terrain que la plupart des VNU effectuaient le travail technique des fonctionnaires recrutés sur le plan international, généralement d'un niveau équivalent à P-2 ou P-3. Comme celui des VNU, le coût annuel d'un poste d'administrateur varie considérablement en fonction du lieu d'affectation, en raison du mécanisme d'ajustement de poste et des droits associés. Toutefois, on peut estimer qu'il est d'environ 109 300 à 118 800 dollars pour un poste P-2 et de 142 500 à 152 500 pour un P-3⁶. Ces chiffres donnent une indication du coût considérablement plus faible de l'emploi des VNU recrutés sur le plan international par rapport aux fonctionnaires de la catégorie des administrateurs recrutés sur le plan international.

55. Selon la FAO, le coût plus faible du personnel non fonctionnaire et la souplesse associée à celui-ci expliquent en partie le recours fréquent et prolongé

⁵ Ibid., par. 8.

⁶ Coût d'un poste P-3/P-2 : Nairobi, 152 500/118 800 dollars; Bangkok, 142 500/109 300 dollars; Liban, 146 500/114 600 dollars. Les contributions du personnel ont été déduites du coût total d'un poste P-3/P-2 pour les lieux d'affectation respectifs comme indiqué dans la version 7 des coûts des traitements standard pour 2015.

à des instruments contractuels prévus pour ce type de ressources⁷. Les coûts plus faibles, ajoutés à la souplesse des régimes des engagements des non-fonctionnaires, rendent l'emploi de ces derniers extrêmement attrayant.

56. Les informations recueillies auprès des dirigeants interrogés ont fait ressortir le consensus selon lequel la pression exercée par les donateurs pour diminuer les coûts du personnel des projets, la nature temporaire du travail de projet et le caractère imprévisible des flux financiers poussaient souvent les organisations à employer plus de non-fonctionnaires que de fonctionnaires pour réduire les coûts des projets tout en maintenant une certaine souplesse. De fait, l'emploi de non-fonctionnaires est prédominant dans les activités liées aux projets. Environ 85 % des répondants à l'enquête auprès des non-fonctionnaires ont indiqué que leur travail était « lié à des projets ». En outre, les responsables interrogés ont ajouté que, dans le contexte de la crise financière actuelle, il est demandé aux organisations d'être plus rentables et de faire plus avec moins de ressources. Les Inspecteurs tiennent à préciser que ces restrictions ne justifient pas l'emploi abusif de non-fonctionnaires, qui est contraire aux principes et aux valeurs inhérents au système des Nations Unies ainsi qu'aux principes du travail généralement acceptés.

F. Conséquences de l'emploi abusif des non-fonctionnaires : tout le monde est perdant

Constatation principale : *L'emploi abusif de non-fonctionnaires nuit aux organisations car il se traduit pour elles par des risques accrus, un taux de roulement du personnel élevé, un personnel peu stable et peu motivé et une augmentation potentielle des actions en justice.*

Constatation principale : *Les entités des Nations Unies ne respectent pas souvent les normes minimales de travail établies dans les législations nationales (par exemple, en n'offrant pas des contrats fermes et des droits).*

57. Les conséquences de l'emploi abusif de non-fonctionnaires sont de nature multidimensionnelle et touchent les fonctionnaires et les non-fonctionnaires ainsi que les organisations concernées. Le personnel régulier se sent mal à l'aise en travaillant aux côtés des non-fonctionnaires tandis que ces derniers se sentent maltraités et se considèrent comme des employés de seconde classe, comme cela a souvent été dit aux réunions des groupes de discussion sur les non-fonctionnaires. Le moral des uns et des autres pâtit de l'utilisation inappropriée des régimes des engagements des non-fonctionnaires.

58. L'utilisation abusive de ces contrats a des incidences évidentes sur le bien-être des intéressés et de leurs familles, car elle peut les rendre plus vulnérables, en particulier lorsqu'ils n'ont pas de protection sociale pendant de longues périodes au cours de leur carrière. Elle a donc des conséquences importantes, en ce qui concerne

⁷ FC 126/15, Révision et application de la politique de la FAO relative à l'engagement de personnel contractuel et de retraités, Comité des finances de la FAO, FC 126/15, par. 8.

non seulement leurs conditions de vie précaires actuelles, par exemple des difficultés pour obtenir des prêts bancaires ou renouveler leurs contrats de bail et éviter des dépenses de santé inutiles, mais aussi pour les avantages sociaux futurs, tels que les régimes de retraite. En outre, sans contrat de travail ferme et sans représentation ni accès à un système de justice interne, les non-fonctionnaires restent vulnérables aux abus.

59. L'emploi abusif des non-fonctionnaires nuit aussi aux organisations car cela se traduit pour elles par des risques accrus pour leur réputation, un taux de roulement du personnel et des frais administratifs élevés, un personnel peu stable et peu motivé et une augmentation potentielle des cas de fraude et de corruption ainsi que des actions en justice. Les principaux domaines de risque identifiés sont les suivants :

- Mauvaise réputation en raison de pratiques d'emploi injustes;
- Risque de procédures judiciaires s'il existe une relation employeur-employé de fait, mais qui ne s'accompagne pas d'un type de contrat et de prestations correspondants;
- Cadre de contrôle interne partiellement affaibli en raison du niveau élevé d'emploi de personnel temporaire sans une bonne intégration;
- Risque d'augmentation des fraudes avec l'emploi de non-fonctionnaires car ceux-ci peuvent rarement répondre de leurs actes dans le cadre du système de justice interne des Nations Unies;
- Risque que les procédures inappropriées utilisées pour recruter de nombreux non-fonctionnaires n'augmentent le népotisme et les cas de fraude;
- Risque de perte de contrôle sur les fonctions et les services essentiels si ceux-ci sont de plus en plus assurés par du personnel temporaire;
- Perte de mémoire institutionnelle liée au recours de plus en plus important à ce type de personnel;
- Disparition progressive de la culture de l'organisation, avec pour conséquences des tensions et un manque de motivation du personnel en raison de la multiplicité des statuts et des prestations pour un même travail;
- Perte du caractère international du personnel;
- Cadre de responsabilisation menacé en raison du recrutement et de l'emploi discrétionnaires d'un nombre élevé de personnel temporaire;
- Risque de perte de la maîtrise des programmes/projets compte tenu du recours à des contrats temporaires et inéquitables;
- Niveau élevé du risque d'abus d'autorité et de représailles contre les non-fonctionnaires sans recours.

60. Même si, d'un point de vue juridique, les organismes du système des Nations Unies ne sont pas soumis, en principe, aux codes nationaux et aux principes internationaux du travail, ils ne peuvent s'abriter derrière leurs privilèges et immunités pour poursuivre l'emploi abusif des non-fonctionnaires. Il n'est pas

honnête de défendre les droits humains⁸, les grands principes et des concepts comme ceux du travail décent⁹ ou ceux inscrits dans le Pacte mondial¹⁰ d'un côté, et de l'autre, de créer un type de personnel vulnérable soumis à des conditions de travail qui ne sont pas souvent conformes aux normes du travail établies dans les pays mêmes où ont lieu les opérations, comme l'ont observé les inspecteurs lors de leurs missions sur le terrain. Par exemple, les Inspecteurs ont été informés en Haïti que, sur le marché du travail local, un travailleur devenait « employé/fonctionnaire », avec les droits associés, après une période d'essai de trois mois.

61. Les inspecteurs estiment, par principe, que les organismes du système des Nations Unies ne devraient pas suivre des normes d'emploi moins favorables que celles observées pour les employeurs comparables dans le pays hôtes et que, dans tous les cas, leurs normes d'emploi ne devraient pas être inférieures aux normes minimales légales établies par les autorités desdits pays.

Expérience du FNUAP en Inde

62. Certaines organisations ont tenté de mettre fin à la pratique de l'emploi prolongé de non-fonctionnaires. Ainsi le FNUAP, dont le cas en Inde est un bon exemple, a expliqué qu'en 2009, le Siège et les auditeurs avaient encouragé à cesser la pratique déplorable consistant à faire faire des tâches habituelles des fonctionnaires par des non-fonctionnaires pendant de longues périodes; il avait par la suite entrepris un exercice de réorganisation de son bureau de pays en Inde. Des contrats à durée déterminée avaient été offerts à tous les non-fonctionnaires qui exerçaient des fonctions essentielles. Il y avait une vingtaine de personnes recrutées sur le plan national qui travaillaient dans des projets, et leurs contrats avaient été convertis en contrats à durée déterminée. Les responsables ont indiqué que l'idée était de faire en sorte que tout le personnel technique puisse avoir un sentiment d'appartenance au FNUAP et agir et travailler pour son mandat et dans les mêmes conditions et le même esprit. Ils ont en outre expliqué que la conversion des contrats des non-fonctionnaires en contrats à durée déterminée avait entraîné un changement positif dans la performance du personnel; les gens ne s'attardaient plus

⁸ Comme le proclame la Déclaration universelle des droits de l'homme à l'article 23 : « Tous ont droit, sans aucune discrimination, à un salaire égal pour un travail égal. Quiconque travaille a droit à une rémunération équitable et satisfaisante lui assurant ainsi qu'à sa famille une existence conforme à la dignité humaine et complétée, s'il y a lieu, par tous autres moyens de protection sociale. ».

⁹ L'OIT a élaboré l'Agenda pour le travail décent, qui s'appuie sur quatre piliers stratégiques : la création d'emplois, les droits des travailleurs, la protection sociale et le dialogue social. Le travail décent est un travail productif et convenablement rémunéré, assorti de conditions de sécurité sur le lieu de travail et d'une protection sociale pour sa famille. Il donne aux individus la possibilité de s'épanouir et de s'insérer dans la société, ainsi que la liberté d'exprimer leurs préoccupations, de se syndiquer et de prendre part aux décisions qui auront des conséquences sur leur existence. Il suppose une égalité de chances et de traitement pour les femmes et les hommes. Site Internet de l'OIT : <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--fr/index.htm>.

¹⁰ En particulier le principe 6 : éliminer la discrimination dans l'emploi et la vie professionnelle. Les principes du travail du Pacte mondial figurent dans la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail adoptée en 1998 par la Conférence internationale du Travail. Le consensus aujourd'hui est que tous les pays, quels que soient leur niveau de développement économique et leurs valeurs culturelles, qu'ils aient ou non ratifié les conventions pertinentes de l'OIT, sont tenus de respecter, de promouvoir et de réaliser ces principes et ces droits fondamentaux. <http://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/TheTenPrinciples/labour.html>.

sur les régimes des engagements, aucun groupe n'était plus puissant que l'autre et tous étaient sur un pied d'égalité. L'évaluation de la performance est effectuée en ligne et s'applique à tout le personnel. Tous ont des droits d'accès au PGI, ce qui s'est traduit par une efficacité accrue. Les travaux ponctuels ont diminué et l'administration est devenue plus facile.

G. Les non-fonctionnaires : une proportion importante de l'effectif total

Constatation principale : *Le niveau élevé de l'emploi de non-fonctionnaires se traduit par la création de fait d'une nouvelle catégorie de personnel, un personnel parallèle, pour exercer une variété de fonctions, y compris des tâches administratives, de gestion et en particulier celles liées aux projets.*

63. Avec le niveau élevé de l'emploi de non-fonctionnaires, une nouvelle catégorie de personnel est de fait en train d'être créée dans le système des Nations Unies. Les différents régimes des engagements utilisés pour ce personnel sont examinés plus loin dans le présent rapport et dans les études de cas de pays présentées en annexe. Il convient de noter que certains de ces régimes offrent déjà des avantages qui sont conceptuellement similaires à ceux habituellement associés aux contrats de fonctionnaires, tels que l'assurance maladie, les congés annuels et de maladie ainsi que les congés de maternité. En outre, les Inspecteurs ont appris au cours de leurs missions sur le terrain que certaines entités envisageaient, pour assurer un traitement équitable, d'introduire des améliorations dans les conditions offertes à certains groupes de non-fonctionnaires, comme des régimes de retraite locale, en particulier pour ceux qui travaillent pendant de longues périodes en effectuant des tâches du genre de celles exécutées par les fonctionnaires.

64. Les Inspecteurs voient une certaine ressemblance entre la situation actuelle et celle précédente des réformes de la gestion des ressources humaines et estiment qu'il est temps d'appliquer les enseignements tirés de ces efforts passés. Au départ, l'ensemble du personnel du Secrétariat de l'ONU était régi par un ensemble de règles et règlements appelé « Série 100 du Règlement du personnel ». Au fil du temps, des arrangements contractuels ont été élaborés pour tenir compte de l'évolution des besoins et de nouvelles exigences de souplesse accrue. Ces arrangements sont régis par un ensemble de règles et règlements appelés « Série 200 du Règlement du personnel » pour le personnel travaillant sur des projets d'assistance technique et, par la suite, par la « Série 300 du Règlement du personnel » introduite initialement pour les contrats temporaires d'une durée maximale de six mois. Cette série a évolué et des engagements de durée limitée ont été introduits pour le personnel de la catégorie d'emploi non axé sur la carrière en vue de tâches limitées dans le temps. Les engagements de durée limitée offrent moins d'avantages que les contrats du personnel régulier et étaient conçus pour être simples à administrer en raison de leur caractère temporaire. Toutefois, le mécontentement s'est développé parmi le personnel de la « Série 300 » et des changements ont été progressivement introduits dans les engagements sous contrats à durée limitée, tels que des congés annuels et des congés de maternité améliorés, pour les aligner sur les contrats de la « Série 100 ». Enfin, à compter du 1^{er} juillet 2009, la « Série 200 » et la « Série 300 » ont été supprimées et seule la « Série

100 » du Règlement du personnel a été maintenue, avec trois types de contrats (temporaires, à durée déterminée et à durée indéterminée). Auparavant, il y avait trois groupes de personnel (séries 100, 200 et 300) avec 11 types de contrats.

65. Au cours des entretiens, les responsables ont indiqué que la plupart des contrats du personnel abolis avaient été remplacés par des contrats de non-fonctionnaires. Dans le passé, ils avaient la possibilité d'utiliser des contrats à durée limitée, qui offraient de meilleures conditions, pour des projets. Lorsque ces nominations ont été abolies, la plupart des organisations avaient opté pour des contrats de non-fonctionnaires – offrant moins d'avantages que les contrats à durée limitée – au lieu d'offrir au personnel des projets des contrats de fonctionnaires appropriés¹¹.

66. Au fil des ans, alors que les régimes des engagements des fonctionnaires ont été simplifiés et réduits, l'emploi et les types d'arrangements contractuels des non-fonctionnaires ont augmenté. La situation actuelle des contrats de cette catégorie s'apparente à la prolifération des contrats de fonctionnaires avec des droits différents décrite ci-dessus. Il y a de nombreux types différents de contrats de non-fonctionnaires sans droit ou offrant des droits réduits; toutefois, certains régimes des engagements de non-fonctionnaires évoluent, offrant certains, mais pas la totalité, des droits des contrats des fonctionnaires, afin de reconnaître dans une certaine mesure que les non-fonctionnaires exécutent des fonctions identiques ou analogues à celles des fonctionnaires.

67. La plupart des responsables interrogés ont reconnu et déploré l'emploi abusif de contrats de non-fonctionnaires et la tension qu'il a entraînée sur le lieu de travail. Certains ont suggéré l'octroi d'autres avantages sociaux aux non-fonctionnaires, d'autres la création d'une autre catégorie de personnel, à mi-chemin entre fonctionnaires et non-fonctionnaires, en particulier pour l'exécution de projets et de programmes. Il a été proposé que les engagements à durée limitée soient rétablis, ou que les contrats de non-fonctionnaires actuels offrent tous les avantages des contrats de fonctionnaires tout en assurant la souplesse, un aspect essentiel pour les responsables dans les opérations sur le terrain.

68. Les Inspecteurs estiment que la situation actuelle ne peut durer. Il faut trouver une solution équitable au problème du personnel qui exerce des fonctions du même type que celles des fonctionnaires mais travaille en vertu de contrats de non-fonctionnaires pour de longues périodes. Chaque organisation concernée devrait donc entreprendre une analyse de sa situation concernant l'emploi et l'utilisation abusive de non-fonctionnaires en vue d'offrir des avantages égaux à travail égal à tous les membres du personnel et d'éliminer une dualité injuste en leur sein. Il est évident que cela conduirait les organisations à avoir plus de fonctionnaires que de non-fonctionnaires, avec les incidences financières connexes. Chacune des organisations devrait évaluer la complexité du problème et les ressources financières requises pour y remédier. Elles devraient présenter une proposition à leurs organes directeurs afin que ceux-ci prennent une décision sur l'emploi des non-fonctionnaires et fournissent les ressources financières requises.

¹¹ L'UNESCO a indiqué qu'elle avait introduit en 2012 des nominations à durée déterminées pour les projets afin d'offrir des contrats de personnel appropriés au personnel desdits projets.

H. Renforcer les mécanismes de contrôle et de surveillance de l'emploi des non-fonctionnaires

***Constatation principale :** Il faut un contrôle et une surveillance efficaces de l'emploi des non-fonctionnaires et des régimes des engagements connexes, au niveau tant de l'organisation/des hauts dirigeants que des organes délibérants ou directeurs.*

69. Comme mentionné ci-dessus, des constatations confirment clairement qu'il n'y a pas de politique adéquate concernant les arrangements contractuels des non-fonctionnaires ou, lorsqu'il y en a, que leur mise en œuvre laisse à désirer. Le nombre de non-fonctionnaires a atteint un niveau élevé dans l'effectif total. Bien que cette situation pose des risques considérables pour les organisations, il y a peu de contrôle et de surveillance dans ce domaine. Les Inspecteurs soulignent la nécessité de réduire les risques associés au minimum. Cela passe par un renforcement du contrôle et de la surveillance aux niveaux : a) de la gestion opérationnelle, c'est-à-dire des gestionnaires recruteurs et des diverses unités de gestion des ressources humaines; b) de l'organisation/des hauts dirigeants; et c) des organes directeurs.

Contrôle et surveillance par les organes délibérants ou directeurs

70. Les organes directeurs n'exercent souvent aucune surveillance réelle sur l'emploi de non-fonctionnaires. D'une manière générale, il y a des rapports et des discussions détaillés au cours de leurs sessions sur les questions ayant trait aux fonctionnaires, mais les rapports et les discussions concernant les non-fonctionnaires, lorsqu'il y en a, sont superficiels et sans rapport avec la proportion de non-fonctionnaires dans l'effectif. Toutefois, il y a des exemples relativement positifs dans certaines organisations. Par exemple, le Directeur général de l'UNESCO présente au Conseil exécutif une analyse annuelle détaillée de l'emploi de consultants par son organisation. De même, la FAO fait régulièrement rapport sur l'emploi des non-fonctionnaires à son organe directeur par l'intermédiaire de son Comité financier. Le Secrétariat de l'ONU fait rapport sur l'emploi des non-fonctionnaires tous les deux ans à l'Assemblée générale, grâce au rapport du Secrétaire général Composition du Secrétariat : personnel fourni à titre gracieux, fonctionnaires retraités et consultants et vacataires¹².

71. Étant donné qu'à l'échelle du système, les non-fonctionnaires sont devenus une partie importante du personnel dont le nombre dépasse parfois celui des fonctionnaires dans certaines organisations, il est essentiel que les organes délibérants ou directeurs exercent leur responsabilité de surveillance de manière systématique et exigent et examinent des rapports d'analyse détaillés sur l'emploi de ce personnel dans le cadre de leurs activités ordinaires. Les Inspecteurs craignent que, bien que les organes délibérants soient opposés à l'emploi de non-fonctionnaires pour les tâches des fonctionnaires, en particulier pendant de longues

¹² Voir A/67/329/Add.1.

périodes, et ont adopté des résolutions pertinentes en conséquence¹³. ils ne soient pas pleinement informés de la situation réelle, étant donné qu'il n'y a pas de rapports d'analyse.

72. L'application de la recommandation ci-dessous permettra de renforcer les contrôles et le respect des normes.

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/données fournies par les chefs de secrétariat respectifs sur ce personnel.

Contrôle et surveillance par la direction générale/les hauts dirigeants

73. La situation concernant le niveau des non-fonctionnaires dans les organisations soulève de sérieuses questions sur l'efficacité des mécanismes actuels de contrôle et de surveillance de l'emploi de ce personnel. La collecte et l'analyse de données sont essentielles à une prise de décisions efficace, car on ne peut gérer sans pouvoir mesurer. Comme indiqué plus haut, les organisations ont eu des difficultés à fournir des données suffisantes concernant l'emploi des non-fonctionnaires. Les Inspecteurs n'ont vu aucun rapport de suivi analytique ni aucune étude ou aucun mécanisme au niveau organisationnel. Il n'y a eu aucune responsabilisation en ce qui concerne l'emploi abusif de non-fonctionnaires. Les hauts dirigeants ont la responsabilité de contrôler et de surveiller l'emploi de ce personnel et de faire rapport en conséquence aux organes directeurs. Dans l'ensemble, aucune responsabilité claire n'a été attribuée à aucun département central ni aucune unité centrale ou, même si une telle responsabilité a été assignée, elle n'a pas été correctement assumée.

74. Les organisations utilisent différentes modalités de contrôle interne et de délégation de pouvoirs. Le recrutement des non-fonctionnaires est délégué en fonction de leur niveau de décentralisation. Alors que le contrôle est plus centralisé dans les organisations administrées par leur Siège, celles qui sont décentralisées accordent les pleins pouvoirs aux responsables des bureaux extérieurs. En règle générale, les mécanismes de contrôle des recrutements sur le terrain sont moins lourds. Il est important que les organisations séparent les fonctions et affectent plusieurs personnes au processus de recrutement en vue d'en accroître la transparence et le contrôle. Les systèmes d'information actuels peuvent apporter des mécanismes d'équilibre des pouvoirs très utiles au processus.

75. Le recrutement est généralement délégué aux unités et aux bureaux locaux et le Siège exerce peu de supervision et de contrôle. Alors que certaines organisations font surveiller le processus par les responsables locaux des ressources humaines au niveau des pays, d'autres délèguent toutes les activités de recrutement aux gestionnaires recruteurs opérationnels sans les mécanismes d'équilibre des pouvoirs

¹³ Voir les résolutions 51/243, 57/281 B, 57/305, 59/266, 60/266, 61/244, 61/276 et 65/247 de l'Assemblée générale concernant, notamment l'engagement de consultants, de vacataires, de personnel fourni à titre gracieux et de fonctionnaires retraités.

nécessaires. Sans une surveillance étroite, il y a des risques de fraude, de népotisme et d'incohérences dans la prise de décisions au niveau des unités organisationnelles.

76. Les Inspecteurs ont donc conclu qu'il fallait renforcer les mécanismes internes de contrôle et de surveillance afin que les instruments contractuels des non-fonctionnaires soient correctement utilisés aux fins pour lesquelles ils ont été conçus et que les risques liés à l'emploi de cette catégorie de personnel soient atténués conformément aux bonnes pratiques du travail. À cet effet, les organisations doivent faire en sorte : a) qu'il y ait des mécanismes d'équilibre des pouvoirs lors du recrutement de non-fonctionnaires au niveau des unités; b) que la direction/les hauts responsables, appuyés par un service du Siège, comme celui des ressources humaines, recueillent des informations pertinentes, analysent les tendances générales et les risques et élaborent des rapports périodiques; et c) que des rapports analytiques sur l'emploi des non-fonctionnaires soient fournis à l'organe directeur ou délibérant, dans le cadre d'un point habituel de son programme de travail en vue du contrôle et de la surveillance de l'effectif total de l'organisation.

77. Les Inspecteurs estiment que les organisations devraient établir des rapports normalisés et périodiques sur l'emploi des non-fonctionnaires. Ces rapports peuvent comprendre les éléments suivants : a) le niveau/nombre et le coût des non-fonctionnaires employés; b) l'importance et la tendance du niveau de non-fonctionnaires en proportion de l'effectif total au niveau mondial, des pays, des départements/programmes; c) la répartition des contrats des non-fonctionnaires par lieu d'affectation et par département; d) des statistiques sur les dérogations aux règles ayant trait aux non-fonctionnaires et d'autres exceptions connexes; e) la durée moyenne des contrats des non-fonctionnaires par catégorie et par lieu d'affectation; f) le nombre/le niveau des non-fonctionnaires travaillant pendant plus d'un an dans l'organisation ainsi que leurs domaines de travail et leurs lieux d'affectation; g) la répartition par région et par sexe; h) la répartition et l'analyse des contrats par niveau de rémunération; et i) une analyse historique de l'information et des risques éventuels.

78. La mise en œuvre des recommandations ci-dessous permettra d'améliorer la transparence et la responsabilisation (recommandation 3), ainsi que les contrôles (recommandations 4 et 5).

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.

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/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.

Recommandation 5

Les chefs de secrétariat des organisations du système 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 domaines et les lieux d'affectation, l'évolution des tendances, les risques potentiels et les mesures correspondantes.

III. Politiques et régime des engagements ayant trait aux non-fonctionnaires

A. Manque de stratégie et de cadre pour l'emploi de personnel non fonctionnaire

Constatation principale : Il n'y a pas de cadre, de régime des engagements ni d'harmonisation à l'échelle du système pour l'emploi des non-fonctionnaires. Cela s'est traduit par des politiques et des régimes des engagements fragmentés à travers ledit système.

79. Le régime des engagements de la Commission de la fonction publique internationale de 2005¹⁴ regroupe les contrats du personnel en trois grandes catégories : les contrats à durée indéterminée (ouverts), les contrats à durée déterminée (un à cinq ans) et les contrats temporaires (moins d'un an). Il distingue les fonctions des organisations qui ont un caractère régulier et continu de celles qui répondent à des besoins spéciaux de courte durée.

¹⁴ L'Assemblée générale a approuvé le nouveau régime des engagements à compter du 1^{er} juillet 2009, comme indiqué dans sa résolution 62/248 et sous réserve des dispositions de la résolution 63/250.

80. Dans le cadre de l'enquête effectuée par la CFPI en 2012, les organisations ont fourni des informations en retour sur leur expérience concernant ce régime des engagements. Selon le rapport de la CFPI pour 2012 (A/67/30), sur les 19 organisations qui ont répondu, 16 ont déclaré que le régime répondait à leurs besoins, tandis que deux ont indiqué qu'il répondait « pour l'essentiel » à leurs besoins. Seule une organisation ayant appliqué ce régime a indiqué qu'il ne répondait pas à ses besoins et estimé qu'il devrait permettre, dans certaines circonstances, d'engager du personnel pour une durée pouvant atteindre trois mois, afin de remplir les fonctions de fonctionnaires temporairement absents, mais sans que ce personnel ait le statut de fonctionnaire.

81. Le régime de la CFPI ne comprend aucune disposition pour les non-fonctionnaires, étant donné que la Commission ne s'occupe que des questions relatives à la fonction publique internationale, et que les non-fonctionnaires ne sont pas considérés comme faisant partie de celle-ci; la Commission n'intervient donc pas dans l'examen et le suivi des contrats octroyés à cette catégorie de personnel. L'absence de régime à l'échelle du système pour l'emploi des non-fonctionnaires a conduit les organisations à élaborer leurs propres politiques et régimes des engagements spécifiques. En outre, elles n'ont pas élaboré de stratégie d'entreprise pour l'emploi des non-fonctionnaires et ces politiques sont souvent mises en œuvre de manière réactive et en fonction des contraintes de coût et de temps.

82. La plupart des organisations ont élaboré individuellement et séparément des documents de politique spécifiques et les arrangements contractuels pertinents pour certaines catégories de non-fonctionnaires. Toutefois, dans certaines organisations, ceux-ci se concentrent, à des degrés divers, sur des catégories spécifiques seulement, ou sont vagues et éparpillées dans des documents différents, tels que des bulletins, des instructions administratives ou des manuels sur les ressources humaines. En outre, les politiques et les lignes directrices existantes sont souvent génériques et ne donnent pas d'orientations pratiques claires pour une mise en œuvre appropriée.

Emploi de non-fonctionnaires pour remplacer les fonctionnaires en congé et délivrance de laissez-passer aux non-fonctionnaires

83. Il y a souvent des incohérences dans les politiques des organisations ayant trait aux non-fonctionnaires. Par exemple, il n'y a pas une interprétation commune au sein du système des Nations Unies en ce qui concerne le recours aux contrats de non-fonctionnaires pour remplacer les fonctionnaires en différents types de congé ou pour exercer des fonctions des fonctionnaires pendant de courtes périodes. Par exemple, certaines organisations – OIT, AIEA et PNUD –, comme en témoignent leurs documents de politique respectifs, ne permettent pas aux non-fonctionnaires de remplacer des fonctionnaires, y compris ceux en congé ou lorsque des postes sont soudainement vacants, alors que d'autres autorisent le recrutement provisoire de non-fonctionnaires pour pourvoir les postes vacants, offrir une couverture pour divers types de congés des fonctionnaires ou une assistance lors des pointes de volume de travail ou pendant les réunions. C'est le cas des agents temporaires à l'Organisation maritime internationale (OMI) ou des vacataires au Secrétariat de l'ONU. L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), la FAO, l'UIT et l'UNESCO aussi permettent aux non-fonctionnaires de remplacer et/ou d'aider des fonctionnaires en exerçant des types de fonctions identiques ou similaires aux leurs.

84. Au Secrétariat de l'ONU, les vacataires peuvent être employés pour les fonctions des fonctionnaires, bien qu'ils aient des contrats de non-fonctionnaires. Ils peuvent exercer à temps complet ou à temps partiel des fonctions analogues à celles qui sont confiées aux fonctionnaires : ils peuvent notamment remplir des fonctions de traducteur, d'éditeur, de professeur de langues, de spécialiste de l'information, de secrétaire, d'employé de bureau et de technicien à temps partiel ou d'autres fonctions qui pourraient être exercées par les fonctionnaires¹⁵.

85. Un autre exemple des incohérences de la politique à l'échelle du système concerne la manière dont les consultants sont traités lorsqu'ils sont en voyage officiel. Étant donné qu'ils ne sont ni des membres du personnel ni des responsables aux fins de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, la plupart des organisations leur accordent, pendant les voyages officiels, le statut d'« experts en mission » au sens de la section 22 de l'article VI de la Convention, et délivrent un certificat de l'ONU aux consultants/experts conformément à la section 26 de l'article VII de cette convention. Au PAM, conformément à la directive des ressources humaines relative à la gestion des contrats de consultants, ceux-ci peuvent se voir délivrer un certificat de l'ONU pour des engagements de trois mois ou moins ou un laissez-passer pour des engagements de trois mois ou plus¹⁶. À la FAO, les consultants recrutés pour un engagement de moins de six mois ont droit à un certificat des Nations Unies, et pour un contrat de six mois ou plus, un laissez-passer¹⁷.

86. Il convient de noter qu'en vertu de l'article VI de la section 18 de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, chaque institution doit désigner les catégories de personnel qui ont droit à un laissez-passer. Les catégories de personnes employées par les Nations Unies ou les organismes apparentés qui n'ont normalement pas le droit de recevoir un laissez-passer comprennent les consultants, les experts et les vacataires. Toutefois, conformément à la section I. B. du Guide sur la délivrance de documents de voyage des Nations Unies¹⁸, si elles remplissent des critères d'éligibilité spécifiques, un certificat des Nations Unies peut leur être délivré.

Non-fonctionnaires exerçant des fonctions de gestion

87. Les politiques pertinentes de la plupart des organismes du système des Nations Unies comprennent des dispositions visant à prévenir l'engagement de non-fonctionnaires pour des fonctions de gestion, de supervision, de représentation ou de prise de décisions. Toutefois, ce n'est pas le cas pour toutes les organisations. Par exemple, l'UIT n'applique aucune restriction à cet égard; la FAO permet aux consultants d'exercer des fonctions de gestion courantes, par exemple, l'approbation des congés et la supervision quotidienne du personnel. Toutefois, ils ne sont pas autorisés à exercer des fonctions de gestion en ce qui concerne les questions ayant trait au personnel, telles que les évaluations de performance individuelle ou les recommandations de prorogation ou de conversion des engagements. Au PNUD, les

¹⁵ Voir ST/AI/2013/4.

¹⁶ Programme alimentaire mondial (PAM), Manuel des ressources humaines, section III.2/Consultants 2.2 e), Directive de la Division des ressources humaines HR/2000/001, 26 avril 2000.

¹⁷ Manuel administratif de la FAO, chap. III, Personnel/Section 317/Consultants, 26 novembre 2002.

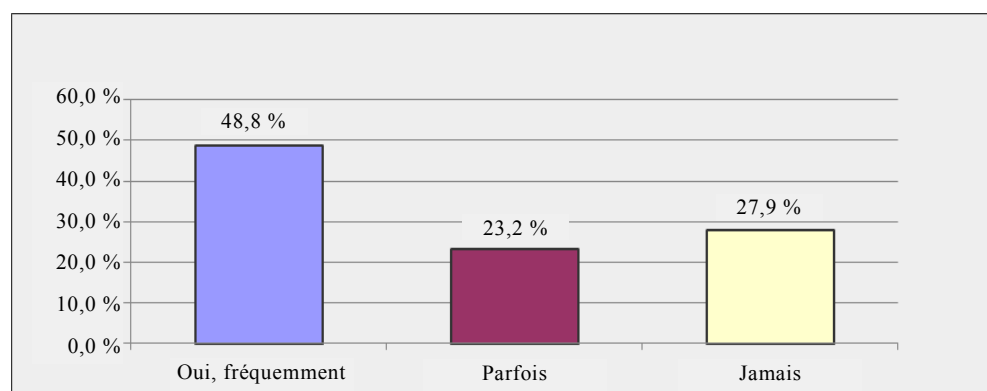
¹⁸ Voir <https://info.undp.org/global/documents/hr/Guide-to-the-Issuance-of-UN-Travel-Documents.pdf>.

non-fonctionnaires engagés en vertu de contrats de service ne peuvent superviser des fonctionnaires, mais peuvent superviser d'autres fournisseurs de services en fonction de la nature de leurs fonctions. Au cours des entretiens, les non-fonctionnaires se sont parfois plaints de ce que, bien qu'ils aient des responsabilités de gestion et de supervision, ils n'ont pas de numéro de code et ne sont pas autorisés à accéder aux systèmes de PGI dans la plupart des organisations. Toutefois, certaines organisations leur permettent l'accès à ces systèmes dans des situations particulières.

88. Comme le montre la figure V ci-dessous, 72 % des non-fonctionnaires ont déclaré qu'ils s'acquittaient fréquemment ou parfois de responsabilités de gestion, par exemple, la gestion ou la coordination de projets ou de programmes.

Figure V

Responsabilités de gestion des non-fonctionnaires (réponses à l'enquête, hormis celles des Volontaires des Nations Unies)



Source : Enquête du CCI auprès du personnel non fonctionnaire.

Incertitude concernant le moment d'utiliser les contrats de fonctionnaires ou de non-fonctionnaires : manque de directives pratiques

***Constatation principale :** Il y a beaucoup d'incertitude en ce qui concerne les conditions d'utilisation des contrats de fonctionnaires ou de non-fonctionnaires.*

89. Il convient de noter que les fonctionnaires ayant des contrats de courte durée de six mois ou plus ont le droit d'être payés mensuellement, ont habituellement droit aux congés annuels et aux congés de maladie et peuvent être affiliés à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. Dans le cas des non-fonctionnaires, certains contrats ne donnent aucun droit, alors que d'autres types de contrats octroient des droits limités, tels que les congés annuels et l'assurance médicale (voir annexe III). La portée et la multiplicité des arrangements contractuels disponibles dans certains cas créent une certaine confusion. Les observations reçues des responsables de certains organismes indiquent qu'il y avait un degré considérable d'incertitude pour ce qui est de savoir s'il faut octroyer un contrat de courte durée avec statut de fonctionnaire, ou recruter des non-

fonctionnaires dans le cadre de différents arrangements contractuels de courte durée sans les mêmes privilèges. En outre, les responsables des organisations utilisant de multiples régimes des engagements de non-fonctionnaires ont indiqué qu'ils avaient de la difficulté à choisir parmi ces régimes. Cela indique qu'il faut des directives pratiques unifiées en ce qui concerne le moment et la façon d'utiliser ces contrats.

90. Une bonne approche est celle adoptée par l'OIT où le contrat de collaboration externe est le seul arrangement contractuel de non-fonctionnaires utilisé pour la prestation de services par des personnes physiques en dehors de la relation de travail. Les contrats de collaboration extérieure sont destinés exclusivement à des activités de courte durée et sont axés sur des produits, et toutes les autres possibilités relèvent des contrats de fonctionnaires (de courte durée, à durée déterminée ou à durée indéterminée). Les Inspecteurs aimeraient faire remarquer que l'exercice de fonctions de nature identique ou similaire à celles des fonctionnaires passe par une relation de travail et par conséquent exige l'octroi de contrats de fonctionnaires, même si c'est pour de courtes périodes; toute pratique contraire peut être considérée comme discriminatoire en matière d'emploi. Il n'y a aucun fondement juridique solide pour octroyer des contrats différents, avec des avantages sensiblement différents, à des personnes effectuant les mêmes types ou des types similaires de travail. Cela est contraire aux principes du travail largement acceptés du salaire égal à travail égal.

91. Il y a actuellement des outils contractuels permettant des recrutements appropriés de personnel, comme ceux contenus dans le régime de la CFPI, lequel prévoit en effet des contrats temporaires de courte durée (moins d'un an) pour répondre à des besoins temporaires. Les engagements temporaires ont pour but de permettre aux organisations de gérer leurs besoins en personnel de courte durée. Comme indiqué dans la résolution 63/250 de l'Assemblée générale, ces contrats seront réservés au personnel à recruter pour faire face à des pointes de volume de travail, saisonnières ou non, ou à des besoins ponctuels, pour une durée de moins d'un an, et peuvent être renouvelés pour une année supplémentaire au maximum si telle pointe d'activités ou tels besoins opérationnels sur le terrain ou projets spéciaux à échéance précise le commandent. Si les organisations estiment que leurs régimes des engagements actuels ne répondent pas à leurs besoins, elles devraient travailler avec la CFPI pour élaborer des régimes appropriés plutôt que de recourir aux contrats de non-fonctionnaires de manière inappropriée.

92. Les organisations devraient en outre disposer d'instruments financiers souples permettant de créer des postes temporaires et adéquats pour le recrutement de courte durée de personnel grâce à des mécanismes de financement temporaire (par exemple assistance temporaire générale au Secrétariat de l'ONU). Normalement, les responsables de pays et de programmes devraient avoir un niveau raisonnable de délégation de pouvoirs pour l'utilisation de ces instruments de financement, leur permettant de recruter localement sans les restrictions associées à la création de postes de fonctionnaires, qui nécessite habituellement l'approbation du Siège.

93. La mise en œuvre de la recommandation ci-dessous permettra d'améliorer les contrôles et le respect des normes.

Recommandation 6

Les chefs de secrétariat des organisations du système 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.

B. Régime des engagements des non-fonctionnaires et avantages sociaux associés

Constatation principale : Les organisations ont une multitude de types de contrats de non-fonctionnaires avec différents avantages sociaux sans une base claire et rationnelle dans le cadre de bonnes pratiques de travail.

Constatation principale : Les régimes des engagements des non-fonctionnaires et les avantages associés varient considérablement selon les organisations du système des Nations Unies.

94. L'annexe III du présent rapport contient une liste des contrats de non-fonctionnaires utilisés par les organisations ainsi que les droits associés. La plupart des organisations disposent d'au moins deux types différents de contrats de non-fonctionnaires et certains en ont quatre ou cinq. La seule exception est l'OIT, où tous les types de non-fonctionnaires sont définis comme des « collaborateurs externes » (une catégorie et un type de contrat). L'UNOPS, avec son contrat de vacataire, et l'ONUDI, avec son accord individuel de services, suivent une approche similaire. Toutefois, le recrutement dans le cadre du contrat de vacataire et du contrat individuel de services peut se faire sur le plan « national » ou « international », avec des droits légèrement différents. D'autres organisations ont recours à plusieurs arrangements qui ne sont pas immédiatement classifiables, comme les contrats de surnuméraires, les contrats de louage de services, les contrats de services et les contrats de consultants individuels/spécialistes.

95. Le nombre de contrats de non-fonctionnaires utilisés actuellement par les organisations à travers le système semble disproportionné; elles ont recours actuellement à plus de 30 régimes des engagements de non-fonctionnaires, comme le montre l'annexe III. Il convient de noter que la terminologie prête souvent à confusion à l'échelle du système, étant donné que la plupart des régimes des engagements ne sont pas très différents. Certaines organisations utilisent des arrangements contractuels élaborés par d'autres organismes du système, dans certains cas avec des modifications mineures.

96. Bien que chaque organisation ait créé ou adapté ses propres régimes des engagements des non-fonctionnaires, on peut trouver des similitudes entre certains types de contrats de non-fonctionnaires. Ces régimes peuvent se regrouper généralement en deux grandes catégories : a) les contrats de non-fonctionnaires qui

se traduisent par une relation contractuelle indépendante – et qui sont appelés **contrats de « type consultant »** par souci de commodité dans le présent rapport; ils mettent généralement en jeu une somme forfaitaire ou le paiement de frais quotidiens sans avantages sociaux ou avec des avantages sociaux très limités; et b) les contrats de non-fonctionnaires utilisés dans une relation de travail de fait pour le travail effectué par les « fonctionnaires » et qui, par souci de commodité, sont appelés **contrats de « type service »**. Selon les organisations, ces contrats offrent une série d'avantages sociaux caractéristiques d'une relation de travail. Les organisations y ont fréquemment recours pour recruter du personnel exerçant des fonctions identiques ou analogues à celles du personnel et, en contrepartie, accordent certains droits, tels que les congés annuels, les congés de maladie, l'assurance médicale et les congés de maternité.

a) *Les contrats de type consultant*

97. Les contrats de type consultant comprennent rarement des droits, juste un paiement forfaitaire. Ils sont généralement utilisés lorsqu'une expertise particulière est requise pour fournir des produits ou des services précis dans des délais donnés. Des exemples de services de consultant comprennent l'élaboration d'une note conceptuelle ou d'un rapport consultatif, la préparation d'un descriptif de projet, l'animation d'un atelier ou la fourniture de conseils techniques stratégiques. La plupart des organisations ont des contrats spécifiques pour ce genre de fonctions/services. Certaines les appellent contrats de consultant (par exemple le PAM, l'UNESCO, la FAO, le FNUAP, le HCR, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et l'OMS) tandis que d'autres utilisent différentes appellations, comme collaboration externe (OIT), contrat de vacataire (PNUD) ou contrat de vacataire recruté sur le plan international (UNOPS). Il convient de noter que la plupart des organisations utilisent des processus des ressources humaines pour recruter des consultants, à l'exception du PNUD et de l'UNICEF, qui ont recours à des processus de compétition, avec par conséquent des appels à candidatures.

Avantages sociaux des contrats de type consultant

98. Comme on le voit à l'annexe III, la plupart des organisations offrent des conditions contractuelles minimales pour ce type de contrat, mais il y a de petites différences. Par exemple, les consultants sont couverts par des polices d'assurance contre les actes de malveillance¹⁹ dans la plupart des organisations; toutefois l'OIT n'offre pas une telle couverture pour les contrats de collaboration externe. Il convient de noter que cette police est un exemple de coopération interinstitutions basée sur le respect, par toutes les organisations du système des Nations Unies, de lignes directrices et de procédures de sécurité communes. Les Inspecteurs estiment qu'il faut adopter une approche commune pour sa mise en œuvre; **ils recommandent aux organisations qui ne fournissent pas encore de protection aux consultants ou à tout autre type de non-fonctionnaires en vertu de cette police de revoir leurs politiques respectives.** Le contrat de vacataire recruté sur le plan international de l'UNOPS et l'accord individuel de services avec recrutement sur le plan international de l'ONUDI prévoient des congés annuels et des congés de maladie, contrairement à ceux de la plupart des autres organisations. Étant donné

¹⁹ La police d'assurance contre les actes de malveillance couvre différentes catégories de personnes. La catégorie 1 concerne notamment les autres membres du personnel recrutés sur le plan international (c'est-à-dire les consultants et autres types de personnel non-fonctionnaire), la catégorie 2 concerne notamment les autres membres du personnel recrutés sur le plan local, et la catégorie 3, les non-fonctionnaires en mission et/ou en voyage.

que les consultants sont des entrepreneurs indépendants, s'ils sont employés comme tels dans la pratique, il est logique de ne pas leur octroyer d'avantages sociaux autres que ceux prévus par le contrat d'assurance contre les actes de malveillance.

99. Le contrat de type consultant, s'il est utilisé de manière appropriée, n'est pas représentatif d'une relation de travail. Les consultants sont des entrepreneurs indépendants. Toutefois, les Inspecteurs ont constaté au cours de leurs missions sur le terrain que ce contrat était mal utilisé et appliqué dans des cas où l'existence d'une relation de travail exige le recours à des contrats de fonctionnaires.

b) Les contrats de type service

100. Les contrats de type service qui sont octroyés en vertu d'une relation de travail de fait servent fréquemment à recruter des non-fonctionnaires pour effectuer pendant de longues périodes, avec ou sans interruption, un travail du type de celui des fonctionnaires. Pour ce type de contrat, les organisations ont des noms différents, tels que contrats de vacataires au Secrétariat de l'ONU, à l'UNICEF et au HCR; contrats de services au PNUD, au PAM et au FNUAP; contrats du personnel de projets recruté sur le plan national à la FAO, contrats de services et contrats de louage de services à l'UNESCO et à l'OMS, contrats de vacataire recruté sur le plan local à l'UNOPS et accords individuels de services du personnel d'appui local à l'ONUDI. Pour simplifier, le présent examen utilisera l'expression « contrats de type service » pour tous les arrangements contractuels de non-fonctionnaires caractérisés par une relation de travail de fait. Ces contrats octroient habituellement un ensemble variable de droits de base associés, parfois en fonction des conditions du marché du travail local, qui sont conçus pour recruter des non-fonctionnaires pour des périodes de temps relativement longues.

101. Le PNUD utilise son régime du contrat de services pour les recrutements locaux. Ce contrat n'est pas destiné aux sièges ni aux bureaux de liaison. La politique du PNUD est de s'en servir pour fournir des services d'appui non essentiels qui seraient normalement confiés à une entreprise, tels que les services d'entretien, de sécurité et de technologie de l'information, et pour le personnel des projets de développement afin d'appuyer leur exécution ou leur mise en œuvre. Ce régime de contrat de service, parfois légèrement modifié, est aussi largement utilisée par le FNUAP, ONU-Femmes, le PAM et l'UNESCO.

102. Les Inspecteurs estiment que les contrats de type service sont caractéristiques d'une relation de travail et, comme indiqué ci-dessus, il faudrait plutôt recourir aux contrats de fonctionnaires, qu'ils soient à durée déterminée ou de courte durée. Dans la pratique, avec le recours répandu aux contrats de type service, une nouvelle catégorie de personnel parallèle est en train d'être créée dans le système des Nations Unies.

Avantages sociaux prévus par les contrats de type service

103. Ces contrats offrent, à des degrés divers, un ensemble de droits, tels que les congés annuels et les congés de maladie, l'assurance maladie ainsi que les congés de maternité et/ou de paternité. Ces droits varient selon les organisations (voir l'annexe III). Dans de nombreuses organisations, ces contrats offrent de meilleurs avantages sociaux que les contrats de type consultant, en reconnaissance du fait qu'ils sont prévus pour le travail du type de celui des fonctionnaires. Certains droits sont destinés à respecter les prescriptions du marché du travail local pour des services similaires. Les Inspecteurs tiennent à préciser que, du point de vue des

bonnes pratiques de travail, tant que les non-fonctionnaires sont employés pour de courtes périodes comme entrepreneurs indépendants sans une relation employeur-employé, il n'est nullement nécessaire d'octroyer des avantages sociaux autres que ceux prévus dans la politique d'assurance contre les actes de malveillance. Toutefois, des problèmes majeurs surgissent lorsqu'une personne est employée de la même manière qu'un fonctionnaire, c'est-à-dire dans le cadre d'une relation employeur-employé et pendant de longues périodes, seulement avec un contrat de non-fonctionnaire au lieu d'un contrat de fonctionnaire. Dans ce cas, l'octroi de certains avantages sociaux atténue l'injustice, sans toutefois l'éliminer.

104. En général, les contrats de services (au PNUD, au PAM et au FNUAP) et les contrats de vacataire (à l'UNOPS) offrent de meilleures conditions, y compris les congés annuels, les congés de maladie, l'assurance médicale et les congés de maternité, tandis que les contrats de vacataire au Secrétariat de l'ONU, à l'UNICEF et au HCR n'offrent aucun de ces avantages. La politique générale de la FAO en ce qui concerne les contrats du personnel de projets recruté sur le plan national sur le terrain est de se conformer à la législation du travail locale pour les congés annuels, les congés de maladie et les congés de maternité. La plupart des organisations n'offrent pas de régime de retraite, bien que cela soit exigé par la législation locale du travail. Elles affirment qu'elles incluent un montant forfaitaire au salaire à cette fin, ce qui n'a aucun sens en vertu des principes du travail.

105. Le contrat de vacataire utilisé au Secrétariat de l'ONU n'octroie aucun droit, bien qu'il serve à recruter des gens pour exercer des fonctions identiques ou analogues à celles des fonctionnaires et ce, pour de longues périodes, comme observé dans les opérations de maintien de la paix. De même, l'UNICEF, qui a recours à ce même régime des engagements, n'octroie aucun avantage social aux vacataires. La FAO utilise deux types différents de contrat de type service : l'accord de services personnels et le contrat du personnel de projet recruté sur le plan national. Les responsables interrogés ont souvent indiqué qu'ils étaient dans l'incertitude au moment de choisir entre ces contrats. Il y a des différences entre les avantages sociaux des deux types de contrat; ainsi, alors que le contrat du personnel de projet recruté sur le plan national octroie des congés de maternité, l'accord de services personnels n'offre pas cet avantage.

106. Les congés annuels et les congés de maladie sont les avantages les plus courants pour ce type de contrat, suivis de l'assurance médicale et des congés de maternité. Au total, 77,4 % des non-fonctionnaires qui ont répondu à l'enquête ont déclaré qu'ils avaient une assurance médicale de leurs organisations respectives. En ce qui concerne l'assurance maladie pour les personnes à charge, elle est octroyée par les contrats de louage de services et les contrats de services du PAM, et le PNUD l'offre pour les contrats de services à compter du 1^{er} janvier 2014. La plupart des organisations n'offrent pas de prestations de retraite. Elles affirment habituellement qu'elles l'incluent dans les paiements forfaitaires, alors qu'en réalité, ces montants sont trop faibles et ne sont pas conformes aux bonnes pratiques du travail en raison de leur caractère forfaitaire alors qu'ils devraient s'inscrire dans la durée. Seuls le PNUD et le PAM ont des dispositions pour des régimes de retraite locaux dans un nombre limité de pays pour les fournisseurs de services. Le premier a indiqué que les conditions de service concernant la retraite variaient considérablement en fonction du contexte local. Lorsque les fournisseurs de services peuvent participer aux régimes locaux, il inclut un montant forfaitaire aux fins de la pension.

107. Comme mentionné ci-dessus, les organisations offrent différents contrats et différents avantages pour un travail similaire au même lieu d'affectation. Cela reflète un manque d'harmonisation, de coopération et de communication entre elles et ce problème devrait être traité comme une priorité. Certains régimes de contrat de services octroient des avantages très semblables à ceux des contrats de fonctionnaires, la plus grande différence étant la pension de retraite et l'application des règles et du règlement du personnel. Cela peut signifier que les organisations sont prêtes à offrir aux non-fonctionnaires des avantages sociaux analogues à ceux des fonctionnaires, mais préfèrent éviter l'application des règlements du personnel et les passifs à long terme et conserver la souplesse, y compris la possibilité de recruter et de licencier facilement ainsi que le pouvoir de fixer l'échelle de rémunération.

Résultats de l'enquête : satisfaction concernant les droits et les fonds de retraite

108. Les droits associés sont un facteur important dans un contrat. Pour confirmer ce point, le tableau 3 ci-dessous montre le niveau de satisfaction des répondants à l'enquête auprès des non-fonctionnaires en ce qui concerne les différents aspects de leurs contrats respectifs. Il convient de noter que le niveau d'insatisfaction le plus élevé concernant les dispositions contractuelles des non-fonctionnaires a trait aux droits, avec 47 % des répondants partiellement ou complètement insatisfaits.

Tableau 3

Réponses à l'enquête sur le niveau de satisfaction des non-fonctionnaires (en pourcentage)

	<i>Satisfaits</i>	<i>Partiellement satisfaits</i>	<i>Partiellement insatisfaits</i>	<i>Insatisfaits</i>	<i>Sans opinion</i>
Durée des contrats	28	36	12	22	2
Droits	19	27	12	35	7
Fonctions exercées	54	31	8	5	2
Salaire perçu	26	36	13	23	2

Source : Enquête du CCI auprès du personnel non fonctionnaire.

109. Beaucoup de non-fonctionnaires travaillent pendant de nombreuses années dans les organismes du système des Nations Unies. L'absence de régime de retraite menace leur bien-être futur. Lorsqu'on leur a demandé dans l'enquête s'ils ont un régime de pension, 85,8 % ont répondu « non ». Les autres ont déclaré qu'ils en avaient un par l'intermédiaire de leur organisation (6,9 %), de leur gouvernement (3,7 %) ou par d'autres moyens (3,6 %). Étant donné que 85,3 % des répondants avaient 30 ans ou plus, l'absence de régime de retraite est un problème sérieux. Il est évident que les non-fonctionnaires accordent de l'importance à ce droit : à la question de savoir s'ils accepteraient que leur organisation offre cet avantage en retenant une partie de leurs revenus, et donc en réduisant leurs salaires nets, 66 % ont répondu « oui » alors que 21,4 % ont répondu « non ».

110. De fait, les non-fonctionnaires se sont souvent plaints, au cours des entretiens, de ce qu'ils pouvaient perdre leur emploi à tout moment et n'avaient pas de filet de

protection, comme une pension ou une indemnité de fin de service ou tout autre type de paiement forfaitaire qui pourrait les aider pour un temps jusqu'à ce qu'ils trouvent un autre emploi. Certaines organisations ouvrent un compte dans une banque locale pour les non-fonctionnaires et y versent un certain pourcentage de leur rémunération jusqu'à ce que l'employé quitte l'organisation, moment où il peut retirer l'argent. Au cours des entretiens, les non-fonctionnaires ont déclaré qu'ils préféreraient ce genre d'arrangement plutôt que de recevoir toute leur rémunération en argent liquide. L'UNOPS a informé les inspecteurs qu'il avait peu auparavant lancé un fonds de prévoyance sous la forme d'un plan d'épargne à l'échelle mondiale pour tous les non-fonctionnaires (voir l'encadré ci-dessous).

**Fonds de prévoyance de l'UNOPS à l'intention
des vacataires recrutés sur le plan local**

L'UNOPS a introduit en octobre 2014 à l'intention des vacataires recrutés sur le plan local, un plan d'épargne auquel les bénéficiaires cotisent 7,5 % de leur rémunération mensuelle et l'UNOPS 15 %. Ce fonds est géré par un prestataire de services externe. Ce régime est obligatoire pour tout vacataire recruté sur le plan local ayant un contrat régulier, c'est-à-dire de plus de trois mois (et non un contrat de consultant de courte durée ou pour les avances sur honoraires). Il est prévu de l'étendre sur une base volontaire aux vacataires recrutés sur le plan international. Les cotisations sont versées en dollars et, étant donné que le fonds est géré par un prestataire de services externe, l'UNOPS n'assume aucune responsabilité. Toutefois, il s'est engagé à payer tous les frais administratifs pour la gestion du fonds. À son départ de l'UNOPS, le personnel peut choisir de différer le retrait de ses contributions pendant une période pouvant aller jusqu'à six mois, au cas où il retournerait à l'UNOPS ou en deviendrait fonctionnaire pendant cette période.

Formation

111. Les organisations offrent des possibilités de formation à leurs non-fonctionnaires ayant de longs états de service, mais cela n'est pas systématique et ne s'inscrit pas dans une politique de formation. Il ressort de l'enquête auprès des non-fonctionnaires que 59 % des répondants ont bénéficié d'une formation. Au cours des entretiens, les non-fonctionnaires se sont parfois plaints de ce que, bien qu'ils fassent un travail identique ou analogue à celui des fonctionnaires, ils avaient moins de possibilités de formation. En particulier, lorsque celle-ci doit être payée pour chaque participant par l'organisation, ce sont surtout les fonctionnaires qui sont autorisée à y participer. Là encore, si les non-fonctionnaires étaient employés comme entrepreneurs indépendants pour de courtes périodes comme il se doit, aucune formation ne serait nécessaire car ils seraient recrutés pour les compétences qu'ils possèdent déjà. Étant donné qu'ils sont employés comme des fonctionnaires, ce serait juste, en particulier pour ceux qui travaillent pendant de longues périodes, de leur permettre de bénéficier de formations. Ce serait un investissement fait par l'organisation pour améliorer leur rendement.

C. Volontaires des Nations Unies

112. Le programme des VNU a été établi par l'Assemblée générale dans sa résolution 2659 (XXV) pour déployer ceux-ci, plutôt que comme un régime des engagements. Il sert la paix et le développement par des activités bénévoles menées partout dans le monde. Par conséquent, les VNU, de par la nature de leur engagement, ne sont pas employés de la même manière que les consultants ou le personnel contractuel non fonctionnaire. Ils reçoivent une indemnité de subsistance et non un salaire. Le Siège de ce programme indique que les avantages de l'emploi des VNU comprennent l'accès à des compétences et à un vaste registre; la souplesse, la rapidité et la capacité requises pour recruter des personnes capables d'exercer un éventail de fonctions et sont disponibles en grand nombre; une structure intégrée de gestion des ressources humaines qui réduit les charges administratives pour les partenaires; la capacité de recruter des citoyens du monde et d'accroître la diversité du personnel; la promotion du volontariat pour la paix et le développement; et le transfert de connaissances.

113. Avec des unités sur le terrain dans 86 pays, ce programme est présent dans le monde entier à travers les bureaux du PNUD et fait rapport à son Conseil exécutif. Compte tenu de son caractère volontaire, les VNU ne sont pas considérés comme des membres du personnel régulier des Nations Unies; toutefois, ils effectuent souvent des tâches effectuées par ces derniers.

114. Il ressort de l'examen que dans certaines organisations et certains lieux d'affectation, les VNU étaient en train de devenir une partie importante du personnel. Leur emploi fait partie de la planification du personnel dans les opérations de maintien de la paix : environ 200 VNU travaillent à la MINUSTAH, représentant le tiers de l'effectif total du personnel de la catégorie des administrateurs; et quelque 560 VNU travaillent à la MONUSCO (en mars 2013), soit environ la moitié de l'ensemble du personnel recruté sur le plan international. Au cours des entretiens, les responsables ont indiqué que les VNU exerçaient des fonctions identiques ou analogues à celles des fonctionnaires; toutefois, leurs coûts associés étaient considérablement plus bas.

115. Les VNU sont employés dans différents domaines. Par exemple, à la MINUSTAH, ils travaillent dans des domaines essentiels (c'est-à-dire liés au mandat de la mission, comme les droits humains ou les affaires civiles) et dans des domaines d'appui, comme les services administratifs et techniques, y compris la sécurité. Les Inspecteurs ont été informés que les VNU exerçaient parfois des fonctions de supervision (HCR), contrairement au règlement, mais le manque de personnel recruté sur le plan international obligeait certaines unités à employer des VNU à des postes de gestion. Ils assuraient aussi parfois l'« intérim » dans certains cas pour remplacer le personnel recruté sur le plan international en congé.

116. Malgré le caractère volontaire de leur mission, de nombreux VNU sont relativement jeunes (leur âge moyen est de 39 ans) ou n'ont pas le profil de personnes en fin de carrière qui veulent offrir l'expérience et les compétences qu'elles ont déjà accumulées. De nombreux VNU voient leur affectation comme une voie possible de carrière future comme personnel de l'ONU. Dans les opérations de maintien de la paix, les VNU peuvent servir au même poste d'affectation pendant une durée pouvant aller jusqu'à six ans mais doivent interrompre le service pendant six mois pour postuler à des postes de fonctionnaires au même lieu d'affectation.

Certains responsables, ainsi que des VNU, ont exprimé leur insatisfaction de cette règle. Il convient de noter que cette restriction ne s'applique pas s'ils postulent dans une autre mission. En revanche, les VNU du HCR peuvent postuler à des postes vacants sans devoir interrompre leur service.

117. Les VNU interrogés ont exprimé leur insatisfaction et leur découragement par rapport au fait qu'ils effectuent les mêmes tâches, parfois avec des qualifications plus élevées, que le personnel recruté sur le plan international et/ou national qui bénéficie de rémunérations plus élevées et de meilleurs droits. Les VNU, en particulier ceux recrutés localement, se sont plaints de ce qu'il n'y avait aucune approche systématique pour déterminer et ajuster leur rémunération. De fait, la détermination de la rémunération des VNU en Inde était mal organisée, et les conditions locales d'inflation n'étaient pas prises en considération. **Il importe que les organisations, en coopération avec le Siège du programme des VNU, facilite la mise en place de mécanismes d'examen périodique et d'ajustement de la rémunération des VNU.** Ceux-ci se sentent souvent victimes de discrimination par rapport au personnel recruté sur le plan international et parfois même au personnel recruté sur le plan national. Le Siège du programme a informé les Inspecteurs qu'il travaillait sur le renforcement de la méthodologie de détermination des niveaux des indemnités de subsistance des VNU.

118. Le niveau élevé de l'emploi de VNU soulève la question inévitable de savoir si cela est conforme à l'objectif principal de ce programme. Il ressort des informations recueillies lors des entretiens organisés au cours des missions sur le terrain que dans de nombreux cas, le poste de VNU était considéré plus comme une possibilité d'emploi que comme un acte de volontariat. Les responsables interrogés ont déclaré que le bureau de pays pouvait créer assez facilement des postes de VNU sans devoir lutter pour obtenir des postes de fonctionnaires auprès du Siège. Les VNU étaient considérés comme faisant partie du personnel de la catégorie des administrateurs mais avec moins de droits. Cette situation risque de conduire à la création de deux types de personnel avec des droits différents, plutôt que de promouvoir le volontariat.

119. Les Inspecteurs estiment que les organismes du système des Nations Unies qui emploient beaucoup de VNU devraient revoir leurs pratiques à la lumière de l'objectif du programme des VNU et des bonnes pratiques de travail. **Étant donné que les VNU travaillent de nombreuses années aux côtés des fonctionnaires, il serait juste de leur permettre de postuler aux postes vacants comme candidats internes²⁰. Leurs indemnités de subsistance et les droits connexes devraient être déterminés de manière systématique et rationnelle, en tenant compte des conditions de vie locales et des ajustements de salaire des fonctionnaires.**

D. Pratiques d'externalisation

120. Les pratiques d'externalisation ne sont pas analysées dans le présent examen; toutefois, étant donné que l'externalisation des services peut parfois remplacer des contrats individuels de non-fonctionnaires, l'examen doit attirer l'attention sur la situation des personnes qui travaillent dans les locaux des organisations pour des

²⁰ L'UNICEF a indiqué que tous les candidats (internes et externes) étaient autorisés à postuler au même moment.

entreprises externes. Les personnes interrogées ont indiqué que les organisations envisageaient de plus en plus d'externaliser des services pour diverses raisons, y compris pour éviter des problèmes administratifs (règlements ayant trait aux fonctionnaires et non-fonctionnaires) et pour réduire les coûts. Les organisations affirment que l'externalisation de services leur permettait de réduire le fardeau administratif, par exemple en passant un seul contrat avec une société plutôt que plusieurs contrats individuels, avec les problèmes connexes de durée, de renouvellement et de droits.

121. Les responsables interrogés ont indiqué que dans le contexte d'une opération de maintien de la paix, le recours à l'externalisation des services à des entreprises locales n'est pas une option viable car il n'y a pas d'entreprises locales ou, dans certains cas, celles-ci ne sont pas fiables. Les dirigeants de la MINUSTAH ont indiqué que les tentatives d'externalisation de certains services localement avaient échoué. Toutefois, ils ont externalisé les services de technologie de l'information par le biais d'un contrat avec le système du Siège. L'UNOPS externalisait les services de nettoyage, le PAM le nettoyage et le jardinage, et le HCR le nettoyage, le jardinage et la climatisation. En République démocratique du Congo, la MONUSCO a externalisé certaines activités, telles que la gestion des installations et les services de nettoyage, et le PAM le nettoyage et la sécurité.

122. Sans une politique rationnelle et bien pensée, il est possible que les pratiques d'externalisation engendrent des risques pour les organisations. L'externalisation ne devrait pas servir à contourner les règlements du personnel ou à réduire les coûts sans se préoccuper d'éventuelles pratiques d'emploi injustes des entreprises de sous-traitance. Certains employés de ces entreprises ont indiqué au cours des entretiens qu'ils n'avaient pas droit aux congés annuels ou de maladie depuis plusieurs années. Ce fut seulement après l'intervention des responsables concernés des organisations que ces congés avaient été accordés. Certains responsables ont indiqué aux Inspecteurs que l'absence de politiques organisationnelles pour assurer ou vérifier que les personnes qui travaillent dans les locaux des organisations bénéficient de salaires décentes et d'avantages sociaux engendrait, en dehors du risque pour la réputation, un risque de vulnérabilité pour les organisations, en particulier en ce qui concerne l'externalisation de la sécurité.

123. Les Inspecteurs tiennent à souligner que les organisations ne devraient pas fuir leur responsabilité de veiller au traitement approprié et équitable des personnes qui travaillent dans leurs locaux. Par conséquent, conformément aux valeurs défendues par le système des Nations Unies, comme celle d'un travail décent, il serait approprié d'exiger l'inclusion de normes minimales dans les contrats d'externalisation. Il faudrait contrôler régulièrement le respect de ces normes.

124. La mise en œuvre de la recommandation ci-dessous devrait permettre de renforcer le contrôle et le respect des normes.

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/d'externalisation bénéficient de conditions de travail décentes, y compris un salaire équitable ainsi que des avantages sociaux et des droits appropriés.

IV. Gestion du personnel non fonctionnaire**A. Sélection et recrutement**

Constatation principale : La gestion du personnel non fonctionnaire est très inégale et dépend largement de la qualité des responsables locaux, en particulier des gestionnaires recruteurs, ainsi que de l'appui et de la supervision des services de gestion des ressources humaines.

125. Dans la plupart des organisations, le processus de recrutement et de sélection est piloté par les services recruteurs, ceux de gestion des ressources humaines ayant un rôle d'appui et, à des degrés variables, de supervision. Dans certains cas, en fonction du régime des engagements utilisé, en particulier pour les contrats de type consultant, le louage de services est administré à travers les services d'achats, comme au PNUD pour ses contrats individuels. Le niveau de délégation de pouvoirs aux bureaux extérieurs pour le recrutement des non-fonctionnaires est élevé; toutefois, les organisations exigent l'intervention de commissions/comités d'examen centraux lorsque les seuils financiers établis sont dépassés, comme dans le cas des contrats de vacataire de l'UNOPS²¹ et des contrats de service du PNUD²².

126. Les bureaux extérieurs ont une grande marge de manœuvre et de nombreuses options en ce qui concerne la publication ou l'annonce des postes vacants. Ils peuvent aussi tenir des registres de candidats. Le PNUD classe les candidats potentiels pour ses contrats de services selon 11 niveaux, divisés en cinq groupes différents. Pour les groupes inférieurs, ses bureaux peuvent utiliser un fichier central de candidats et annoncer les postes vacants auprès des entités locales des Nations Unies et, si nécessaire, dans les médias locaux. Pour les groupes supérieurs, toutes les trois options sont utilisées; le bureau du PNUD établit un comité spécial pour sélectionner les candidats les plus qualifiés et des entretiens sont organisés avec au moins trois candidats.

127. Le Secrétariat de l'ONU n'a pas de politique d'annonce liée à la durée du contrat, sauf pour les contrats de consultant de plus de six mois. À l'OIT et à l'OMS, le recrutement des non-fonctionnaires est décentralisé et assuré par les gestionnaires recruteurs. Un rapport de sélection est entériné par le gestionnaire

²¹ Les contrats de vacataires de plus de 100 000 dollars de valeur annuelle doivent être examinés par le Comité des marchés et des achats du Siège.

²² Tout contrat de service dont le coût prévu est de 100 000 dollars ou plus au cours d'un contrat doit être soumis au Comité consultatif des achats ou au Comité consultatif régional des achats pour approbation.

recruteur et le responsable chargé de l'approbation. En général, les organisations exigent que plusieurs candidats qualifiés soient considérés pour chaque nomination. À la FAO, dans le cas des contrats de consultants/services personnels de longue durée, c'est-à-dire de plus de six mois, les services recruteurs sont vivement encouragés à envisager la publication d'une annonce.

128. Il est clair que les divers services recruteurs respectifs sont les mieux placés pour déterminer les besoins et élaborer les mandats correspondants. Les gestionnaires recruteurs jouent un rôle important dans le processus de recrutement et de sélection. Cependant, les services recruteurs et les responsables de programmes ne sont pas des spécialistes des ressources humaines et n'ont souvent pas de critères clairs pour déterminer le type de contrat à utiliser. En outre, ils doivent souvent répondre à des besoins urgents.

129. Les Inspecteurs ont noté que, bien que les processus de recrutement comprennent certains éléments de compétition comme la nécessité d'examiner au moins trois candidatures pour la sélection, ceux-ci sont souvent considérés comme des éléments bureaucratiques qui retardent le recrutement. C'est un fait que les organisations ont besoin des non-fonctionnaires, notamment les consultants, rapidement et en principe pour de courtes périodes. Cette situation nécessite un processus de recrutement simplifié. Toutefois, lorsque les non-fonctionnaires deviennent une partie intégrante de l'effectif total et travaillent pendant de nombreuses années dans les organisations, il devient clair que les règles et règlements du personnel établis sont contournés par le recours aux contrats de non-fonctionnaires et vidés de leur substance. Par conséquent, les organisations devraient envisager de mettre en place des mécanismes efficaces de contrôle et de supervision internes pour le recrutement des non-fonctionnaires, en fonction de leur importance en leur sein. Par exemple, cela pourrait nécessiter l'intervention d'un responsable des ressources humaines et du personnel de deux sections différentes dans le processus de recrutement ou l'établissement des prescriptions relatives aux annonces et aux jurys d'entretien en vue du recrutement de non-fonctionnaires particulièrement importants ou pour de longues périodes.

Responsabilité des gestionnaires recruteurs

130. Les inspecteurs ont été informés au cours des entretiens avec des gestionnaires recruteurs que la décision de choisir un contrat de fonctionnaire ou de non-fonctionnaire était fréquemment motivée par des limitations pratiques sur le terrain et dictées par des besoins urgents pas toujours directement liés à la nature ou à la durée des fonctions à exercer. Souvent, les besoins pressants d'exécution, les contraintes financières, l'urgence et/ou l'absence d'orientations détaillées concernant le moment de recourir aux différents types de contrat conduisent fréquemment les responsables à choisir l'option la plus facile ou la plus souple.

131. La responsabilité des gestionnaires recruteurs, des superviseurs directs et/ou des responsables de l'approbation sur le terrain est reconnue par de nombreuses organisations dans les directives émises pour faciliter l'utilisation des arrangements contractuels. Toutefois, il y a des insuffisances dans la pratique en ce qui concerne le rôle du personnel des services des ressources humaines ou des autres mécanismes d'équilibre des pouvoirs dans le processus. Par exemple, aucun rôle d'examen ou de supervision n'est assumé par les responsables des ressources humaines ou toute autre unité à l'OIT, mais dans certains lieux d'affectation, des agents des services des ressources humaines ont volontairement pris sur place l'initiative de vérifier en

amont les contrats de collaboration externe pour prévenir les abus. Dans le cas de la FAO, les responsables ont expliqué que le recrutement de non-fonctionnaires au plan local était délégué aux gestionnaires recruteurs, mais que le bureau de gestion des ressources humaines avait le pouvoir de vérifier le type de contrat, la durée, les niveaux de rémunération et les interruptions obligatoires. Les Inspecteurs estiment que les services/bureaux des ressources humaines devraient être en mesure de vérifier que le type de contrat et les conditions pertinentes proposées par les services recruteurs sont conformes aux politiques de l'organisation et à l'utilisation prévue du régime des engagements suggéré.

132. Dans son document d'orientation pour le régime des contrats individuels²³, le PNUD a indiqué que le responsable qui approuve ledit contrat était comptable de son utilisation appropriée. Un vacataire ne doit en aucun cas être employé pour les fonctions normalement exercées par un fonctionnaire, ni pour remplacer un fonctionnaire absent, quelle que soit la durée de cette absence. Ces fonctions devraient être exercées dans le cadre de contrats de fonctionnaires, comme des nominations temporaires ou à durée déterminée.

133. Dans le même ordre d'idées, le Secrétariat de l'ONU stipule dans l'instruction administrative sur les consultants et vacataires (ST/AI/2013/4) que lorsqu'un vacataire est engagé à titre temporaire pour exécuter des tâches et fonctions analogues à celles qui sont normalement exécutées par un fonctionnaire, il existe une stratégie claire pour une solution de dotation en personnel de longue durée. Cette déclaration est identique à celle de l'instruction administrative pertinente de l'UNICEF sur les consultants et vacataires. Toutefois, comme expliqué dans les sections précédentes, ces prescriptions sont rarement suivies dans la pratique, et on a trouvé que des vacataires restaient sur des contrats de non-fonctionnaires de courte durée pour de longues périodes sans aucune perspective de solution à long terme.

134. Les Inspecteurs concluent que l'administration du personnel non fonctionnaire est très variable et dépend largement de la qualité des responsables locaux, en particulier des gestionnaires recruteurs, ainsi que de l'appui fourni et de la supervision exercée par les services des ressources humaines.

Représentation équilibrée des sexes

135. Lorsque les non-fonctionnaires sont recrutés pour de courtes périodes et pour fournir des produits très spécifiques, il serait raisonnable d'avoir des conditions de recrutement simples qui ne nécessitent pas les mêmes éléments que les procédures de recrutement des fonctionnaires. Toutefois, les non-fonctionnaires sont aujourd'hui devenus une partie importante du personnel dans certaines organisations et la majorité dans d'autres. Dans ces conditions, les politiques qui préconisent la répartition équilibrée des sexes parmi les fonctionnaires deviennent inutiles s'il n'y a pas de politique de ce genre pour les non-fonctionnaires qui travaillent avec eux pendant de nombreuses années.

136. La plupart des organisations ont une politique de représentation équilibrée des sexes au sein de leur personnel, mais elle ne s'applique pas aux non-fonctionnaires. Certains organismes – Secrétariat de l'ONU, PNUD, FNUAP, UNESCO et FAO –

²³ Voir www.un.cv/files/GUIDELINES%20on%20Individual%20Contract%20-%208%20December.pdf.

ont inclus des clauses générales d'équilibre entre les sexes dans les régimes des engagements de certains non-fonctionnaires, principalement les consultants. Toutefois, ce ne sont que des déclarations très générales, aucun objectif associé ne peut être déterminé et il n'y a pas de suivi systématique pour assurer le respect de ces clauses. Les organisations qui ont répondu au questionnaire qui leur était destiné ont certes indiqué que cette question était dûment prise en compte dans la pratique, mais il n'y a pas de politique écrite et elle est laissée à la discrétion des responsables. La plupart des organisations ne disposent pas de statistiques sur cette question, ce qui rend l'analyse impossible. Toujours est-il qu'il y avait un déséquilibre frappant entre les sexes d'après les réponses à l'enquête auprès des non-fonctionnaires, dont 80 % étaient des hommes.

137. Il importe de souligner que les mandats, les activités et les programmes de la plupart des organisations sont axés sur le développement. Dans ce contexte, la promotion et le recrutement des femmes dans le cadre du renforcement des capacités sont importants et devraient être considérés comme un pas vers la réalisation des objectifs fondamentaux des organisations. Les Inspecteurs recommandent donc vivement, en particulier tant que les non-fonctionnaires constitueront une partie non négligeable de l'effectif total de ces dernières, que les politiques d'équilibre entre les sexes soient explicitement introduites dans les processus de recrutement des non-fonctionnaires.

138. Ils tiennent à préciser que la diversité géographique des non-fonctionnaires n'est pas examinée dans le présent examen, qui se concentre essentiellement sur les non-fonctionnaires recrutés localement sur le terrain. La diversité géographique des consultants a été examinée dans un précédent rapport du CCI sur les consultants (JIU/REP/2012/5).

B. Rémunérations et salaires

Constatation principale : *Il n'y a pas de mécanismes clairs, cohérents et rationnels pour la détermination et l'ajustement des rémunérations des non-fonctionnaires, et il y a des différences notables entre les organisations dans le même lieu d'affectation.*

139. Les principes généraux régissant la rémunération des non-fonctionnaires varient en fonction du régime des engagements utilisé. Les honoraires pour les contrats de type consultant sont souvent déterminés par les échelles/fourchettes établies et révisées de manière centralisée au niveau du Siège. Les rémunérations sont souvent considérées comme un montant « tout compris » sans indemnités séparées de fin de service.

140. Les facteurs suivants sont généralement décisifs dans la détermination des honoraires des consultants : a) les conditions prévalant sur le marché; b) la complexité du projet, la nature des tâches et les responsabilités pertinentes; c) les qualifications et l'expérience des consultants; d) la durée de la nomination; e) les fonds disponibles; et f) la capacité de négociation et les rémunérations versées aux autres non-fonctionnaires exerçant des fonctions similaires. Une source externe

fournissant des informations sur la façon de faire des affaires avec les Nations Unies²⁴ indique que les consultants des pays développés doivent savoir que les activités de conseil pour les Nations Unies ne sont pas lucratives et que les rémunérations des consultants sont généralement dans la tranche inférieure comparées aux tarifs payés par les pays développés pour des travaux analogues. La difficulté à recruter des consultants de haut niveau a été confirmée par les gestionnaires recruteurs sur le terrain, qui ont indiqué qu'avec les barèmes actuels de rémunération des activités de conseil, il n'était pas facile de recruter des candidats qualifiés dans un domaine d'expertise donné.

141. Au PNUD, les vacataires sont recrutés dans le cadre d'appels d'offres sur la base de soumissions concurrentielles et des tarifs du marché. L'UNICEF a adopté peu auparavant une approche similaire en vertu de laquelle il est normalement demandé, en ce qui concerne les requêtes de services individuels, que le consultant/vacataire indique ses honoraires, lesquels devraient être guidés par les tarifs en vigueur sur le marché. La politique pertinente relative aux consultants et aux vacataires indique également que, dans la mesure du possible, les niveaux de ces honoraires devraient être examinés avec les autres entités des Nations Unies au lieu d'affectation. À l'UNOPS, la rémunération des vacataires recrutés sur le plan international est déterminée par le Siège. Leur salaire de base dépend du niveau du contrat et du tarif en vigueur sur le marché pour des fonctions analogues, ainsi que du coût de la vie et de la difficulté des conditions au lieu d'affectation. L'UNOPS a établi des fourchettes de rémunérations pour les différents niveaux des contrats des vacataires recrutés sur le plan international, lesquelles reflètent la fourchette d'établissement des rémunérations applicable partout pour tous les consultants individuels recrutés sur le plan international. Les honoraires sont négociés directement avec le vacataire, en tenant compte de ces facteurs dans les fourchettes de rémunérations applicables.

142. Toutefois, pour les contrats de type service, la rémunération est déterminée sur une base différente. Les organisations qui ont recours à ce type de contrat tiennent compte des conditions de travail sur place et des tarifs du marché en vigueur pour des travaux similaires ainsi que des qualifications et des compétences requises, pour déterminer les grilles de rémunération des non-fonctionnaires; les grilles de salaires locaux élaborées par le PNUD sont souvent utilisées par d'autres organismes comme référence. Le PNUD fonde la rémunération de ses contrats de type service sur les conditions du marché du travail local qu'il estime être exhaustives, en tenant compte de la valeur des indemnités et des avantages typiques offerts sur ce marché. Elle est essentiellement basée sur les conditions observées au niveau d'un groupe d'employeurs du secteur public et d'organismes à but non lucratif de référence. Il est prévu de tenir compte des employeurs du secteur privé pour permettre de couvrir la gamme de services inclus dans le contrat de type service, mais ces employeurs ne devraient pas constituer plus du tiers de l'échantillon d'employeurs. L'UNOPS a informé les Inspecteurs qu'il avait aligné les honoraires/rémunérations de ses vacataires recrutés sur le plan local sur les barèmes des traitements de la CFPI. L'UNESCO détermine la rémunération de ses contrats de type service et de ses contrats de louage de services sur la base des barèmes de salaires locaux appliqués pour des fonctions analogues, et peut utiliser les grilles de salaires locaux du PNUD.

²⁴ Voir www.cinfo.ch/org/inhalte/private/download/Consulting-to-UN-org.pdf.

143. La FAO a indiqué aux Inspecteurs qu'il y avait un ensemble différent de critères pour son personnel de projets recruté sur le plan national, car le niveau des honoraires doit également tenir compte des rémunérations (salaires et avantages accessoires) pour des fonctions comparables dans le pays hôte. Des enquêtes limitées peuvent être effectuées pour déterminer les conditions locales et assurer la cohérence au sein du système des Nations Unies. Un montant supplémentaire pouvant aller jusqu'à 10 % peut être ajouté comme contribution à la caisse de retraite pour le personnel de projets recruté sur le plan national dans le cadre d'un régime national ou privé de pension/sécurité sociale. Dans le cas des vacataires recrutés sur le plan local par le Secrétariat de l'ONU, les rémunérations sont normalement déterminées par rapport au barème des salaires locaux. En ce qui concerne les fonctions qui ne figurent pas dans la grille des salaires de référence, par exemple les travailleurs manuels, les rémunérations peuvent être fixées à partir des barèmes du marché local ou des barèmes communs établis par l'équipe de pays des Nations Unies.

144. Les exemples ci-dessus montrent clairement que les organisations donnent aux responsables des bureaux extérieurs une grande marge de manœuvre pour déterminer la rémunération des non-fonctionnaires dans ces bureaux. En outre, les politiques des organisations parlent de consultations et/ou de partage d'informations entre les organismes au niveau des équipes de pays, mais cela n'est pas obligatoire. Les non-fonctionnaires ne font pas partie des sujets de discussion des équipes de pays et les résultats observés par les Inspecteurs au cours de leurs missions sur le terrain sont loin de refléter le principe de rémunération égale pour un travail de valeur égale. Les différences de rémunération étaient souvent soulignées au cours des réunions de groupes sur les non-fonctionnaires et les non-fonctionnaires qui avaient travaillé dans plusieurs organismes considéraient l'UNOPS comme étant le plus généreux. Les différents niveaux de rémunération se traduisent donc par une concurrence entre les organisations pour le recrutement de personnel qualifié.

145. L'examen montre qu'il y a des différences considérables entre les contrats de non-fonctionnaires des différentes organisations en termes de niveaux de rémunération et d'avantages sociaux. Dans certains cas, les organisations ont recours à leurs propres contrats de non-fonctionnaires et collaborent avec l'UNOPS pour recruter ce type de personnel. Dans ces cas, étant donné que ces contrats ne sont pas harmonisés, les non-fonctionnaires travaillant ensemble au même endroit bénéficient de droits et de privilèges différents en raison des politiques différentes des employeurs.

Absence de considérations fiscales

146. Il règne une certaine confusion en ce qui concerne la taxation des salaires des non-fonctionnaires. Au cours des entretiens sur le terrain, certains responsables ont indiqué que les salaires des non-fonctionnaires étaient exonérés d'impôts dans le pays hôte, une affirmation démentie par les intéressés. En général, il n'y a pas d'information sur les impôts et ceux-ci ne sont pas pris en compte dans le calcul de la rémunération des non-fonctionnaires. Étant que ces derniers ne sont pas des fonctionnaires et ne sont donc pas soumis au barème des salaires du personnel, leur rémunération pourrait être imposable à moins qu'il n'y ait un accord séparé avec le gouvernement du pays hôte. Il ressort des entretiens qu'après déduction des impôts, les salaires des non-fonctionnaires diminuent considérablement et peuvent ne pas refléter un niveau de rémunération concurrentiel. Dans le cas du PNUD, les dirigeants ont expliqué qu'ils utilisaient les salaires « bruts » des employeurs et des contrats de

service de référence lors de l'établissement des contrats de service et indiquaient explicitement que le non-fonctionnaire était personnellement responsable de tout impôt.

147. Les Inspecteurs ont constaté que dans certains lieux d'affectation, le secteur privé et les organisations non-gouvernementales (ONG) avaient établi des salaires structurés, y compris différents composants et indemnités, dont certaines sont exemptées d'impôts, comme les indemnités de logement, les indemnités pour frais d'études, les allocations de déplacement domicile-travail et les indemnités pour dépenses de santé. Il n'y a pas de rémunération structurée dans les organisations du système des Nations Unies; par conséquent, toute rémunération devient pleinement imposable. En outre, les organisations ne tiennent pas explicitement compte de l'impôt dans le calcul de la rémunération des non-fonctionnaires. Cette situation a un impact négatif sur ces derniers s'ils doivent déclarer leurs revenus. Les responsables d'ONG interrogés ont indiqué qu'ils tenaient explicitement compte des impôts dans le calcul des niveaux de salaire et aidaient aussi les non-fonctionnaires à remplir leurs formulaires de déclaration d'impôt.

148. Les Inspecteurs estiment, en ce qui concerne les régimes des engagements de non-fonctionnaires tenant compte des conditions locales équivalentes de travail pour la détermination des barèmes de rémunération (c'est-à-dire les contrats de type service), que toutes les organisations présentes dans un lieu d'affectation donné devraient adopter une approche commune, liant de préférence les salaires et les conditions consentis aux non-fonctionnaires par les organisations à ceux du personnel recruté sur le plan national dont les salaires sont habituellement déterminés en fonction des conditions locales grâce aux enquêtes de la CFPI. Il est également important que les organisations tiennent compte des impôts lors de la détermination des niveaux de rémunération et de la structure celle-ci, y compris les composants non imposés. La question de l'harmonisation des rémunérations et des avantages au sein du système doit être examinée de toute urgence à l'échelle de celui-ci. En particulier, l'harmonisation des niveaux de rémunération à l'échelon des pays peut être réalisée grâce à un dialogue interinstitutions qui peut être facilité par les équipes de pays.

Non-reconnaissance de l'ancienneté des non-fonctionnaires dans leur rémunération et lorsqu'ils postulent aux postes vacants

149. La plupart des arrangements contractuels de courte durée ne prévoient aucune disposition pour la révision des niveaux de salaire, en raison précisément de cette courte durée. Toutefois, lorsque des contrats prévus pour de courtes périodes sont utilisés pendant longtemps, le problème de la révision des clauses se pose. Une critique majeure des non-fonctionnaires travaillant pour de longues périodes dans des entités des Nations Unies est que leur ancienneté n'est pas reconnue et les salaires ajustés en conséquence. Les contrats des non-fonctionnaires sont fréquemment renouvelés avec les mêmes mandats (avec les conditions initiales et la rémunération) pour éviter de reprendre le processus de recrutement et les procédures administratives. Les non-fonctionnaires interrogés ont indiqué qu'ils continuaient de recevoir le même salaire, en termes réels, pendant des années, étant donné que la plupart de leurs contrats ne prévoyaient aucune clause de révision liée à l'augmentation annuelle du coût de la vie, ni des échelons/l'ancienneté basés sur la période de service.

150. Dans la plupart des cas, les salaires ne sont révisés qu'après une nouvelle enquête sur les conditions du marché local. Toutefois, de telles enquêtes ne sont pas effectuées régulièrement, les changements ne sont pas rétroactifs et les nouvelles conditions, le cas échéant, ne sont appliquées que pour les nouveaux contrats. Dans les pays où les taux d'inflation sont élevés, cette question revêt une importance particulière. L'ajustement au coût de la vie (c'est-à-dire à l'inflation) de la rémunération des non-fonctionnaires n'est pas systématique. Il n'y a aucun mécanisme établi à cette fin. En outre, les mandats comprennent fréquemment une clause générale pour le travail à faire, comme « tout autre tâche liée », ce qui permet aux responsables d'employer les non-fonctionnaires pour toute autre tâche non explicitement indiquée dans lesdits mandats. Il n'est pas rare de voir des non-fonctionnaires exercer des fonctions autres que celles stipulées dans le contrat initial. Vingt-trois pour cent des non-fonctionnaires qui ont répondu ont indiqué qu'ils le faisaient « fréquemment » et 20 % qu'ils le faisaient « parfois ».

151. Certaines organisations ont introduit un système de primes pour les contrats de services basé sur l'évaluation de la performance individuelle. Par exemple, le PNUD et ONU-Femmes versent des primes de performance pouvant aller jusqu'à 3 % du salaire en fonction de la performance, sur recommandation du superviseur. Le règlement de la FAO stipule qu'un mécanisme d'ajustement peut être établi pour protéger la valeur initiale de la rémunération. L'un des mécanismes à considérer est l'indice local des prix à la consommation ou tout autre indicateur largement accepté et fiable²⁵. Ces mécanismes discrétionnaires sont certes utiles, mais ils ne résolvent pas pour autant le problème. Le bureau de l'OMS en Inde, qui constitue l'exception, a indiqué qu'il appliquait déjà systématiquement aux non-fonctionnaires le même système de reconnaissance de l'ancienneté et d'ajustement des rémunérations en vigueur pour les fonctionnaires recrutés sur le plan national.

152. En outre, l'ancienneté des non-fonctionnaires n'est pas reconnue lorsqu'ils postulent pour les postes vacants; bien qu'ils travaillent pendant de nombreuses années aux côtés des fonctionnaires, la plupart des organisations les considèrent comme des candidats externes sans aucune reconnaissance du travail qu'ils ont effectué antérieurement pour elles. Les participants aux réunions des groupes de discussion sur les non-fonctionnaires se sont fréquemment plaints de cet aspect aux Inspecteurs. Ceux-ci estiment que les non-fonctionnaires devraient être autorisés à se présenter aux postes vacants en tant que candidats internes après plusieurs années de travail dans l'organisation. Pour diverses raisons, les règlements de nombreuses organisations ne permettent pas aux non-fonctionnaires de postuler à des postes vacants en tant que candidats internes. En outre, certaines organisations exigent que les non-fonctionnaires candidats à des postes interrompent le travail pendant six mois pour pouvoir postuler. Selon l'organisation, cet aspect est réglementé soit par des résolutions des organes délibérants ou directeurs, soit par des règlements internes. Ces règles devraient être levées au moins temporairement comme mesure visant à mettre fin à la pratique de l'emploi prolongé des non-fonctionnaires. La FAO a indiqué que les postes hors-siège des catégories des administrateurs et des services généraux étaient annoncés à l'extérieur.

²⁵ Manuel administratif de la FAO, sect. 375.8.35 (sur le personnel de projet recruté au plan national). Cette disposition spéciale a été ajoutée en reconnaissance du fait que le personnel de projet recruté au plan national peut travailler plusieurs années à la FAO sans interruption de service.

153. La mise en œuvre des recommandations ci-dessous permettra d'améliorer les contrôles et le respect des normes (recommandations 8 et 9) ainsi que la transparence et la responsabilisation (recommandation 10).

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.

Recommandation 9

Les chefs de secrétariat des organisations du système 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.

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.

C. Durée maximale, prorogation et renouvellement des contrats de non-fonctionnaires

Constatation principale : Les organisations appliquent différentes durées limites à différents contrats de non-fonctionnaires. Les contrats de services fixent habituellement de longues durées maximales avec ou sans interruption, ce qui permet aux organisations de recourir à ces contrats pour le travail du type de celui des fonctionnaires dans le cadre d'une relation de travail de fait.

Constatation principale : *Les organisations utilisent des prescriptions de durée et d'interruption sensiblement différentes pour des types de contrats identiques ou similaires, ce qui indique une incohérence et un manque d'uniformité injustifiés au sein du système.*

154. L'annexe IV du présent rapport examine en détail les prescriptions des organisations en ce qui concerne la durée maximale, la prorogation et les interruptions des contrats de non-fonctionnaires. Étant donné que les arrangements contractuels des non-fonctionnaires sont par nature de courte durée, la plupart des organisations limitent la durée d'un contrat unique à un an ou moins. De nombreuses organisations utilisent, en fonction des différents régimes des engagements des non-fonctionnaires, une durée maximale d'un an, onze mois ou six mois pour les contrats individuels. Elles autorisent le renouvellement ou la prorogation des contrats pour une durée cumulée maximale (par exemple quatre ans), avec de courtes interruptions (par exemple, un mois) ou sans interruption entre les contrats.

155. La durée maximale des engagements de consultants au Secrétariat de l'ONU est limitée à vingt-quatre mois de travail au cours d'une période de trente-six mois, alors que pour les contrats de vacataires, elle est de six mois et, dans des circonstances exceptionnelles, de neuf mois par période de douze mois consécutifs. Pour les vacataires à l'UNICEF, elle est de onze mois sur douze et de quarante-quatre mois sur quarante-huit.

156. Il n'y a pas de durée maximale pour les contrats de service au PNUD et au PAM. Dans la pratique, un contrat de service est octroyé pour une période minimum de six mois, renouvelable, mais pas plus de douze mois à la fois. En ce qui concerne le personnel des projets, la durée maximum d'un contrat de service est celle du projet. Les contrats de vacataires de l'UNOPS peuvent durer d'une heure à un an, et peuvent être prorogés pour un maximum de quatre ans, ou pour la durée d'un projet (selon la période la plus longue). Les accords de services individuels de l'ONUDI peuvent être octroyés pour une période d'un an maximum et prorogés jusqu'à quatre ans sans obligation d'interruption entre les contrats. Chaque régime des engagements est assorti de règles précises et chaque organisation a établi ses propres limitations. Par ailleurs, pour le même type de contrat, différentes organisations ont différentes limitations. L'UIT n'a pas de limite de durée et n'impose aucune interruption obligatoire entre deux contrats successifs.

157. L'emploi prolongé actuel de non-fonctionnaires, de six mois à quatre ans, avec ou sans interruption, et dans certaines organisations sans aucune limite de temps, viole les principes du travail; toute personne travaillant dans le cadre d'une relation de travail devrait avoir un contrat de travail/d'employé stable en bonne et due forme avec les avantages sociaux pertinents. Au cours des entretiens, tant les responsables que les non-fonctionnaires ont déclaré qu'ils ne comprenaient pas les raisons des interruptions de contrat et des durées maximales car il avait du travail en permanence.

158. En réalité, ces restrictions des contrats, telles que les interruptions obligatoires, les restrictions relatives aux renouvellements de contrats et la durée maximale au cours d'une période donnée, ne contribuent pas à résoudre le problème de l'emploi abusif des non-fonctionnaires. En outre, elles constituent souvent des obstacles et représentent un fardeau important pour la gestion du personnel non fonctionnaire, avec les processus administratifs et connexes de supervision

supplémentaires requis. Cela constitue un problème, en particulier dans la gestion d'un effectif important de personnel non fonctionnaire, par exemple dans les opérations de maintien de la paix.

**Renouvellement cyclique des contrats de courte durée :
gaspillage de ressources administratives**

159. L'emploi prolongé de non-fonctionnaires implique souvent la prorogation ou le renouvellement de contrats afin de réembaucher la même personne pour effectuer les mêmes tâches. Les organisations engagent donc les processus de sélection et de recrutement simplement pour se conformer aux procédures bureaucratiques établies, et embauchent et réembauchent les mêmes personnes pour exercer les mêmes fonctions, souvent pendant des années. Cette situation s'accompagne d'un surplus de travail administratif inutile qui, dans certains cas, nécessite un volume considérable de ressources pour une gestion appropriée des activités de recrutement et de sélection, y compris la création de comités de sélection, la participation des membres du personnel à ces comités et la documentation des processus de recrutement.

160. Les Inspecteurs ont été informés que depuis janvier 2013, la MINUSTAH avait réduit le cycle de « neuf mois de contrat – trois mois d'interruption » à un nouveau cycle de « trois mois de contrat – trois mois d'interruption » pour ses vacataires. Les raisons évoquées ont trait à la nécessité de donner du travail au plus grand nombre de personnes dans un contexte de réduction des activités et dans un pays où les emplois sont rares. Étant donné que la MINUSTAH avait près de 800 vacataires, ce nouveau cycle pouvait entraîner des frais administratifs supplémentaires et réduire l'efficacité de la gestion de ce type de personnel. De fait, les entretiens avec des gestionnaires recruteurs ont révélé que les préoccupations étaient nombreuses et le niveau d'insatisfaction élevé en ce qui concerne la courte durée et les prescriptions d'interruption des contrats.

D. Évaluation de la performance des non-fonctionnaires

161. Une performance satisfaisante est une condition préalable au paiement des non-fonctionnaires ainsi qu'à la prorogation et au renouvellement de leurs contrats. À cet égard, il est normalement demandé aux services employeurs de communiquer des informations en retour sur la performance des non-fonctionnaires soit tous les six mois, soit à la fin de leur mission. Au Secrétariat de l'ONU, des évaluations transitoires doivent être effectuées par le superviseur direct pour des contrats de plus de six mois. En ce qui concerne les vacataires recrutés sur le plan international ou local, l'UNOPS utilise un rapport d'évaluation de performance obligatoire qui doit être complété grâce à un outil d'évaluation de la performance en ligne lorsque la durée cumulée du contrat et de ses amendements est de six mois ou plus. Pour les contrats de service du PNUD, une évaluation de la performance doit être remplie chaque année par le superviseur sur une plate-forme d'évaluation en ligne.

162. Contrairement au PNUD ou à l'UNOPS, la plupart des autres entités des Nations Unies n'ont pas de plateforme en ligne pour gérer l'évaluation de la performance individuelle des non-fonctionnaires. Ils ont plutôt recours à des formulaires papier, lesquels ne sont pas propices à l'utilisation efficace des évaluations. Il est demandé aux responsables du PAM d'évaluer la performance des non-fonctionnaires à la fin de chaque période contractuelle à l'aide de formulaires appropriés. Le format de ces formulaires varie en fonction du régime des engagements (par exemple rapports d'évaluation de la qualité pour les consultants, formulaires d'évaluation de la

performance pour les contrats de service et formulaires d'évaluation de la performance pour les contrats de louage de services). Les évaluations de performance sont conservées au dossier pour pouvoir être consultées avant que le non-fonctionnaire ne soit réemployé.

163. Différents régimes des engagements de non-fonctionnaires nécessitent différents formulaires et procédures d'évaluation de la performance. En outre, les contrats de non-fonctionnaires ne peuvent suivre un modèle dans le temps. Au contraire, chaque contrat est individuel avec des dates spécifiques de début et de fin, et chaque évaluation de performance doit être faite individuellement en tenant compte de la fin de la période de contrat. Cela nécessite une planification supplémentaire de la part des gestionnaires recruteurs. La plupart des organisations n'ont pas d'outil pour gérer le processus, contrairement à l'évaluation de la performance des fonctionnaires, qui est normalement réglementée en cycles et appuyé par des outils en ligne.

164. Les inspecteurs ont pu observer lors des réunions de groupes avec les non-fonctionnaires que certains n'étaient pas au courant de l'évaluation individuelle de la performance, ce qui suggère que cette évaluation est effectuée de manière récurrente comme une condition administrative avant le renouvellement ou la prorogation d'un contrat. Toutefois, il ressort de l'enquête effectuée en ligne auprès des non-fonctionnaires, qu'au total, environ 72 % des répondants reçoivent des informations en retour sur leur performance individuelle. La FAO a indiqué que depuis novembre 2013, le rapport d'évaluation de qualité du service utilisé pour les contrats de consultant, de services personnels et du personnel de projet recruté sur le plan national, fait obligation aux non-fonctionnaires évalués de signer le formulaire et d'y faire des observations.

165. Étant donné la courte durée des contrats et l'emploi prolongé des non-fonctionnaires, le renouvellement ou la prorogation des contrats et les autres procédures administratives, y compris l'évaluation de la performance, constituent une charge administrative considérable pour les responsables des ressources humaines et les services fonctionnels respectifs. Les responsables interrogés ont confirmé que la gestion et le renouvellement des contrats constituaient une lourde charge administrative, non seulement du point de vue de l'exécution des tâches, mais aussi compte tenu de la perte de connaissances lorsque les non-fonctionnaires quittent pour des emplois plus stables.

E. Représentation des non-fonctionnaires et administration de la justice

Constatation principale : Il n'y a pas de mécanisme de représentation et de justice interne efficace pour les non-fonctionnaires.

166. L'absence de mécanisme bien pensé et commun dans les politiques ayant trait aux non-fonctionnaires dans l'ensemble du système concerne également la représentation des non-fonctionnaires. Dans la majorité des organisations²⁶, ils ne sont pas membres des organes représentatifs du personnel précisément parce qu'ils ne sont pas des fonctionnaires.

167. Le fait qu'il n'y a aucun mécanisme officiel permettant aux non-fonctionnaires de faire connaître leurs griefs est une sérieuse insuffisance organisationnelle car les

²⁶ AIEA, FAO, FNUAP, HCR, CCI, OMM, OMS, OMT, ONUDI, ONU-Femmes, ONUSIDA, PAM, PNUD, Secrétariat de l'ONU, UIT, UNICEF et UNOPS.

intéressés craignent souvent que leur position précaire ne soit pas appropriée pour soulever les problèmes qu'ils ont avec leurs superviseurs. Au cours des réunions de groupes de discussion, certains non-fonctionnaires ont répondu, à la question de savoir ce qu'ils font quand ils ont des problèmes avec ces derniers ou leurs supérieurs : « Nous ne pouvons rien faire d'autre que de prier ». Nombre d'entre eux ont, au cours des réunions, exprimé leur gratitude aux Inspecteurs d'avoir été invités pour la première fois à exprimer leurs préoccupations et à attirer l'attention sur des problèmes. Les Inspecteurs ont également rencontré des représentants du Conseil du personnel PNUD/FNUAP/UNOPS/ONU-Femmes, qui ont confirmé qu'après un vote, celui-ci avait décidé de permettre aux non-fonctionnaires de devenir membres des mécanismes de représentation du personnel bien qu'ils ne soient pas des fonctionnaires. Les associations du conseil du personnel de pays de certaines organisations ont déjà commencé à accepter les non-fonctionnaires en tant que membres et, dans l'une d'entre elles (le PNUD en Éthiopie), un non-fonctionnaire a été élu à la tête de l'association du personnel local. En République démocratique du Congo, les vacataires ont créé un comité local pour négocier les conditions de travail avec la direction de la MONUSCO.

168. Bien que les non-fonctionnaires ne soient pas généralement représentés par les associations du personnel, 65 % des répondants à l'enquête en ligne ont indiqué qu'ils étaient informés de mécanismes, formels ou informels, pour faire connaître leurs griefs. Les représentants du personnel interrogés ont exprimé leurs préoccupations concernant les abus ayant trait aux régimes des engagements des non-fonctionnaires. Certains représentants du personnel non fonctionnaire ont indiqué que celui-ci était un « personnel mystérieux et silencieux ».

169. Étant donné que les non-fonctionnaires sont devenus une partie non négligeable de l'effectif total, même la majorité dans certaines organisations, le fait qu'il n'y a pas de mécanisme de représentation pour eux n'est ni conforme aux valeurs des Nations Unies, ni bon pour le fonctionnement efficace des organisations. Les Inspecteurs se félicitent de l'approche adoptée par le Conseil du personnel PNUD/FNUAP/UNOPS/ ONU-Femmes et l'encourage à continuer d'examiner les préoccupations des non-fonctionnaires avec la direction. Ils exhortent en outre toutes les associations du personnel à modifier leurs statuts afin d'élargir les critères d'adhésion aux non-fonctionnaires. Dans les cas où les modifications du statut de l'association du personnel doivent être acceptées ou approuvées par les hauts responsables ou les organes directeurs, ceux-ci devraient faire le nécessaire.

Code de conduite des non-fonctionnaires

170. Il convient de noter que la déontologie et les normes de conduite sont des éléments essentiels de la stratégie générale de gestion des ressources humaines des organismes du système des Nations Unies, car elles favorisent un système commun de valeurs essentielles à la fonction publique internationale. Au total, 84 % des répondants à l'enquête effectuée en ligne auprès des non-fonctionnaires ont indiqué qu'ils avaient été informés du code de conduite ou des normes de déontologie pertinentes qui leur sont applicables lors de leur recrutement par leurs organisations respectives. Toutefois, il y a des différences entre celles-ci en ce qui concerne la portée du code de conduite ou des normes applicables. Certaines organisations appliquaient les mêmes normes aux non-fonctionnaires et aux fonctionnaires [par exemple le Secrétariat de l'ONU, le FNUAP, ONU-Femmes et le Centre du commerce international (CCI)]. D'autres n'appliquaient pas les mêmes normes aux non-fonctionnaires, sans pour autant avoir un code de conduite spécifique pour eux. Dans ces cas, un nombre limité de prescriptions de conduite et/ou de déontologie

étaient incluses dans les régimes des engagements des non-fonctionnaires (par exemple, UNESCO, OIT, FAO et UIT).

171. Les participants aux réunions de groupes sur les non-fonctionnaires ont indiqué qu'ils étaient souvent censés représenter leurs organisations, parfois à un haut niveau en tant que responsables de projets, de produire des résultats, de faire preuve de loyauté, d'engagement et de dévouement, et de respecter le même code de conduite que les fonctionnaires. Toutefois, ils n'étaient pas traités ou considérés comme des fonctionnaires, et ce manque de reconnaissance était démotivant. Les Inspecteurs estiment que les non-fonctionnaires, en particulier ceux travaillant pour les organisations pendant de longues périodes, devraient être astreints aux mêmes normes de conduite que les fonctionnaires chaque fois qu'ils exercent des fonctions analogues à celles de ces derniers ou sont perçus comme tels. Toutefois, le dilemme en matière de déontologie demeure, car il est inapproprié de traiter les non-fonctionnaires différemment, de leur refuser certains avantages et privilèges, tout en exigeant d'eux de se comporter comme les fonctionnaires.

Administration de la justice

172. La majorité des organisations pensent que tous les litiges, différends ou réclamations découlant des régimes des engagements des non-fonctionnaires doivent être réglés dans la mesure du possible à l'amiable par voie de négociation interne et réconciliation. Lorsqu'aucun accord ne peut être réalisé, l'arbitrage est l'approche préférée, comme stipulé dans les contrats. L'arbitrage est mené dans la plupart des organisations conformément au Règlement d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI). Toutefois, l'OMS utilise le Règlement d'arbitrage de la Chambre de commerce internationale. Les procédures d'arbitrage exigent des deux parties d'accepter la décision d'arbitrage comme finale.

173. Les consultants sont traités différemment des autres catégories de non-fonctionnaires par certaines organisations. À la FAO et au PAM, ils sont considérés comme des « fonctionnaires » de l'organisation et sont autorisés à avoir pleinement accès au système de recours interne utilisé par ceux-ci, y compris le recours final au Tribunal administratif de l'OIT. En revanche, fait intéressant, les titulaires d'autres régimes des engagements de non-fonctionnaires, tels que les accords de services personnels et les contrats du personnel de projet recruté sur le plan national, ne peuvent demander un arbitrage. L'OIT renvoie tout différend impliquant des non-fonctionnaires qui ne peut être réglé par voie de négociation interne au Tribunal administratif conformément aux dispositions du paragraphe 4 de l'article II du Statut du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail.

174. Dans d'autres organismes des Nations Unies, les non-fonctionnaires n'ont pas accès au système de justice interne. Le Secrétaire général a, dans l'annexe V de son rapport sur l'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies (A/67/265 et Corr.1), présenté des propositions de procédures d'arbitrage accéléré pour le règlement des différends avec les vacataires et les consultants ainsi qu'une analyse des incidences qu'aurait, sur le plan des politiques et sur le plan financier, l'ouverture aux vacataires et consultants visés par le projet de procédures d'arbitrage accéléré, des services de médiation relevant de la procédure non formelle. Dans sa résolution 67/241, l'Assemblée générale a pris note des procédures d'arbitrage accéléré élaborées par le Secrétaire général et a décidé de rester saisie de la question.

175. Dans son rapport sur les activités du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies²⁷, le Secrétaire général a déclaré qu'avec la création de la fonction d'ombudsman au Secrétariat de l'ONU, le personnel non fonctionnaire, notamment les sous-traitants et les consultants, continue de le solliciter pour demander réparation et obtenir le règlement informel des différends. Il a ajouté qu'à titre exceptionnel, et lorsque les ressources l'ont permis, le Bureau a offert des services limités. Il s'occupe, également à titre exceptionnel, d'affaires mettant en cause des Volontaires des Nations Unies lorsqu'elles se rapportent à des missions de maintien de la paix et à des fonctionnaires du Secrétariat. L'ombudsman pour les fonds et les programmes fournit des services à tous les titulaires de contrats et, dans une moindre mesure, aux Volontaires des Nations Unies.

176. Les VNU peuvent demander une médiation informelle par le Bureau de l'Ombudsman. Toutefois, ils n'ont pas accès au système de justice formel. Ils peuvent contester une décision administrative devant le Coordonnateur exécutif des VNU et, par la suite, devant l'Administrateur du PNUD. Ils peuvent ensuite porter leur grief en arbitrage en vertu de la procédure d'arbitrage de la CNUDCI.

177. Les procédures d'arbitrage ne sont raisonnables que pour les entrepreneurs indépendants employés pour de courtes périodes, c'est-à-dire les consultants. Pour les non-fonctionnaires employés pendant de longues durées, elles ne sont ni pratiques, ni accessibles, ni utiles. Il faut par conséquent apporter des solutions concrètes à leurs besoins judiciaires, en tenant compte du fait qu'ils ont effectué des tâches de fonctionnaires pendant de longues périodes. Les organisations devraient donc envisager soit de leur donner accès aux mécanismes de justice internes soit d'établir pour eux un mécanisme officiel pratique distinct.

178. Le fait qu'ils n'ont pas accès au système de justice interne non seulement constitue un problème de droit du travail, mais aussi rend également plus difficile la responsabilisation des fonctionnaires en cas de comportement inapproprié (y compris le harcèlement, la discrimination, l'abus de pouvoir et les représailles) à l'encontre des non-fonctionnaires ou les impliquant. Naturellement, de nombreuses règles et procédures des ressources humaines sont établies dans les organisations pour les fonctionnaires avec comme hypothèse qu'ils sont les seuls employés des organisations. Lorsque les non-fonctionnaires deviennent une proportion importante du personnel, et travaillent pour de longues périodes, ces règles et procédures ne sont pas suffisantes. Il faut donc examiner et actualiser ces politiques, y compris celles ayant trait au harcèlement et à la dénonciation.

179. En outre, il n'est pas clairement indiqué dans les règlements et les règles que les non-fonctionnaires ont le droit d'utiliser les mécanismes informels de résolution des conflits tels que la médiation, le Bureau de la déontologie et le Bureau de l'Ombudsman. Au cours des réunions, certains responsables ont déclaré que les non-fonctionnaires avaient le droit d'utiliser ces mécanismes, mais que la plupart d'entre eux ne le savaient pas. Étant donné que dans de nombreux cas, le libellé de ces règles et de ces procédures est axé sur les fonctionnaires, il faut qu'elles soient modifiées et, surtout, que les non-fonctionnaires soient informés de leurs droits. Les chartes de supervision interne peuvent ne pas nécessairement inclure les non-fonctionnaires dans leur champ d'application. Cette situation peut entraîner des difficultés dans la couverture des questions liées aux non-fonctionnaires, ce qui peut à son tour poser un risque pour les organisations.

²⁷ Voir A/68/158, par. 16.

180. Dans les observations reçues sur la version préliminaire du présent rapport, de nombreuses organisations ont exprimé des préoccupations concernant les incidences financières de l'ouverture du système de justice interne aux non-fonctionnaires. Il était difficile de concilier les déclarations des organisations selon lesquelles, d'une part qu'aucun différend n'avait été envoyé à l'arbitrage jusque-là ou que seuls quelques-uns l'avaient été, d'autre part qu'elles craignaient qu'en cas d'ouverture des mécanismes de justice internes aux non-fonctionnaires, les plaintes pourraient bloquer ledit système et coûter trop cher. Selon l'OIT et la FAO, seules quelques affaires ont été jusque-là portées devant le tribunal. Les craintes concernant la multiplication des affaires et les incidences financières pourraient donc être infondées. En tout état de cause, un nombre élevé d'affaires pourrait indiquer qu'il y a beaucoup de problèmes de justice cachés qui doivent être abordés.

181. Les Inspecteurs tiennent à souligner qu'aussi longtemps que les organisations maintiendront un niveau élevé de non-fonctionnaires travaillant pour de longues périodes dans une relation employeur-employé comme les fonctionnaires, ils devraient également leur fournir un mécanisme de justice pratique et accessible. Cela peut se faire en leur permettant d'utiliser le système de justice existant ou par d'autres mécanismes d'arbitrage accéléré. Les organisations peuvent trouver différentes modalités. Par exemple, elles peuvent ouvrir un système de justice interne à titre expérimental pour une période limitée afin de tester les résultats. Elles peuvent aussi ouvrir le système de justice seulement aux non-fonctionnaires ayant des contrats de type service avec une relation employeur-employé, ou établir un système spécial. Toutefois, il faudrait comprendre clairement que jusque-là, la meilleure solution à ce problème est de mettre fin à l'emploi prolongé des non-fonctionnaires dans le cadre d'une relation employeur-employé.

182. La mise en œuvre des recommandations ci-dessous permettra d'améliorer la transparence et la responsabilisation.

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.

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.

V. La voie à suivre

Planifier l'abandon de l'emploi prolongé des contrats de non-fonctionnaires

183. La situation actuelle montre que les organisations du système des Nations Unies ont deux types de personnel qui travaillent côte à côte : l'un a des contrats stables, jouit de tous les droits et avantages, l'autre a des contrats précaires, aucun droit ou des droits limités. Il ressort des résultats du présent examen que le système actuel de recrutement de non-fonctionnaires est incompatible avec les bonnes pratiques internationales du travail, fonctionne sans supervision ni responsabilisation réelles et présente des risques pour les organisations. En outre, ces résultats indiquent un décalage entre les valeurs de justice et d'équité de l'Organisation des Nations Unies et la pratique de traitements différents sans aucune base claire pour justifier ces différences.

184. Dans les observations reçues sur la version préliminaire du présent rapport, les organisations ont souligné qu'il n'y avait aucune mention des incidences financières des réformes proposées. Il est clair qu'une solution juste pour les non-fonctionnaires qui travaillent pour de longues périodes dans le cadre d'une relation employeur-employé est de leur octroyer des contrats de fonctionnaires, soit de courte durée, soit à durée déterminée ou limitée à la durée des projets. Naturellement, cela coûtera cher. Les Inspecteurs tiennent à préciser que les organismes du système des Nations Unies ne devraient pas penser que la recherche de solutions pratiques prime sur leur obligation d'accorder leurs actes et leurs paroles et de respecter les bonnes pratiques de travail.

185. Par conséquent, les Inspecteurs suggèrent que chaque organisation concernée entreprenne une analyse de sa situation concernant l'emploi prolongé de personnel non fonctionnaire et établisse un plan à court ou moyen terme pour mettre fin à cette pratique. Ce plan devrait présenter une évaluation des ressources financières nécessaires à son application. Il devrait inclure une analyse de l'emploi actuel de non-fonctionnaires et des politiques connexes à la lumière des principes du travail acceptés sur le plan international. Ce plan devrait également présenter une analyse du niveau d'emploi des non-fonctionnaires, des fonctions et des lieux d'affectation de ceux d'entre eux qui sont employés pendant de longues périodes, de la durée prévue de leurs fonctions et des mesures qui pourraient être prises pour résoudre le problème. Celles-ci pourraient comprendre la création de postes de fonctionnaires pour les fonctions exercées pendant longtemps par des non-fonctionnaires, la conversion de ces contrats de non-fonctionnaires en contrats de fonctionnaires appropriés et des mesures transitoires pour permettre aux non-fonctionnaires employés sur de longues périodes de postuler pour les postes vacants comme candidats internes.

186. Dans les cas où il n'y aurait d'autre solution que de mettre fin à l'emploi de non-fonctionnaires en service de longue date, un programme de dédommagement devrait leur être proposé en reconnaissance de leurs longs états de service dans le cadre des régimes des engagements précaires des non-fonctionnaires, sans avantages sociaux ou avec des avantages sociaux limités. Les organisations devraient présenter cette analyse, avec les ressources financières pertinentes et des prescriptions de décisions stratégiques, à leurs organes directeurs respectifs. Ceux-ci devraient envisager de fournir l'appui nécessaire, y compris les ressources

financières appropriées, pour résoudre le problème de ces non-fonctionnaires, en conformité avec les bonnes pratiques de travail.

187. En ce qui concerne les préoccupations plus larges concernant le coût total de ces mesures, les chefs de secrétariat doivent adopter une approche globale, en examinant l'ensemble de la stratégie de recrutement de leurs organisations respectives au lieu de recourir à des méthodes palliatives et inappropriées. Dans ce contexte, ils peuvent définir les services du Siège qui peuvent être délocalisés ou externalisés. Ils peuvent aussi définir leurs fonctions et leurs besoins essentiels et continus pour la durée limitée des programmes et projets. Le manque de souplesse et les préoccupations de coût ne sont pas des raisons valables pour employer trop longtemps des non-fonctionnaires. Si les organisations estiment que les contrats de fonctionnaires ne sont pas utiles en l'occurrence pour leur fonctionnement, elles devraient travailler avec la CFPI pour résoudre ce problème de manière appropriée. Par exemple, compte tenu de leur expérience, elles pourraient choisir de discuter de la rationalité et de la possibilité d'utiliser les contrats de personnel non destiné à faire carrière, d'une durée limitée, pour les programmes et projets.

Régime des engagements unique pour les non-fonctionnaires

188. Il ressort du présent examen que les contrats de non-fonctionnaires se multiplient sans aucune planification rationnelle. Il n'y a pas de principe sous-jacent ni de critères généraux pour l'établissement et l'utilisation de ces contrats. Il importe de réduire le nombre de ceux-ci à deux types au maximum, ou idéalement à un. Une multitude de contrats de non-fonctionnaires sont utilisés dans le système des Nations Unies, mais ils peuvent être regroupés en deux catégories : les contrats de type consultant et les contrats de type service. Les Inspecteurs suggèrent qu'un seul arrangement contractuel de non-fonctionnaire soit utilisé pour recruter du personnel temporaire lorsqu'une tâche spécifique à caractère consultatif ou technique doit être effectuée ou un produit fourni, par exemple une étude, des travaux de recherche, un atelier ou une traduction. Ces tâches devraient être effectuées dans un intervalle de temps limité, dont la durée est fixée à l'avance, dans le cadre d'un contrat de type consultant. Dans le cas des contrats de type service, il est conseillé de recourir aux contrats de fonctionnaires car les contrats de type service sont souvent utilisés abusivement pour le travail du même type que celui des fonctionnaires en vertu d'une relation de travail de fait. Ce régime des engagements unique de non-fonctionnaires aiderait les organisations à se conformer aux principes du travail acceptés sur le plan international et à réduire leurs frais généraux. **Pour prévenir l'emploi abusif des non-fonctionnaires, il faudrait envisager de limiter la durée maximum de leurs contrats et leur période de travail dans l'organisation à six mois par an**²⁸.

189. Dans leurs observations relatives à la version préliminaire du présent rapport, certaines organisations ont soulevé de sérieuses préoccupations au sujet du régime des engagements unique. Les contrats uniques devraient être de type consultant. Les organisations devraient éliminer progressivement les contrats de type service car ils mettent en jeu une relation employeur-employé. Si elles estiment qu'il est essentiel d'octroyer des contrats de courte durée qui impliquent une telle relation, mais ne peuvent pas offrir rapidement des contrats de type consultant ou de fonctionnaire

²⁸ La Banque mondiale fixe à cent cinquante jours par an la durée maximale des contrats de consultant. Voir JIU/REP/2012/5, par. 79.

pour diverses raisons, elles devraient envisager d'utiliser un autre contrat de non-fonctionnaire, mais strictement pour une courte période, c'est-à-dire pour trois ou maximum six mois par an. Ceci pourrait être envisagé en particulier au cours d'une période de transition.

Harmonisation à l'échelle du système

190. Le présent examen indique qu'il faut harmoniser d'urgence les politiques et les instruments ayant trait aux non-fonctionnaires, y compris les concepts de non-fonctionnaires et les régimes des engagements connexes ainsi que les droits liés, à travers le système des Nations Unies. L'analyse des contrats de non-fonctionnaires utilisés actuellement dans ce système montre que ces régimes, les conditions de service, les droits et les rémunérations sont différents pour le même type de travail et au même lieu d'affectation. L'examen relatif à un pays pilote de l'initiative « Unis dans l'action », le Viet Nam, a montré que les problèmes ayant trait aux régimes des engagements et aux avantages sociaux des non-fonctionnaires n'étaient pas différents de ceux d'autres pays. Malgré certains efforts d'harmonisation, comme l'élaboration de directives unifiées pour les niveaux de rémunération du personnel des projets au Viet Nam, les entretiens avec les responsables ont confirmé que l'utilisation et l'harmonisation des contrats de non-fonctionnaires n'étaient ni inscrites à l'ordre du jour dans les réunions interinstitutions, ni incluses dans les efforts d'harmonisation au niveau du Comité de haut niveau sur la gestion du CCS.

191. Contrairement à la situation concernant les fonctionnaires, il n'y a pas de classification ou de normes communes ni de critères généraux pour l'emploi des non-fonctionnaires. Alors que les conditions de service des fonctionnaires sont harmonisées par la CFPI, il n'en est rien de celles des non-fonctionnaires, qui constituent désormais une partie importante du personnel. En conséquence, les organisations établissent et mettent en œuvre individuellement des politiques différentes. Chacune définit les règles générales concernant les régimes des engagements et les conditions de service, y compris la classification des emplois, les niveaux de recrutement, ainsi que les avantages sociaux et les droits liés aux contrats des non-fonctionnaires. Tout cela fait obstacle à l'initiative « Unis dans l'action ». Le CCS devrait effectuer une étude approfondie sur l'harmonisation des politiques et des pratiques ayant trait aux non-fonctionnaires pour examiner tous les aspects de l'emploi de ce personnel, et notamment élaborer une définition générale des non-fonctionnaires et des critères généraux pour leur emploi, les politiques pertinentes, les régimes des engagements et les droits liés, les modes de rémunération ainsi que les niveaux et la classification des emplois. Cette étude devrait viser à aligner les politiques relatives aux non-fonctionnaires sur les principes du travail acceptés sur le plan international et à les harmoniser à l'échelle du système. Idéalement, l'objectif devrait être d'avoir pour les non-fonctionnaires une politique et des modèles de contrats uniques ou très similaires qui seront utilisés par tous les organismes et offriront des conditions et des droits identiques ou très similaires.

192. La mise en œuvre de la recommandation ci-dessous permettra d'assurer la diffusion des bonnes/meilleures pratiques.

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/principes d'emploi de ce personnel, et l'élaboration d'un régime des engagements, d'une méthodologie de rémunération et de droits communs pour ledit personnel. À cette fin, un groupe de travail peut être établi dans le cadre du Comité de haut niveau sur la gestion.

Annexe I

Études de cas de pays

Étude de cas 1 : République démocratique du Congo

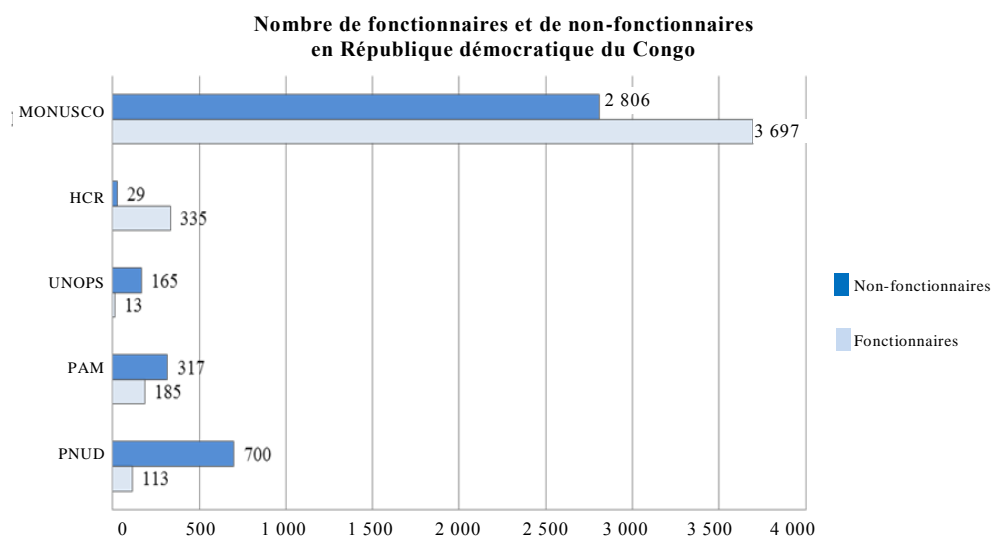
Étude de cas 2 : Haïti

Étude de cas 3 : Inde

Étude de cas 1 : République démocratique du Congo

Niveau d'emploi des non-fonctionnaires

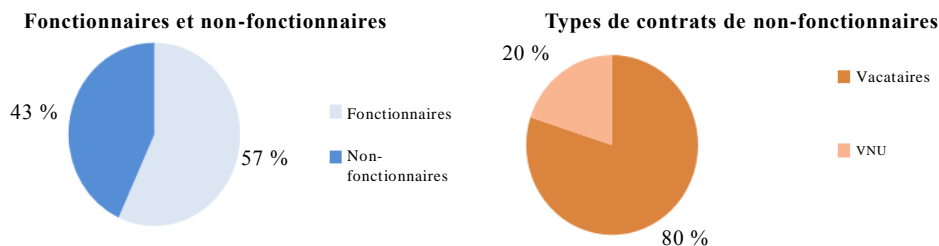
1. Le tableau ci-après indique le nombre de fonctionnaires et de non-fonctionnaires travaillant pour les organisations dont des responsables ont été interrogés en République démocratique du Congo. Les chiffres ci-dessous ont été extraits des réponses aux questionnaires envoyés aux bureaux de pays et/ou tirés des entretiens organisés au cours de missions sur le terrain.



Source : Questionnaire de pays du CCI.

2. En chiffres absolus, la MONUSCO emploie beaucoup plus de non-fonctionnaires que les autres organisations du système des Nations Unies en République démocratique du Congo, avec environ 43 % de l'effectif total. En termes de pourcentage de l'effectif total, l'UNOPS a la proportion de non-fonctionnaires la plus élevée, avec 93 %.

MONUSCO

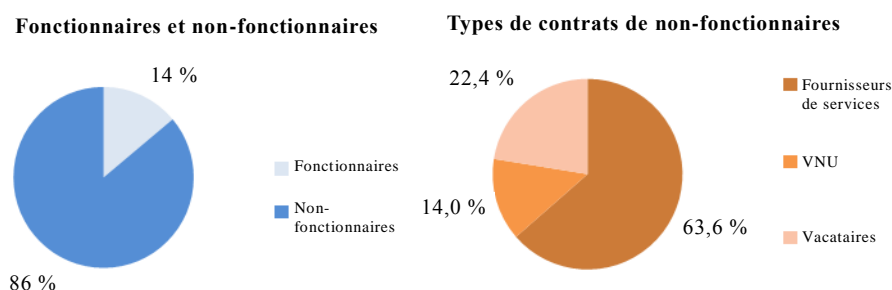


Source : Questionnaire de pays du CCI.

3. Au total, 2 806 personnes travaillaient sur des contrats de non-fonctionnaires pour la MONUSCO à la fin de mars 2013, dont 2 245 avaient des contrats de vacataires. En ce qui concerne l'interruption obligatoire de service des non-fonctionnaires après une période de travail de neuf mois, les responsables ont indiqué que c'était un vrai problème, en raison non seulement de la nécessité de reprendre les contrats et du travail administratif associé, mais aussi de la perte de connaissances subie lorsque des gens quittent pour des emplois plus stables. La direction de la MONUSCO a indiqué qu'il était impossible de contrôler la mise en œuvre de chaque contrat de vacataire; par conséquent, les interruptions n'étaient pas toujours appliquées. La MONUSCO emploie également un nombre élevé de VNU, soit 561 à la fin de mars 2013, ainsi que 1 452 vacataires essentiellement pour des travaux de construction et l'installation de camps; les autres vacataires sont employés à un large éventail de tâches à l'échelle de la mission, y compris le transport, la sécurité, la gestion des biens, l'aviation, la technologie de l'information et les finances.

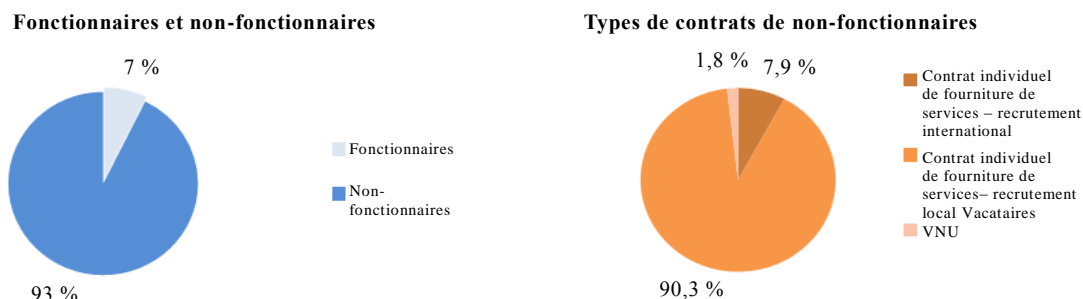
PNUD

4. Selon le site Web de la République démocratique du Congo, le PNUD employait 113 fonctionnaires et 700 non-fonctionnaires à la fin 2012, y compris 445 ayant des contrats de service, 98 VNU et 157 vacataires. Les contrats de service étaient utilisés tant dans la catégorie des administrateurs que dans celle des agents des services généraux.



5. Au PNUD, 86 % du personnel travaillaient sur des contrats de non-fonctionnaires en République démocratique du Congo. D'après les chiffres de 2012, les fournisseurs de services représentaient la plus forte proportion de non-fonctionnaires (64 %), suivis par les vacataires (22 %) et les VNU (14 %).

UNOPS

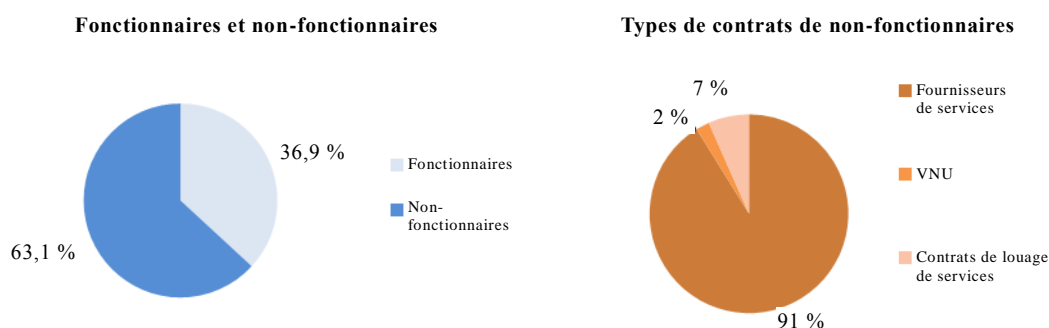


Source : Questionnaire de pays du CCI.

6. Les activités de l'UNOPS sont essentiellement centrées sur l'exécution de projets. Ses postes de fonctionnaires sont normalement réservés aux rôles clés dans le bureau de pays, et la plupart de ses projets sont administrés par des non-fonctionnaires. Il n'avait que 3 fonctionnaires recrutés sur le plan international et 7 sur le plan national, mais employait jusqu'à 140 non-fonctionnaires (dont 10 seulement recrutés sur le plan international)²⁹ et 3 VNU.

PAM

7. Les non-fonctionnaires représentent environ 63 % de l'effectif total, et comprennent essentiellement des fournisseurs de services (91 %) et des titulaires de contrats de louage de services (7 %) ainsi qu'un petit nombre de VNU (2 %).



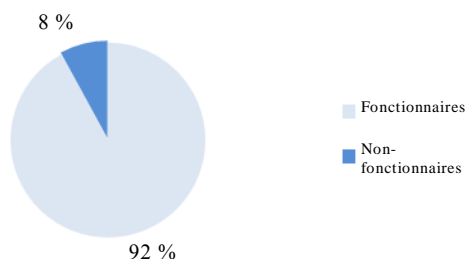
Source : Notes d'entretiens de mission.

8. Le PAM a un effectif total de 502 personnes, dont 38 fonctionnaires recrutés sur le plan international, 125 fonctionnaires recrutés sur le plan national (dont 34 de la catégorie des administrateurs, le reste étant des services généraux) et 22 autres fonctionnaires (c'est-à-dire des administrateurs auxiliaires, etc.). Il emploie 317 non-fonctionnaires, la majorité étant des fournisseurs de services (289), tandis que 21 étaient titulaires de contrats de louage de services et 7 des VNU. En ce qui concerne l'externalisation, les responsables ont confirmé que les services de nettoyage et de sécurisation étaient externalisés.

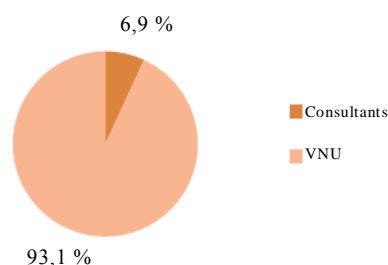
²⁹ Les chiffres cités dans ce paragraphe sont tirés des entretiens des missions, alors que les figures ont été établies à partir des résultats du questionnaire de pays.

HCR

Fonctionnaires et non-fonctionnaires



Types de contrats de non-fonctionnaires



Source : Notes des entretiens de mission.

9. Le HCR emploie essentiellement des fonctionnaires (92 %) plutôt que des non-fonctionnaires. Il possède 15 bureaux et son effectif est composé de 65 fonctionnaires recrutés sur le plan international, 270 sur le plan national et 27 VNU. Il emploie en outre deux consultants recrutés sur le plan international. Les VNU constituent donc 93 % des non-fonctionnaires. De toutes les organisations examinées, le HCR avait le plus faible pourcentage de non-fonctionnaires par rapport à l'effectif total (8 %). Il externalisait les services de nettoyage.

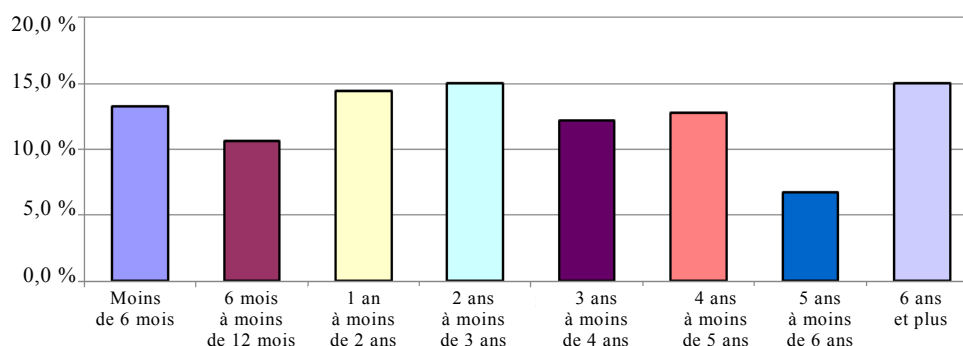
Principales constatations

10. Aucune des organisations n'offre de plan de retraite aux non-fonctionnaires. Elles versent plutôt un montant forfaitaire qu'elles présentent comme une prestation de retraite. Les responsables du PAM ont expliqué que jusqu'en 2012, les cotisations de retraite pour les fournisseurs de services (8,5 % du salaire) étaient versées sur un compte bancaire et que les intéressés ne pouvaient les retirer jusqu'à la fin de leurs contrats. Toutefois, cette pratique a été abandonnée à la demande du Siège. Tant les responsables que les fournisseurs de services ont indiqué que c'était une bonne pratique car ces derniers recevraient les fonds accumulés à la fin de leur contrat. Ils ont en outre indiqué qu'ils préféreraient que les cotisations soient versées sur un compte bancaire plutôt que de les recevoir comme montant forfaitaire. L'UNOPS a récemment créé un fonds de prévoyance sous la forme d'un régime d'épargne. Les entretiens ont révélé qu'il était celui des organismes du système des Nations Unies qui offrait généralement de meilleures rémunérations et de meilleurs avantages sociaux.

11. Les résultats de l'enquête auprès des non-fonctionnaires ont montré que 85,4 % des répondants de la République démocratique du Congo estimaient que leur travail était de nature identique ou analogue à celui des fonctionnaires. Un total de 49 % ont indiqué que leur travail était lié à des projets. Au total, 92,4 % des répondants ont déclaré qu'ils travaillaient aux heures normales de travail et qu'un bureau, un téléphone et/ou un compte courriel leur avaient été attribués par leurs organisations respectives. En outre, 20 % des répondants travaillaient dans le domaine administratif, y compris les services financiers et des ressources humaines, tandis que 16 % travaillaient dans le génie et les domaines connexes, 14,6 % dans le domaine des technologies de l'information et des télécommunications et 45 % dans d'« autres domaines », plus particulièrement la logistique et le transport, les droits

humains et la médecine. Des exemples fréquents d'emploi prolongé de non-fonctionnaires pouvaient être observés à la MONUSCO, au PNUD, à l'UNOPS et au PAM (par exemple, des personnes qui avaient travaillé sur des contrats de non-fonctionnaires pendant plus de trois ans, voire parfois jusqu'à treize ans).

Nombre d'années de travail des non-fonctionnaires dans les organisations du système des Nations Unies (République démocratique du Congo)



Source : Enquête du CCI auprès du personnel non fonctionnaire.

12. Il convient de noter que plus de 60 % des répondants à l'enquête étaient des VNU, ce qui pourrait fausser le nombre d'années de travail. En général, parmi les régimes des engagements des non-fonctionnaires, celui des vacataires avait le moins d'avantages sociaux. Malheureusement, les intéressés n'étaient pas bien représentés dans l'enquête, essentiellement parce qu'ils n'avaient pas accès à l'Internet et aux ordinateurs. Comme le montre le graphique ci-dessus, 15 % des répondants à l'enquête ont indiqué qu'ils travaillaient depuis plus de six ans pour leurs organisations respectives (23 % sans les VNU) et presque 47 % pendant plus de trois ans (62 % sans les VNU).

13. C'est un fait que les entités des Nations Unies ne respectent même pas les normes minimales du travail établies dans le code du travail de la République démocratique du Congo, qui stipulent que si un travailleur complète un certain nombre de jours ouvrables, un nouveau contrat de travail de durée illimitée devrait être signé.

14. Le sondage en ligne a montré que 75 % des répondants avaient fréquemment ou parfois des responsabilités de gestion. Plus de 45 % d'entre eux ont indiqué qu'ils supervisaient fréquemment ou occasionnellement des fonctionnaires

Autres constatations de l'enquête

15. Les vacataires de la MONUSCO et les non-fonctionnaires du PAM n'ont pas été représentés dans l'enquête, ce qui est regrettable; de nombreux non-fonctionnaires, en particulier des vacataires, n'avaient pas accès aux ordinateurs compte tenu de la nature de leur travail (par exemple chauffeurs, jardiniers ou agents d'entretien), tandis que d'autres étaient en période d'interruption de contrats au moment de l'enquête. La MONUSCO avait le taux de participation le plus élevé (49 %) mais tous ses participants étaient des VNU. Elle est suivie par l'UNOPS (22 %), le PNUD (13 %) et le HCR (8 %).

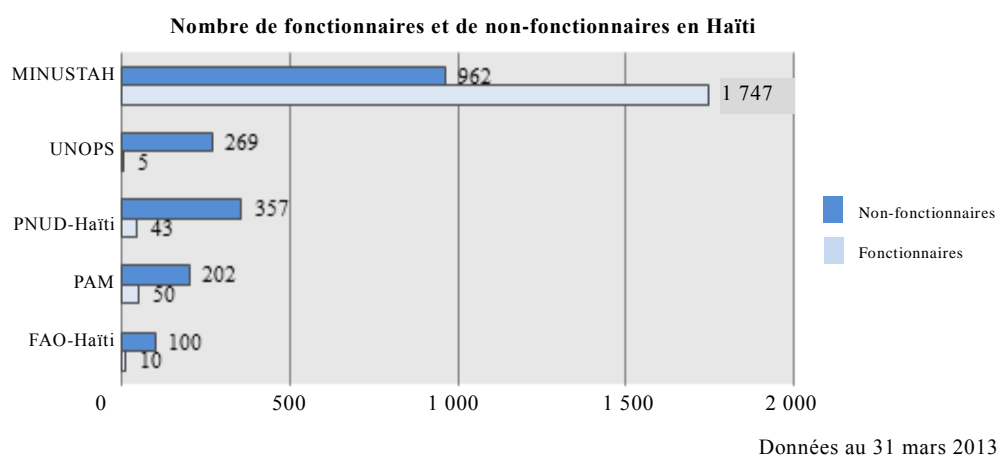
16. Les VNU étaient les non-fonctionnaires les plus représentés (111 répondants, 62 %), suivis par les vacataires de l'UNOPS (19 %) recrutés sur le plan national et les fournisseurs de services du PNUD (9 %). Voici d'autres constatations du sondage :

- 78 % des répondants étaient de sexe masculin;
- 50 % étaient âgés de 30 à 39 ans;
- 40 % ont estimé que leurs conditions contractuelles n'étaient pas conformes au droit du travail en République démocratique du Congo et 36 % n'étaient pas satisfaits des droits associés à leurs contrats;
- 57 % étaient satisfaits des fonctions exercées;
- 37 % ont indiqué que leur travail était parfois différent de ce qui figurait dans le contrat initial, et 42 % ont indiqué que leur travail était différent;
- 57 % ont déclaré avoir bénéficié d'une formation de leurs organisations;
- 96 % avaient une assurance médicale offerte par leurs organisations respectives;
- Environ 9 % ont indiqué qu'ils avaient un régime de pension offert par leur organisation, tandis que 88 % ont déclaré ne pas en avoir;
- Au total, 61 % ont estimé que leurs contrats étaient léonins, et seulement 27 % étaient d'avis contraire;
- 86 % ont indiqué qu'ils se sentaient attachés à leurs organisations respectives;
- 73 % ont indiqué que les évaluations de leur performance professionnelle étaient mises à leur disposition;
- 89 % ont déclaré qu'ils avaient été informés du code de conduite et/ou des normes de déontologie.

Étude de cas 2 : Haïti

Niveau d'emploi des non-fonctionnaires

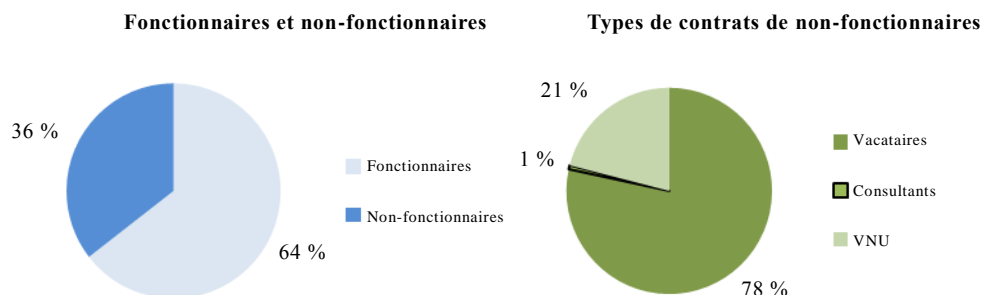
17. La figure ci-dessous montre le nombre de fonctionnaires et de non-fonctionnaires travaillant dans les organisations visitées en Haïti/à Port-au-Prince. En chiffres absolus, la MINUSTAH employait le plus grand nombre de non-fonctionnaires à la fin mars 2013. Toutefois, elle avait le pourcentage de non-fonctionnaires le plus faible de l'effectif total (environ 36 %) par rapport à d'autres entités, par exemple l'UNOPS (98 %) et le PAM (80 %).



Source : Questionnaire de pays du CCI.

MINUSTAH

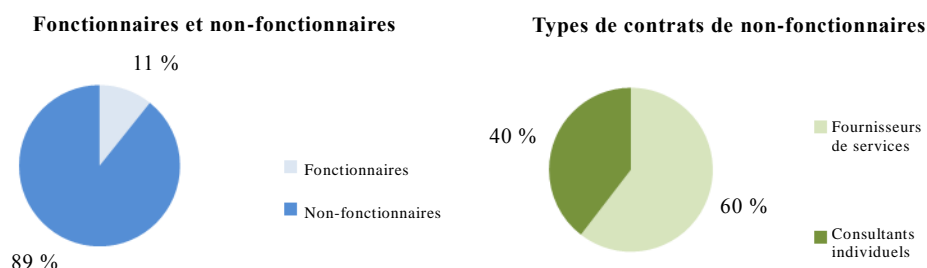
18. La MINUSTAH est en train de réduire son effectif, et le nombre de non-fonctionnaires a été diminué de 1 550 en mars 2012 à 760 en mars 2013, bien qu'il constitue toujours une proportion élevée de cet effectif. Le nombre de VNU a été réduit de 223 à 202 au cours de la même période. Les vacataires représentent 78 % du nombre total de non-fonctionnaires de la MINUSTAH.



Source : Questionnaire de pays du CCI.

PNUD

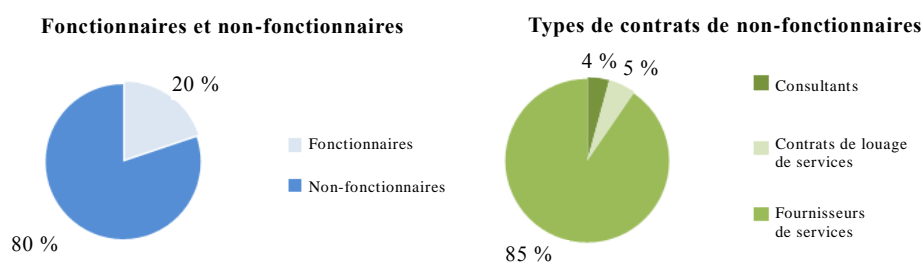
19. Les responsables du PNUD ont indiqué que, bien qu'il n'y ait pas de politique écrite, leur modèle était d'avoir un effectif comprenant un quart de fonctionnaires et trois quarts de non-fonctionnaires. Toutefois, le pourcentage de non-fonctionnaires à la fin mars 2013 était d'environ 89 %. Les non-fonctionnaires du PNUD se regroupent en deux catégories différentes : les vacataires et les fournisseurs de service, lesquels représentent 60 % des non-fonctionnaires.



Source : Questionnaire de pays du CCI.

PAM

20. L'effectif du PAM est composé de 80 % de non-fonctionnaires. Les contrats de fourniture de services représentaient 85 % des contrats de non-fonctionnaires en 2012. Les responsables interrogés ont indiqué que pour une organisation comme le PAM qui fonctionne entièrement avec des contributions volontaires imprévisibles, il était extrêmement difficile d'offrir des contrats de longue durée et que les restrictions budgétaires avaient un impact considérable sur la planification du personnel.

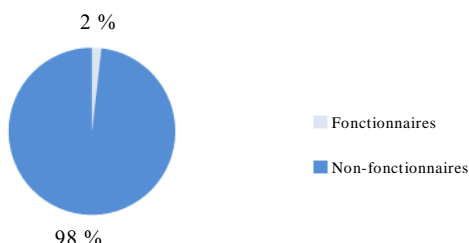


Source : Questionnaire de pays du CCI.

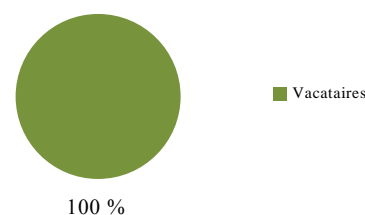
UNOPS

21. L'UNOPS exécute des projets. Les postes de fonctionnaires ne sont que pour les fonctions clés dans le bureau de pays. Les non-fonctionnaires représentent la quasi-totalité de son effectif en Haïti. À la fin mars 2012, l'UNOPS comptait 4 fonctionnaires et 436 non-fonctionnaires, contre 5 fonctionnaires et 269 non-fonctionnaires à la fin de mars 2013.

Fonctionnaires et non-fonctionnaires



Types de contrats de non-fonctionnaires

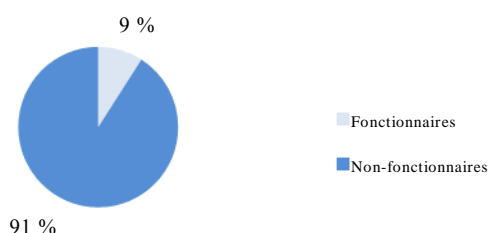


Source : Questionnaire de pays du CCI.

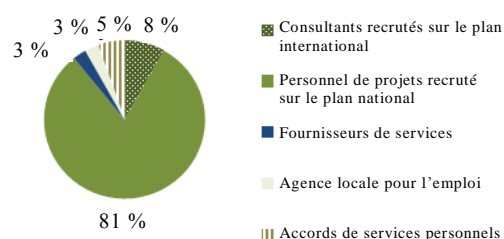
FAO

22. Les non-fonctionnaires constituent plus de 90 % de l'effectif total de la FAO (100 non-fonctionnaires sur un effectif total de 110 à la fin mars 2013) et il n'y a qu'un fonctionnaire recruté sur le plan international. Au total, 81 % de l'effectif est recruté sur des contrats de personnel national de projet.

Fonctionnaires et non-fonctionnaires



Types de contrats de non-fonctionnaires



Source : Questionnaire de pays du CCI.

Principales constatations

23. La seule organisation à offrir un régime de retraite aux fournisseurs de services est le PAM, qui contribue 6 % des salaires et un abondement au régime local de retraite. Toutefois, les responsables ont informé les inspecteurs que les intéressés avaient de la difficulté à avoir accès à leurs fonds de pension. Ce problème doit être examiné car il concerne, non pas seulement le bien-être des personnes concernées, mais également l'utilisation appropriée de la contribution de l'organisation.

24. Les non-fonctionnaires exercent des fonctions très variées, allant de fonctions très spécialisées dans le cas des consultants, à un certain nombre d'activités d'appui et d'autres fonctions, par exemple, chauffeurs, opérateurs de machinerie lourde, mécaniciens, électriciens, plombiers, charpentiers, peintres, jardiniers, maçons, serruriers, agents d'entretien, assistants et commis d'entrepôt ou spécialistes des technologies de l'information.

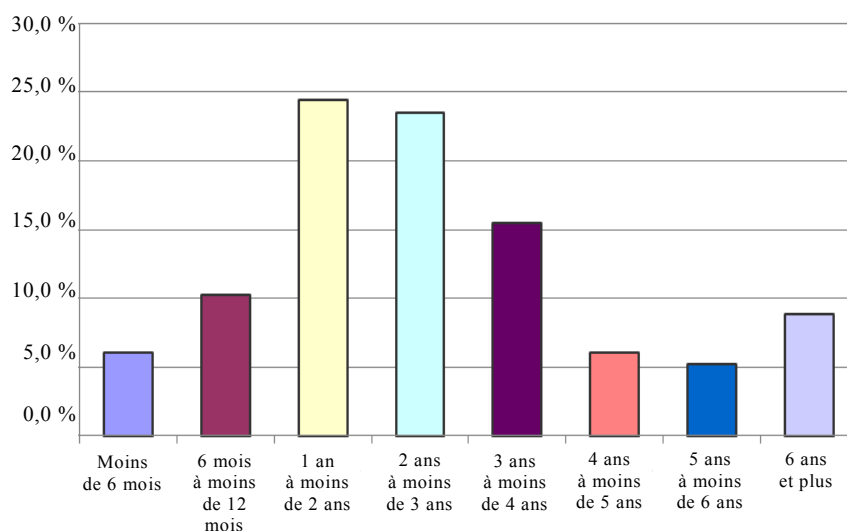
25. La MINUSTAH octroie à ses vacataires des contrats de neuf mois, suivis d'une interruption obligatoire de trois mois. Elle les réembauche ensuite et suit le même schéma pendant des années. Dans de nombreux cas, la période de travail de

neuf mois comprend plusieurs contrats de courte durée. Pour permettre de gérer ce processus, un registre a été mis en place pour les différentes fonctions exercées par des non-fonctionnaires. Les inspecteurs ont été informés que depuis janvier 2013, la MINUSTAH avait réduit le cycle du contrat de neuf mois et de l'interruption de trois mois et adopté un nouveau cycle de contrat de trois mois et d'interruption de trois mois.

26. Il ressort des résultats de l'enquête auprès des non-fonctionnaires que 68 % des répondants estiment que leur travail est de nature identique ou similaire à celui des fonctionnaires. Cette position a été confirmée lors des différentes réunions de groupes que les Inspecteurs ont tenues avec les gestionnaires recruteurs, les groupes de discussion sur les non-fonctionnaires et les associations du personnel. À la MINUSTAH, elle a également été confirmée par l'examen de 50 dossiers de cas individuels. Dans certains cas, les personnes travaillaient jusqu'à neuf ans à la MINUSTAH sur des contrats de vacataires de courte durée. L'un des participants à une réunion au PAM avait travaillé pendant environ dix ans, toujours sur des contrats de courte durée. Malgré une aussi longue période de travail, l'intéressé n'avait pas un sentiment d'appartenance à l'organisation en raison du régime des engagements.

27. Au total, 58 % des non-fonctionnaires qui ont répondu au questionnaire ont indiqué qu'ils travaillent dans leurs organisations depuis plus de deux ans, et environ 9 % qu'ils travaillaient depuis plus de six ans.

Nombre d'années de travail des non-fonctionnaires dans les organisations du système des Nations Unies (Haïti)



Source : Enquête du CCI auprès du personnel non fonctionnaire.

28. Les résultats de l'enquête en ligne ont en outre indiqué que les répondants ont assumé des responsabilités de gestion fréquemment (33,7 %) ou parfois (28 %). Les entités des Nations Unies ne respectaient même pas les normes minimales de travail établies par le droit national haïtien, qui stipule qu'un travailleur devient « employé/fonctionnaire » avec les droits associés après une période d'essai de trois

mois. Les résultats de l'enquête ont révélé que les non-fonctionnaires travaillaient dans les domaines suivants : administration (25 %), technologies de l'information et de la communication (13 %), génie (16 %), entretien et sécurité (8 %) et autres catégories (38 %). Au total, 58 % des répondants ont déclaré que leur travail était essentiellement lié à des projets.

29. Les activités de recrutement et la gestion du personnel non fonctionnaire, y compris l'évaluation des performances, représentent une lourde charge administrative. La prorogation ou le renouvellement de leurs contrats, dans de nombreux cas pour recruter les mêmes personnes, donnent lieu à un énorme gaspillage de ressources. Les Inspecteurs ont rencontré à la MINUSTAH un groupe de gestionnaires recruteurs qui a confirmé que le renouvellement cyclique des contrats de vacataires constituait une lourde charge.

30. Les responsables de la MINUSTAH ont indiqué que, lors de la planification et de la budgétisation pour le personnel, ils tablaient sur environ 30 % de VNU dans l'effectif. Ces VNU travaillent dans différents domaines, y compris les services essentiels, c'est-à-dire qui ont trait au mandat de la mission, comme les droits humains ou les affaires civiles, l'administration et les services techniques, comme la sécurité. Ils peuvent travailler au même lieu d'affectation pendant une période pouvant aller jusqu'à six ans et ne sont pas autorisés à postuler à des emplois des Nations Unies dans le même lieu d'affectation. Beaucoup, y compris les dirigeants locaux, considèrent cette prescription comme arbitraire.

Autres constatations de l'enquête

31. Au total, 213 personnes ont répondu à l'enquête auprès des non-fonctionnaires. La participation la plus élevée était celle de la MINUSTAH (44 %), suivie par le PNUD (23 %), le PAM (14 %) et l'UNOPS (13 %). Ce n'était pas une surprise étant donné le nombre, en chiffres absolus, de non-fonctionnaires travaillant à la MINUSTAH. Les régimes des engagements les plus représentés dans l'enquête étaient les suivants : les contrats de vacataires des Nations Unies (24 %), suivis par les contrats de services du PNUD (18 %), les VNU (14 %) et les contrats de service du personnel recruté sur le plan national du PAM (13 %). Les autres constatations de l'enquête se présentent comme suit :

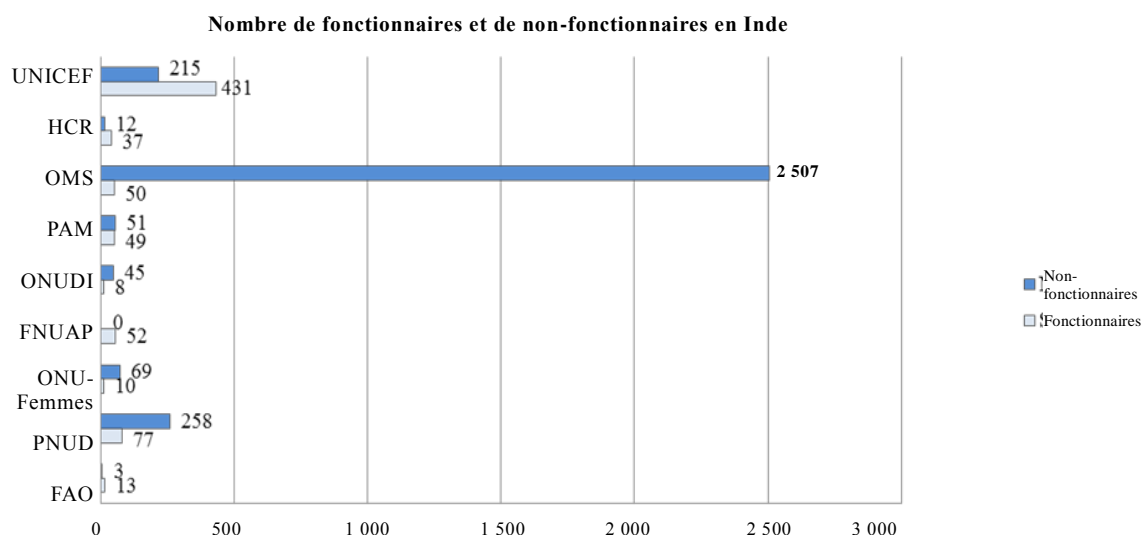
- 65 % des répondants étaient de sexe masculin;
- 52 % étaient âgés de 30 à 39 ans;
- 67,4 % ont déclaré qu'ils travaillaient aux heures normales de travail et qu'un bureau, un téléphone et/ou un compte courriel leur avaient été attribués;
- 53 % ont indiqué que le travail qu'ils effectuaient dans la pratique était différent de celui indiqué dans leurs contrats respectifs;
- 48 % ont déclaré avoir bénéficié d'une formation de leurs organisations;
- 64 % avaient une assurance médicale offerte par leurs organisations respectives;
- 60 % ont déclaré ne pas avoir de pension, tandis que 20 % ont indiqué avoir un régime de retraite;
- 55 % accepteraient un salaire réduit en échange de régimes de pension/d'assurance maladie;

- 33 % considéraient leurs contrats comme léonins, tandis que 48 % étaient d'avis contraire;
- 55 % ont indiqué être au courant de mécanismes formels et/ou informels permettant de faire connaître leurs griefs;
- 85 % ont indiqué qu'ils se sentaient attachés à leurs organisations respectives;
- 86 % ont déclaré avoir été informés du code de conduite et/ou des normes de déontologie;
- 75 % ont indiqué que les évaluations de leurs performances professionnelles étaient mises à leur disposition.

Étude de cas 3 : Inde

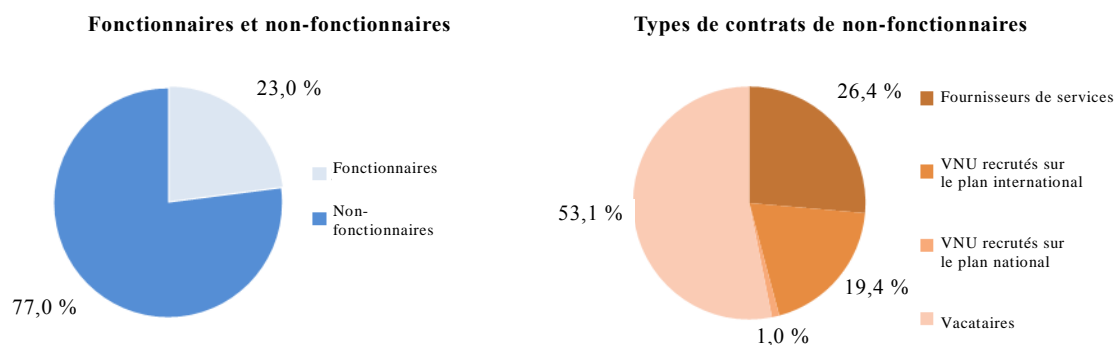
Niveau d'emploi des non-fonctionnaires

32. Le tableau ci-dessous indique le nombre de fonctionnaires et de non-fonctionnaires travaillant pour les organisations visitées en Inde. L'OMS comptait le plus grand nombre de non-fonctionnaires parmi les organisations du système des Nations Unies dans ce pays, avec 2 507 personnes à la fin mars 2012. Elle avait également le pourcentage le plus élevé de non-fonctionnaires de l'effectif total (environ 95 %)³⁰, suivie d'ONU-Femmes (87 %).



Source : Questionnaire du CCI.

PNUD



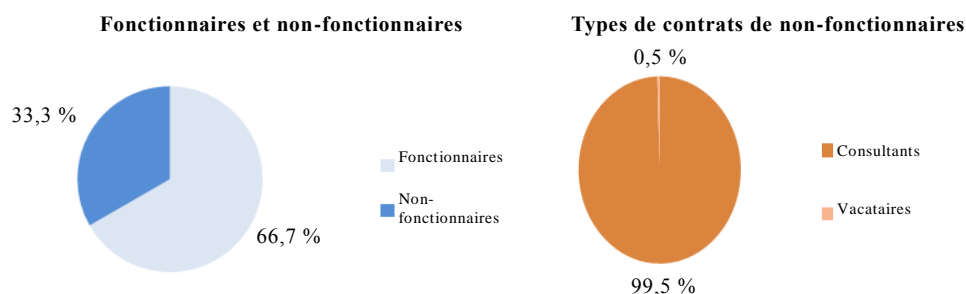
Source : Questionnaire du CCI.

³⁰ Il convient de noter que seuls 50 des 119 postes de personnel régulier étaient pourvus au moment de la collecte des données. Le pourcentage de non-fonctionnaires est calculé sur la base du tableau de dotation complète en personnel.

33. Au total, 77 % de l'effectif du PNUD avaient des contrats de non-fonctionnaires à la fin mars 2013. En 2012, les vacataires constituaient la plus forte proportion de non-fonctionnaires (53 % du nombre total de non-fonctionnaires, soit 153 personnes), suivis par les fournisseurs de services (26 %), qui travaillaient principalement sur des projets avec le gouvernement, et un certain nombre de VNU (56 recrutés sur le plan national et 3 sur le plan international).

UNICEF

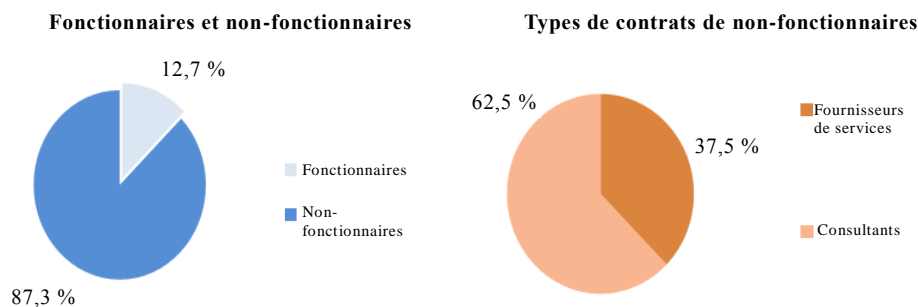
34. Environ 450 personnes travaillent dans 13 bureaux situés dans différents États du pays. En 2012, le pourcentage de non-fonctionnaires était relativement faible (33 %). L'UNICEF utilisait des contrats de consultant principalement pour le recrutement local, lequel représente la quasi-totalité des contrats de non-fonctionnaires (99 %). En outre, il y avait un contrat de vacataire. Tous les services de nettoyage, d'entretien et de garde étaient externalisés. Les consultants individuels étaient recrutés par l'unité des achats.



Source : Questionnaire du CCI.

ONU-Femmes

35. Le bureau d'ONU-Femmes en Inde est un bureau multipays qui employait 10 fonctionnaires et 69 non-fonctionnaires à la fin mars 2013. Les non-fonctionnaires représentaient 87 % de l'effectif total. Les contrats de non-fonctionnaires les plus nombreux étaient les contrats de consultants (62 % en 2012), suivis par les contrats de fourniture de services (37 % en 2012).

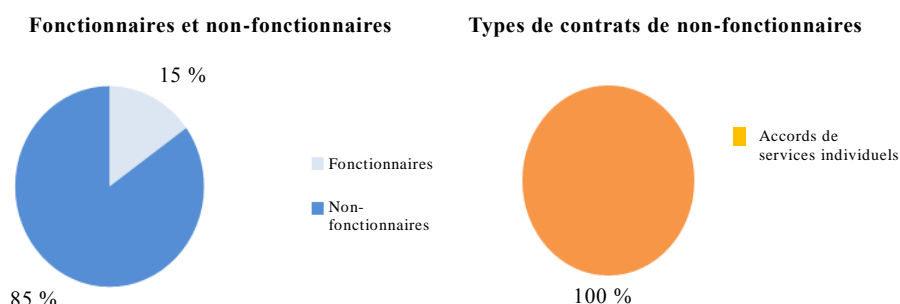


Source : Questionnaire du CCI.

36. La régime du contrat de services était utilisé pour les projets dotés d'un financement. Les consultants étaient recrutés dans le cadre du régime du contrat de louage de services. Toutefois, ce régime et celui du contrat de services étaient utilisés de manière interchangeable. Le bureau essayait de réaligner les contrats, en augmentant le nombre de postes à durée déterminée lorsque le financement arrive; il a également été indiqué que certains contrats de louage de services devaient être convertis en contrats de services (les niveaux de rémunération des contrats de louage de services étaient très bas, sans aucun avantage).

ONUDI

37. Le bureau de l'ONUDI sis à Delhi dessert sept pays d'Asie du Sud et employait, rien qu'en Inde, environ 45 à 50 non-fonctionnaires soumis au régime d'accord individuel de services. Il emploie 8 fonctionnaires, dont 2 recrutés sur le plan international et 6 sur le plan national.

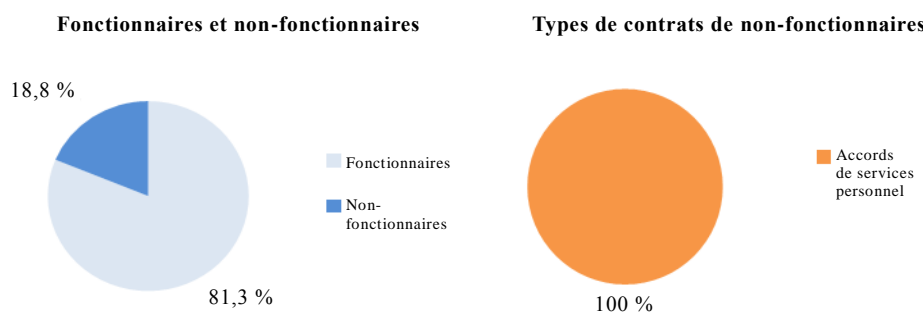


Source : Notes d'entretiens.

38. L'ONUDI a plus de 40 projets en Inde. Les responsables de programme sont au Siège à Vienne, et la mise en œuvre dans le pays est effectuée par le personnel de terrain sur des contrats de non-fonctionnaires. D'après les chiffres fournis au cours des entretiens, les non-fonctionnaires représentaient 85 % de l'effectif. Ils étaient employés pendant la durée des projets (allant de quatre à vingt ans). Le seul régime des engagements de non-fonctionnaires utilisé était l'accord individuel de services (pour 45 à 50 personnes). Ce type de contrat peut être octroyé pour une période maximale de service d'un an et prorogé pendant une période pouvant aller jusqu'à quatre ans.

FAO

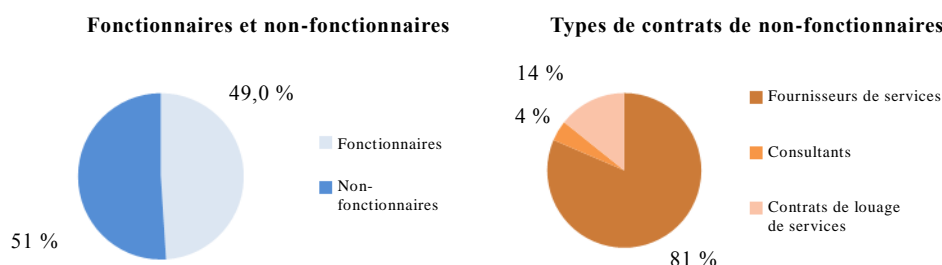
39. Le personnel de la FAO était composé de 1 fonctionnaire recruté sur le plan international, de 2 administrateurs recrutés sur le plan national et de 10 agents des services généraux. Il y avait 3 non-fonctionnaires.



Source : Notes d'entretiens.

PAM

40. La direction a indiqué qu'il y avait eu des coupes importantes partout au PAM à la suite de la réduction de l'effectif. En Inde, le PAM exécutait des projets par l'intermédiaire de partenaires et il y avait moins de projets mis en œuvre directement dans ce pays que dans les autres pays. Les non-fonctionnaires représentaient environ la moitié de l'effectif total (51 %). Leurs contrats étaient principalement composés de contrats de fourniture de services (81 %), suivis par les contrats de louage de services (14 %) et les contrats de consultants (4 %).

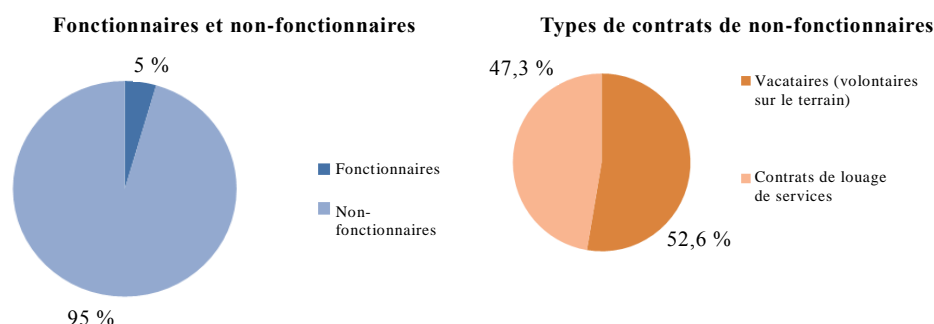


Source : Questionnaire du CCI.

OMS

41. L'OMS avait le plus grand nombre de non-fonctionnaires parmi les organisations du système des Nations Unies en Inde, soit 2 507 en 2012. Beaucoup d'entre eux avaient travaillé pendant de nombreuses années. Par exemple, au cours de la réunion du groupe de discussion sur les non-fonctionnaires, il y avait aussi des médecins qui avaient travaillé pendant plus de quatre à cinq ans dans le cadre de régimes des engagements de non-fonctionnaires. Les responsables de pays de l'OMS ont déclaré qu'il y avait eu une amélioration des conditions et de la gestion du personnel non fonctionnaire, y compris une réduction du nombre de non-fonctionnaires, mais que ce n'était pas facile à gérer; un processus d'équité et de rationalisation concernant les contrats de louage de services a été mis en place. Toutefois, la question n'a pas encore été abordée par le siège de l'OMS. Celle-ci a informé les Inspecteurs que son bureau en Inde utilisait un barème de traitements du personnel recruté sur le plan national pour la rémunération des non-fonctionnaires et les mêmes principes pour le recrutement concurrentiel. Les non-fonctionnaires

étaient composés principalement de 1 188 titulaires de contrats de louage de services (en 2012) et de volontaires sur le terrain (1 319 en 2012)³¹.



Source : Questionnaire du CCI.

FNUAP

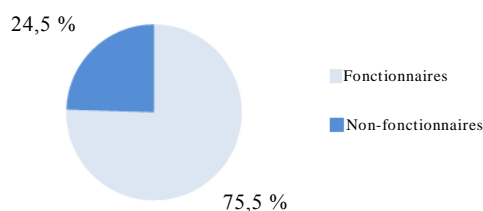
42. Le FNUAP a indiqué qu'il avait octroyé 90 contrats de vacataires en 2012, mais n'avait pas de non-fonctionnaires individuels à la fin mars 2012 et mars 2013. Il avait cinq sites de projets dans le pays, et ceux-ci employaient essentiellement du personnel sur contrat à durée déterminée. Les Inspecteurs ont été informés lors des entretiens avec le bureau du FNUAP en Inde que la structure du personnel se présentait alors comme suit : 7 postes avec contrats à durée déterminée financés par le budget de base et 47 autres postes du même genre financés par le budget du programme. En cas de besoin, des consultants étaient recrutés pour des tâches très précises de courte durée. Certains services d'appui, y compris des services de technologie de l'information, étaient externalisés. L'approche du FNUAP était de planifier les besoins en personnel à l'avance en fonction des ressources financières disponibles. Le document du programme quinquennal pour le pays a été signé par le gouvernement et comprenait le financement probable et une provision pour les postes de fonctionnaires requis. Les fonctions des titulaires des postes financés par les projets s'inscrivaient dans le cadre desdits projets.

43. Le bureau du FNUAP en Inde a expliqué aux Inspecteurs qu'en 2009, le Siège et les vérificateurs avaient exhorté à mettre fin à la pratique inappropriée consistant à faire faire du travail de fonctionnaires par des non-fonctionnaires pendant de longues périodes. Le FNUAP a donc entrepris un exercice de réorganisation dudit bureau pour octroyer des contrats à durée déterminée à tous les non-fonctionnaires qui exerçaient des fonctions essentielles. Il y avait une vingtaine d'agents de projets recrutés sur le plan national, dont la majorité des contrats avaient été convertis en contrats de fonctionnaires recrutés sur le plan national (à durée déterminée). Les responsables ont indiqué que l'idée était de faire en sorte que tout le personnel technique ait un sentiment d'appartenance au FNUAP et agisse et travaille pour son mandat dans les mêmes conditions et dans le même esprit.

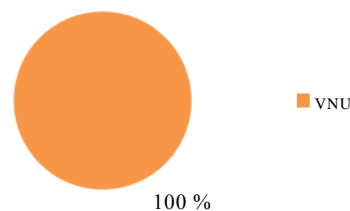
³¹ À l'OMS, il y avait aussi 83 contrats de fourniture de services passés avec des entreprises extérieures. Le présent rapport n'examine pas ces pratiques de recrutement. Toutefois, comme cela y est expliqué, les organisations doivent s'assurer que ce type de personnel aussi jouit de conditions de travail décentes dans la mesure où il fait le travail de l'organisation.

HCR

Fonctionnaires et non-fonctionnaires



Types de contrats de non-fonctionnaires



Source : Questionnaire du CCI.

44. Le personnel du HCR comptait environ 25 % de non-fonctionnaires, tous des VNU (12), qui travaillaient avec les réfugiés sur la détermination de leur statut. Ils exerçaient certaines fonctions de base. En général, pour chaque membre du personnel recruté sur le plan international, il y en avait trois autres recrutés sur le plan national. Les services externalisés étaient principalement les services de sécurité, d'entretien, de nettoyage, de photocopie et d'archivage.

Réunion avec les organisations non-gouvernementales

45. Les Inspecteurs ont rencontré des représentants de trois ONG pour comparer leurs situations en ce qui concerne l'emploi de non-fonctionnaires. Il convient de noter que les ONG sont soumises aux lois du travail locales. Elles avaient principalement recours à des contrats de travail normaux avec tous les avantages, y compris les pensions de retraite et une assurance médicale. Pour le personnel recruté sur le plan local, elles utilisaient le régime de retraite local et l'assurance médicale locale. Pour le personnel recruté sur le plan international, elles avaient recours à des régimes de retraite et d'assurance médicale internationaux. Toutefois, elles employaient surtout du personnel recruté sur le plan national. L'emploi de non-fonctionnaires était exceptionnel et limité à de très courtes périodes de temps. Les ONG fournissaient une assistance en matière fiscale au personnel et aux employés de courte durée, en retenant à la source et en payant leurs impôts ou en les aidant à remplir leurs déclarations.

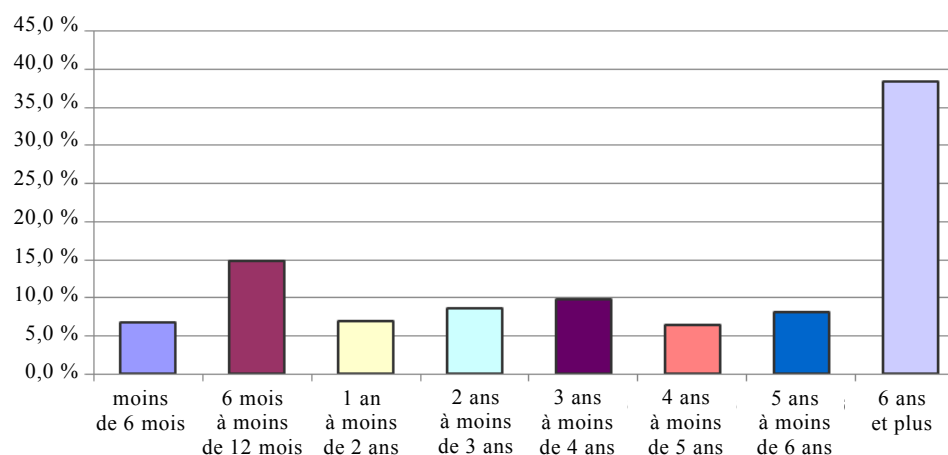
46. D'après les responsables des ONG, les salaires versés par les organisations du système des Nations Unies étaient beaucoup plus élevés dans le passé, mais ceux versés aujourd'hui par les ONG étaient du même niveau ou plus élevés après la prise en compte des impôts. Cela a été confirmé par les responsables des organisations du système des Nations Unies. Une autre différence observée était que les ONG versaient une rémunération structurée décomposée faisant apparaître différentes allocations, comme les indemnités de logement, d'éducation et de santé. Cela permettait aux employés de réduire leur assiette fiscale et de payer moins d'impôts que les non-fonctionnaires du système des Nations Unies, étant donné que les salaires de ce système n'étaient pas structurés mais payés comme un montant forfaitaire global, donc entièrement imposables.

Principales constatations

47. Les Inspecteurs ont constaté que, comme dans d'autres pays visités, les non-fonctionnaires étaient employés pendant de longues périodes sur des contrats de courte durée successifs pour une variété de tâches, y compris les fonctions de base. À l'occasion, ils représentaient les organisations dans les services gouvernementaux, négociaient des projets et effectuaient des activités de mobilisation de ressources. Au cours des dernières années, certaines organisations ont fait des efforts pour réduire le nombre de non-fonctionnaires, par exemple, en convertissant leurs contrats en contrats de fonctionnaires à durée déterminée (au FNUAP, au PNUD et à l'UNICEF).

48. Les résultats de l'enquête relative aux non-fonctionnaires ont montré que 75 % des répondants estimaient que leur travail était de nature identique ou semblable à celui des fonctionnaires. Au total, 94,5 % des répondants ont indiqué que leur travail était lié à des projets, et 63 % qu'ils travaillaient pendant les heures normales de travail et qu'un bureau, un téléphone et/ou un compte courriel leur avaient été attribués par leurs organisations respectives. En outre, 63 % des répondants avaient travaillé dans leurs organisations pendant plus de trois ans sur des contrats de non-fonctionnaires.

**Nombre d'années de travail des non-fonctionnaires dans les organisations
du système des Nations Unies (Inde)**



Source : Enquête du CCI.

49. Au total, 28 % des répondants travaillaient dans le domaine de l'administration, y compris les services financiers et des ressources humaines, et environ 70 % dans d'« autres domaines » à savoir la gestion et l'administration de programmes/projets, les activités liées à la santé, telles que la surveillance sur le terrain, et l'assistance technique.

50. Les résultats de l'enquête indiquent que des responsabilités de gestion étaient assignées fréquemment à 49 % des répondants, et parfois à 23 % d'entre eux. Les inspecteurs ont été informés au PNUD et à l'UNICEF que peu auparavant, il y avait eu des cas où des fournisseurs de services allant en mission avaient reçu une

indemnité journalière de subsistance sensiblement inférieure à celle versée au personnel régulier. Ces pratiques sont injustes et démoralisent les non-fonctionnaires.

Autres constatations de l'enquête

51. La participation des non-fonctionnaires de l'OMS a été exceptionnelle, avec 841 répondants à l'enquête (60 % du total). Le type de contrat le plus représenté était le contrat de louage de services de l'OMS (670 répondants, 50 % du total), suivi par la catégorie « autres » (27,9 %), où la plupart des répondants ont indiqué qu'ils travaillaient pour une société de prestation de services (pour l'OMS) en vertu de contrats de services professionnels, suivie par les contrats de service du PNUD (4 %), les contrats de service de l'OMS (3,5 %) et les- accords pour l'exécution de travaux (3 %). D'autres constatations de l'enquête se présentent notamment comme suit :

- 88 % des répondants étaient de sexe masculin;
- 57 % étaient âgés de 30 à 39 ans;
- 38 % pensaient que leurs conditions contractuelles n'étaient pas conformes au droit du travail local;
- 37 % n'étaient pas satisfaits des droits associés à leurs contrats;
- 53 % ont indiqué que le travail qu'ils effectuaient dans la pratique était identique à celui décrit dans leurs contrats, et 43 % qu'il était parfois différent;
- 68 % ont indiqué qu'ils avaient bénéficié d'une formation de leurs organisations;
- 89 % avaient une assurance médicale offerte par leurs organisations respectives;
- Environ 4 % ont indiqué qu'ils avaient un régime de pension offert par leurs organisations respectives, tandis qu'environ 92 % ont déclaré ne pas en avoir;
- 71 % ont déclaré qu'ils accepteraient une réduction de salaire en échange de régimes de pension/d'assurance maladie;
- 33 % ont estimé que leurs contrats étaient léonins, tandis que 60 % étaient d'avis contraire;
- 92 % ont indiqué qu'ils se sentaient attachés à leurs organisations respectives;
- 76 % ont indiqué que les évaluations de leur performance professionnelle étaient mises à leur disposition;
- 85 % ont déclaré qu'ils avaient été informés du code de conduite et/ou des normes de déontologie de leurs organisations respectives;
- 49 % ont indiqué qu'ils pensaient pouvoir faire connaître n'importe quel grief sur leur lieu de travail;
- 69 % ont déclaré qu'ils étaient au courant de mécanismes formels et/ou informels permettant de faire connaître leurs griefs au sein de leurs organisations respectives.

Annexe II

Nombre de fonctionnaires et de non-fonctionnaires à la fin de mars 2012 et de mars 2013

Organisation	2012							2013						
	Fonctionnaires			Non-fonctionnaires			Non-fonctionnaires en pourcentage de l'effectif total	Fonctionnaires			Non-fonctionnaires			Non-fonctionnaires en pourcentage de l'effectif total
	Siège	Bureaux extérieurs	Total	Siège	Bureaux extérieurs	Total		Siège	Bureaux extérieurs	Total	Siège	Bureaux extérieurs	Total	
AIEA	2 295	68	2 363	275	127	402	14,54	2 349	75	2 424	246	108	354	12,74
FAO	2 181	1 664	3 845	1 380	3 284	4 664	54,81	2 054	1 629	3 683	1 076	4 877	5 953	61,78
FNUAP	352	1 945	2 297	31	1 508	1 539	40,12	387	1 964	2 351	38	1 463	1 501	38,97
HCR	699	7 193	7 892	63	2 113	2 176	21,61	687	7 495	8 182	75	1 677	1 752	17,86
OACI	527	247	774	139	45	184	19,21	534	246	780	135	52	187	19,34
OIT	1 191	1 792	2 983	s.o.	s.o.	312	9,47	1 172	1 679	2 851	s.o.	s.o.	403	12,38
OMI	291	18	309	108	0	108	25,90	280	13	293	127	0	127	30,24
OMM	278	18	296	12	29	41	12,16	284	20	304	7	21	28	8,43
OMPI	1 243	10	1 253	12	2	14	1,1	1 242	13	1 255	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
OMS	2 310	5 507	7 817	1 775	7 404	9 179	54	2 063	5 275	7 338	1 668	6 594	8 262	52,96
OMT	97	0	97	42	0	42	30,22	97	0	97	38	0	38	28,15
ONU-Femmes	211	258	469	130	722	852	64,50	257	328	585	82	677	759	56,47
ONUDI	552	194	746	163	1 645	1 808	70,79	531	182	713	200	1 131	1 331	65,12
ONUSIDA	296	556	852	109	75	184	17,76	246	578	824	42	140	182	18,09
PAM	1 036	4 065	5 101	758	8 456	9 214	64,37	997	4 085	5 082	838	8 440	9 278	64,61
PNUD²⁾	1 131	7 056	8 187	1 003	28 239	29 242	78,1	1 170	6 842	8 012	s.o.	28 952	28 952	78,32
Secrétariat de l'ONU¹⁾	20 149	22 738	42 887	s.o.	s.o.	17 000	28,3	20 116	21 151	41 273	s.o.	s.o.	17 000	29,17
UIT	797	52	849	49	28	77	8,32	782	54	836	44	51	95	10,20

Organisation	2012							2013						
	Fonctionnaires			Non-fonctionnaires			Non-fonctionnaires en pourcentage de l'effectif total	Fonctionnaires			Non-fonctionnaires			Non- fonctionnaires en pourcentage de l'effectif total
	Siège	Bureaux extérieurs	Total	Siège	Bureaux extérieurs	Total		Siège	Bureaux extérieurs	Total	Siège	Bureaux extérieurs	Total	
UNESCO	1 327	993	2 320	163	903	1 066	31,48	1 251	1 010	2 261	339	1 238	1 577	41,09
UNICEF	1 465	9 777	11 242	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	1 483	9 715	11 198	745	6 033	6 778	37,71
UNOPS	115	744	859	63	2 942	3 005	77,77	111	752	863	98	2 544	2 642	75,5

¹⁾ On estime à 17 000 le nombre de non-fonctionnaires au Secrétariat de l'ONU chaque année.

²⁾ Chiffres fournis par le PNUD pour 2012 dans les réponses au questionnaire, tableau 3, question 6 : nombre total de personnes qui ont travaillé pour le PNUD chaque année; vacataires : 1 003 au Siège plus 20 694 dans les bureaux extérieurs; titulaires de contrats de service : chiffre non disponibles dans la réponse à la question 6. Ainsi, le nombre de contrats de service pour 2012 (7 545) est tiré de la réponse à la question 5, tableau 2 : Nombre de fonctionnaires et de non-fonctionnaires au 31 mars de chaque année. Le chiffre du PNUD pour 2013 est une estimation basée sur le nombre de détenteurs de contrats de services déclaré, soit 8 952 (questionnaire destiné aux organisations, question 5, tableau 2) plus environ 20 000 (vacataires au Siège et dans les bureaux extérieurs).

Annexe II

Nombre de fonctionnaires et de non-fonctionnaires à la fin de mars 2012 et de mars 2013 (*suite*)

1. Les données fournies par les organisations et présentées dans le tableau ci-dessus montrent qu'à la fin de mars 2012, elles employaient au total 34 867 non-fonctionnaires, hormis le Secrétariat de l'ONU, le PNUD et l'UNICEF qui n'avaient pas fourni les données précises demandées, et 41 247 non-fonctionnaires un an plus tard (cette fois hormis uniquement le Secrétariat de l'ONU et le PNUD); l'effectif total du personnel était de 103 438 à la fin mars 2012 et 101 205 un an plus tard.

2. Des recherches supplémentaires ont été effectuées afin d'estimer la part globale des non-fonctionnaires dans l'effectif total et, en particulier, dans l'effectif du Secrétariat de l'ONU et du PNUD. Elles indiquent que le Secrétariat de l'ONU a recruté 34 065³² non-fonctionnaires (à savoir, les consultants et les vacataires) au cours de l'exercice biennal 2010-2011, contre 25 187 au cours de l'exercice biennal précédent³³. Alors que le PNUD a recruté 26 080 non-fonctionnaires en 2010 et 25 638 en 2011, les chiffres pour 2012 font état de 21 697 vacataires. Il n'y avait pas de données disponibles pour les contrats de service³⁴. Compte tenu de ce qui précède, les Inspecteurs ont estimé grosso modo qu'il faudrait ajouter chaque année au moins 35 000 à 40 000 personnes (soit 17 000 pour le Secrétariat en 2012 et 2013 et 20 000 pour le PNUD en 2013) aux chiffres totaux indiqués ci-dessus. Cela représenterait au total 81 000 à 87 000 non-fonctionnaires, soit environ 45 % de l'effectif total pour l'exercice biennal 2012-2013.

³² Voir le rapport du Secrétaire général sur la composition du Secrétariat : personnel fourni à titre gracieux, fonctionnaires retraités et consultants et vacataires (A/67/329/Add.1), tableaux 18 et 19.

³³ Voir le rapport du Secrétaire général sur la composition du Secrétariat : personnel fourni à titre gracieux, fonctionnaires retraités et consultants et vacataires (A/67/350/Add.1), tableaux 18 et 19.

³⁴ Voir la réponse du PNUD au questionnaire du CCI, question 6, tableau 3.

Annexe III

Régimes des engagements des non-fonctionnaires : droits par type de contrat

Type de contrat	Congé annuel	Congé de maladie certifié/non certifié	Pension	Assurance maladie pour le titulaire/les personnes à charge	Congé de maternité/de paternité	Congé pour conditions de vie difficiles/de détente	Observations
FAO							
Consultant recruté sur le plan local	Non	Non	Non	Oui/non	Non	Non	Ce type de contrat n'a été signalé qu'en Thaïlande
Consultant recruté sur le plan international	Non	Non	Non	Oui/non	Non	Oui – 7 jours toutes les 8 semaines (Haïti) Oui (Thaïlande)	Voir la note de bas de page ³⁵
Contrat de services personnels	Oui – 2,5 jours par mois (Haïti)	Non (Haïti)	Non	Oui/non (Haïti, Viet Nam, Thaïlande, Inde)	Non	Non (Haïti, Viet Nam)	Voir la note de bas de page 35
	Oui – en moyenne 15 jours par an (Viet Nam)	3 jours (Viet Nam)				Oui (Thaïlande)	
	Non (Thaïlande)	Oui (Inde)				Oui (Thaïlande)	
	Oui – comme pour les fonctionnaires, soit 2,5 jours par mois (Inde)						
Personnel de projet recruté sur le plan national	Même droits que les fonctionnaires nationaux	Consultants (recrutés sur le plan national et international), titulaires de contrats de services personnels et personnel de projet recruté sur le plan national et généralement tous les	Non	Oui/non	Haïti – six semaines Viet Nam – 4 mois Oui, Thaïlande (comme les fonctionnaires nationaux)	Non	Voir la note de bas de page 35

³⁵ Assurance contre les actes de malveillance. Elle est offerte par toutes les organisations à l'exception de l'OIT (collaborateurs externes).

<i>Type de contrat</i>	<i>Congé annuel</i>	<i>Congé de maladie certifié/non certifié</i>	<i>Pension</i>	<i>Assurance maladie pour le titulaire/les personnes à charge</i>	<i>Congé de maternité/ de paternité</i>	<i>Congé pour conditions de vie difficiles/de détente</i>	<i>Observations</i>
		non-fonctionnaires couverts par une assurance médicale ont droit au congé de maladie certifié. Les non-fonctionnaires sont couverts par le Plan d'indemnisation de la FAO (Régime d'assurance maladie 342) en cas de maladie, d'accident ou de décès en cours de service					
AIEA							
Contrat de louage de services	2,5 jours par mois	Non, les périodes d'absence pour cause de maladie sont déduites des congés	Non	Non	Non	Non	Voir la note de bas de page 35
OIT							
Collaborateur externe	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Voir la note de bas de page 35
OMI							
Consultant recruté sur le plan international	Non	Non	Non	Non	Non	s.o.	L'OMI offre une couverture d'assurance limitée à aux consultants uniquement en cas de décès, blessure ou maladie en cours de service
Consultant recruté sur le plan local	Non	Non	Non	Non	Non	s.o.	(maximum 185 000 dollars)

<i>Type de contrat</i>	<i>Congé annuel</i>	<i>Congé de maladie certifié/non certifié</i>	<i>Pension</i>	<i>Assurance maladie pour le titulaire/les personnes à charge</i>	<i>Congé de maternité/ de paternité</i>	<i>Congé pour conditions de vie difficiles/de détente</i>	<i>Observations</i>
Personnel temporaire (interprètes, etc.)	Oui – 2,5 jours par mois (contrats mensuels)	Oui – 2 jours de congé de maladie : 1,5 jour certifié et 0,5 jour non certifié par mois	Non	Non	Non	s.o.	L'OMI octroie une indemnisation limitée au personnel temporaire uniquement en cas de décès, blessure ou maladie en cours de service (interprètes : 600 000 dollars, autres temporaires : 114 000 dollars)
IUT							
Contrat de louage de services (pour les consultants recrutés sur le plan international ou local)	Non	Non	Non	Couverture limitée/non	Non	Non	Indemnisation en cas de décès, blessure ou maladie en cours de service. Couverture : maximum de 720 000 francs suisses uniquement en cas de décès ou de blessure. Les consultants recrutés sur le plan international reçoivent une indemnité journalière de subsistance et ceux recrutés sur le plan local sont payés en monnaie locale.

Secrétariat

<i>Type de contrat</i>	<i>Congé annuel</i>	<i>Congé de maladie certifié/non certifié</i>	<i>Pension</i>	<i>Assurance maladie pour le titulaire/les personnes à charge</i>	<i>Congé de maternité/de paternité</i>	<i>Congé pour conditions de vie difficiles/de détente</i>	<i>Observations</i>
de l'ONU							
Contrat de consultant (recrutement international/local)	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Voir la note de bas de page ³⁶
Vacataire	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Voir la note de bas de page 36
Volontaires des Nations Unies (VNU)	Oui – 2,5 jours par mois (par mois de service achevé) (République démocratique du Congo)	Oui – 3 jours pour des engagements allant de 3 mois à moins de 12 mois; 7 jours pour les engagements de 12 mois (République démocratique du Congo)	Non – les VNU sont des volontaires par définition donc aucune provision pour pension (République démocratique du Congo)	Oui pour le titulaire – assurance médicale complète et assurance vie et invalidité. Pour les membres de la famille autorisés par le Siège du programme des VNU, couverture limitée à l'assurance médicale (République démocratique du Congo)	Oui – les VNU de sexe féminin reçoivent 16 semaines de congé de maternité; pas de congé de paternité (République démocratique du Congo)	Voyage en congé de détente – 5 jours de détente plus 1 jour ou 2 toutes les 6 semaines dans les lieux d'affectation difficiles et toutes les 8 semaines dans les lieux d'affectation famille non autorisée (République démocratique du Congo)	Assurance en cas de décès, blessure ou maladie telle que déterminée dans les conditions de service des VNU recrutés sur le plan international
ONUSIDA							
Contrat d'exécution de travaux	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Pas d'assurance en cas de décès ou blessure en cours de service
Contrat de consultant	Non	Non	Non	Oui/non	Non	Non	Assurance en cas de décès, blessure, invalidité ou maladie pendant la période de contrat sous réserve d'un certificat médical

³⁶ Assurance en cas de décès, de blessure ou de maladie imputable au service, similaire à ce qui est prévu pour les fonctionnaires. Maximum 50 000 dollars.

Type de contrat	Congé annuel	Congé de maladie certifié/non certifié	Pension	Assurance maladie pour le titulaire/les personnes à charge	Congé de maternité/de paternité	Congé pour conditions de vie difficiles/de détente	Observations
							précédent
PNUD							
Vacataire	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Voir la note de bas de page ³⁷
Contrat de fourniture de services	Oui, conformément à la pratique générale locale. 2,5 jours/mois (Haïti) 18 jours/an (Viet Nam) 2,5 jours/mois (Thaïlande) 2,5 jours/mois (Inde)	Congé de maladie conformément à la pratique générale locale. Certificat médical requis après 3 jours de congé de maladie non certifié par période de 6 mois. 1 jour/mois; si plus, un certificat médical est exigé (Haïti) Pratique locale (Viet Nam) Maximum 30 jours/an (Thaïlande) 12 jours/an (Inde)	Haïti - non, mais un nouveau régime offrant une pension sera lancé prochainement Viet Nam – 8,33 % de la rémunération mensuelle Thaïlande – 4 % Inde – 416,67 roupies indiennes par mois = environ 90 dollars par an République démocratique du Congo – oui, environ 7,5 % inclus dans le salaire	Pour le titulaire Oui (Haïti) Oui – Van Breda (Viet Nam) Oui, Van Breda (Thaïlande) 40,97 dollars par mois (Inde) Oui (République démocratique du Congo) Pour les personnes à charge Haïti – non, mais un nouveau régime couvrant les personnes à charge sera lancé prochainement Non (Viet Nam) Non (Thaïlande) s.o. (Inde) République démocratique du Congo – non, mais d’après une nouvelle instruction,	Oui – conformément à la pratique générale locale, minimum 16 semaines de congé de maternité et 4 semaines de congé de paternité	Pas de congé de détente Oui – indemnité de risque lors du service dans des conditions de travail dangereuses selon la classification de la CFPI. Indemnité de risque (Thaïlande)	Voir la note de bas de page ³⁸

³⁷ Indemnisation en cas de décès, blessure, invalidité ou maladie : maximum 280 000 dollars pour les vacataires recrutés sur le plan international et 160 000 pour ceux recrutés sur le plan local.

³⁸ Le contrat de service est un instrument de recrutement décentralisé utilisé uniquement par les bureaux de pays du PNUD et ses centres régionaux hors Siège. Il n’est pas utilisé aux lieux d’affectation ni aux bureaux de liaison du Siège. Indemnité de décès, blessure, invalidité ou maladie : 25 000 dollars en cas de décès dû à des causes naturelles ou à un accident non lié au service; 80 000 dollars en cas de décès dû à un accident lié au service.

<i>Type de contrat</i>	<i>Congé annuel</i>	<i>Congé de maladie certifié/non certifié</i>	<i>Pension</i>	<i>Assurance maladie pour le titulaire/les personnes à charge</i>	<i>Congé de maternité/ de paternité</i>	<i>Congé pour conditions de vie difficiles/de détente</i>	<i>Observations</i>
Volontaires des Nations Unies (VNU)	2,5 jours par mois (Viet Nam, République démocratique du Congo, Inde)	7 jours par an (Viet Nam, République démocratique du Congo, Inde)	s.o.	l'assurance médicale pour les personnes à charge peut être payée Oui pour le titulaire (Viet Nam, République démocratique du Congo, Inde – pour l'Inde voir les montants ci-dessous) VNU recrutés sur le plan international - 131,72 dollars par mois; VNU recrutés sur le plan national – 35,11 dollars par mois Oui pour les personnes à charge (Viet Nam, Inde – pour l'Inde voir les montants ci-dessous : VNU recrutés sur le plan international – 72,75 dollars par mois; VNU recrutés sur le plan national – 30,36 dollars par mois) s.o. pour les personnes à charge (République démocratique du Congo)	Congé de maternité s.o. – 16 semaines Pas de congé de paternité (Viet Nam, République démocratique du Congo, Inde)	s.o. Toutefois, les organismes des Nations Unies sont encouragés à appliquer les mêmes règles que pour les congés pour conditions de vie difficiles/ congés de détente des fonctionnaires (République démocratique du Congo, Inde)	

UNESCO

Type de contrat	Congé annuel	Congé de maladie certifié/non certifié	Pension	Assurance maladie pour le titulaire/les personnes à charge	Congé de maternité/de paternité	Congé pour conditions de vie difficiles/de détente	Observations
Contrat de louage de services (bureaux extérieurs uniquement)	Oui (Viet Nam : oui pour les contrats de 6 mois)	Oui (1 jour/mois pour les contrats de plus de 6 mois ou prorogé au-delà de 6 mois) Oui	Non	Non	Non	Non	Voir la note de bas de page ³⁹
Contrat de services (bureaux extérieurs uniquement)	Oui (2,5 jours par mois), oui	Oui (1 jour/mois pour les contrats de plus de 6 mois ou prorogé au-delà de 6 mois) Oui	Oui (inclus dans le salaire. Le contrat de service prévoit des paiements au régime national d'assurance)	Oui (incluse dans le salaire. Le contrat de services prévoit des paiements au régime national d'assurance. La preuve de l'inscription au régime d'assurance/de pension doit être fournie)/non	Congé de maternité uniquement	Non	Voir la note de bas de page 39
Consultant individuel (recruté sur le plan international ou local)	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Voir la note de bas de page 39
Contrat de surnuméraire (Siège uniquement)	Non	Non	s.o.	Personnes inscrites à la Sécurité sociale française, lorsqu'elles sont qualifiées/Non	Non	Non	Voir la note de bas de page 39
FNUAP							
Contrat de consultant (recrutement international dans les bureaux extérieurs. La politique du FNUAP s'applique)	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Voir la note de bas de page 39

³⁹ Indemnisation en cas de décès, blessure, invalidité ou maladie en cours de service.

<i>Type de contrat</i>	<i>Congé annuel</i>	<i>Congé de maladie certifié/non certifié</i>	<i>Pension</i>	<i>Assurance maladie pour le titulaire/les personnes à charge</i>	<i>Congé de maternité/de paternité</i>	<i>Congé pour conditions de vie difficiles/de détente</i>	<i>Observations</i>
Contrat de consultant – recrutement local dans les bureaux extérieurs (la politique du PNUD concernant les contrats de louage de services s'applique)	Habituellement, non – pour les contrats de louage de services d'au moins 6 mois, jusqu'à 1 jour par mois si cela est spécifié dans le contrat	Non	Non	Non	Non	Assurance contre les risques de guerre, lors du voyage dans un au lieu d'affectation aux conditions dangereuses	Voir la note de bas de page 39
Contrat de services (la politique du PNUD concernant les contrats de services s'applique)	Oui (1,5 jours par mois)	Oui, conformément à la pratique locale (minimum de 1 jour par mois)	Oui, selon la pratique locale	Oui, conformément à la pratique locale	Oui, conformément à la pratique locale, minimum 16 semaines de congé de maternité	Non	Voir la note de bas de page 39
Contrat de consultant recruté sur le plan local ou international au Siège (la politique de l'UNOPS concernant les vacataires s'applique)	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Voir la note de bas de page 39
HCR							
Vacataire UNOPS (recrutement local)	2,5 jours par mois pour un contrat de 3 mois ou plus (Thaïlande)	Oui – 2 jours par mois pour un contrat de 3 mois ou plus (Thaïlande)	Non	Titulaire : oui, jusqu'à 40 000 dollars par an Personnes à charge : non (Thaïlande)	16 semaines de congé de maternité et 4 semaines de congé de paternité (Thaïlande)	Oui – 2 jours par mois de congé pour conditions de vie difficiles, pas de voyage pour les titulaires de contrat de vacataire	Plan d'évacuation médicale inclus. Les données sont communiquées

Type de contrat	Congé annuel	Congé de maladie certifié/non certifié	Pension	Assurance maladie pour le titulaire/les personnes à charge	Congé de maternité/de paternité	Congé pour conditions de vie difficiles/de détente	Observations
						(Thaïlande)	par le bureau du HCR en Thaïlande
Vacataire UNOPS (recrutement international)	2,5 jours par mois pour un contrat de 3 mois ou plus (Thaïlande) s.o. (Inde)	Oui – Thaïlande : 2 jours par mois pour un contrat de 3 mois ou plus	Non	Non	Non	Oui – 2 jours par mois de congé pour conditions de vie difficiles, pas de voyage pour les titulaires de contrat de vacataire (Thaïlande)	Coûts du transport et du visa couverts par le HCR pour les recrutements en dehors de la Thaïlande. Les données sont communiquées par le bureau du HCR en Thaïlande
Consultant individuel (recrutement local/international)	Non	Non	Non	Non	Non	Non/oui pour les consultants recrutés sur le plan international si cela est couvert aux termes du contrat	Voir la note de bas de page 39
Vacataire	Non	Non	Non	Non	Non	Non, applicable uniquement est en mission	Voir la note de bas de page 39
Volontaires des Nations Unies (VNU)	Oui – 2,5 jours/mois (Thaïlande, Éthiopie, Inde)	Oui – en fonction de la durée du contrat, congé de maladie certifié de 7 jours par période de 12 mois. (Thaïlande, Éthiopie, Inde)	Non – les VNU reçoivent une indemnité de réinstallation en fin de service (Thaïlande) Oui (Éthiopie) Non (Inde)	Titulaire Thaïlande – oui, par le VNU/PNUD (Van Breda) Inde – Oui Personnes à charge Oui (Thaïlande, Inde, Éthiopie)	Oui – 16 semaines de congé de maternité Pas de congé de paternité (Thaïlande, Inde, Éthiopie)	Thaïlande – oui pour les VNU recrutés sur le plan international (750 dollars É.-U. plus billet de congé de détente en un lieu reconnu) Inde – non Éthiopie – oui	Assurance en cas de décès, blessure ou maladie offerte par le VNU/PNUD (Van Breda).
Interprète	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Voir la note de bas de page 39

<i>Type de contrat</i>	<i>Congé annuel</i>	<i>Congé de maladie certifié/non certifié</i>	<i>Pension</i>	<i>Assurance maladie pour le titulaire/les personnes à charge</i>	<i>Congé de maternité/de paternité</i>	<i>Congé pour conditions de vie difficiles/de détente</i>	<i>Observations</i>
UNICEF							
Vacataire	Non	Non	Non	Non	Non	Viet Nam – oui, le cas échéant selon la politique Inde – non	Voir la note de bas de page ⁴⁰
Contrat de consultant	Non	Non	Non	Non	Non	Viet Nam – oui pour les recrutements sur le plan international, le cas échéant selon la politique Inde – non	Voir la note de bas de page 40
Volontaires des Nations Unies (VNU) (personnel administré par le PNUD)	Viet Nam – oui Inde – 2,5 jours ouvrables par mois de service achevé, à prendre pendant la période de service	Viet Nam – oui Inde – oui, congé non certifié de 7 jours/an, congé certifié de 6 semaines/an	Viet Nam – non Inde – non	Viet Nam – oui pour le titulaire et oui pour les personnes à charge si le séjour est de plus de 6 mois Inde – oui pour le titulaire, et oui pour les personnes directement à charge reconnues pour une durée limitée lorsqu'elles sont avec le VNU au lieu d'affectation	Congé de maternité – 16 semaines (Viet Nam, Inde)	Oui – Viet Nam le cas échéant selon la politique Oui – Inde si l'UNICEF a approuvé le voyage en congé de détente pour le lieu d'affectation du VNU, il y aura droit	Voir la note de bas de page 40
ONUDI							
Accord individuel de services – consultant recruté sur le plan	Oui – 2,5 jours pour les contrats de 6 mois ou plus	Non – jusqu'à 2 jours/mois de congé certifié pour les contrats de 6 mois ou plus	Non	Non	Non	Congé de détente et indemnité pour conditions de vie difficiles, réinstallation/ évacuation	Indemnisation en cas de décès, blessure ou maladie en cours de service.

⁴⁰ Assurance pour décès, blessure ou maladie en cours de service. Comprise dans le plan d'évacuation pour les recrutements sur le plan international.

<i>Type de contrat</i>	<i>Congé annuel</i>	<i>Congé de maladie certifié/non certifié</i>	<i>Pension</i>	<i>Assurance maladie pour le titulaire/les personnes à charge</i>	<i>Congé de maternité/de paternité</i>	<i>Congé pour conditions de vie difficiles/de détente</i>	<i>Observations</i>
international							Appendice D
Accord individuel de services – consultant recruté sur le plan national	Oui – 2,5 jours pour les contrats de 6 mois ou plus	Non – jusqu’à 2 jours/mois de congé certifié pour les contrats de 6 mois ou plus	Non	Oui/non	Oui – congé de maternité : maximum 16 semaines. Congé de paternité : maximum 4 semaines pour des contrats de 12 mois ou plus	Réinstallation/évacuation	Voir la note de bas de page ⁴¹
Accord individuel de services – personnel d’appui recruté sur le plan local	Oui – 2,5 jours pour les contrats de 6 mois ou plus	Non – jusqu’à 2 jours/mois de congé certifié pour les contrats de 6 mois ou plus	Non	Oui/non	Oui – congé de maternité : maximum 16 semaines. Congé de paternité : maximum 4 semaines pour des contrats de 12 mois ou plus	Réinstallation/évacuation	Voir la note de bas de page 41
Accord individuel de services – travailleur ponctuel	Oui – 2,5 jours pour les contrats de 6 mois ou plus	Non – jusqu’à 2 jours/mois de congé certifié pour les contrats de 6 mois ou plus	Oui, par le biais de l’ONUDI, dans le cadre du régime de sécurité sociale de l’Autriche – assurance santé, accident, chômage et retraite/non		Oui – congé de maternité : maximum 16 semaines. Congé de paternité : maximum 4 semaines pour des contrats de 12 mois ou plus	Réinstallation/évacuation	Voir la note de bas de page 41

⁴¹ Les titulaires d’accords individuels de services ordinaires peuvent avoir droit à un plan d’assurance maladie. Couverture : a) pour les dépenses médicales, hormis les personnes à charge, maximum de 10 000 dollars par an; b) en cas de décès, un montant forfaitaire de 25 000 dollars maximum versé en une fois; et c) en cas d’invalidité permanente, un montant forfaitaire maximum de 40 000 dollars versé en une fois. Ces dispositions ne s’appliquent pas à la catégorie des travailleurs ponctuels titulaires d’un accord individuel de services.

<i>Type de contrat</i>	<i>Congé annuel</i>	<i>Congé de maladie certifié/non certifié</i>	<i>Pension</i>	<i>Assurance maladie pour le titulaire/les personnes à charge</i>	<i>Congé de maternité/ de paternité</i>	<i>Congé pour conditions de vie difficiles/de détente</i>	<i>Observations</i>
UNOPS							
Contrat individuel de services – recrutement national	2,5 jours/mois pour les contrats de 3 mois ou plus - Haïti, République démocratique du Congo, Éthiopie	2 jours/mois de congé de maladie certifié pour les contrats de 3 mois ou plus Haïti – Oui, 6 jours/an de congé non certifié République démocratique du Congo, Éthiopie	Oui – 22,5 % (fonds de prévoyance) (Haïti, République démocratique du Congo, Éthiopie)	Oui – titulaire, pour les contrats de 3 mois ou plus/assurance prévue pour les personnes à charge, mais non financée, comme service à primes réduites – Haïti, République démocratique du Congo, Éthiopie	Oui – 16 semaines de congé de maternité et 4 semaines de congé de paternité pour les contrats de 6 mois ou plus. – Haïti, République démocratique du Congo, Éthiopie	Pas de congé – indemnité pour conditions de vie dangereuses uniquement lorsqu’il est demandé au titulaire de travailler et qu’il le fait effectivement dans des conditions dangereuses selon la classification de la CFPI Non – Haïti, République démocratique du Congo Oui – Éthiopie, mais pas de congé de détente	Voir la note de bas de page ⁴²
Contrat de vacataire recruté sur le plan international	2,5 jours/mois pour les contrats de 3 mois ou plus – Haïti, République démocratique du Congo	2 jours/mois de congé de maladie certifié pour les contrats de 3 mois ou plus – Haïti, 6 jours/an – République démocratique du Congo	Non (Haïti, République démocratique du Congo)	Haïti – non République démocratique du Congo – oui pour le titulaire, non pour les personnes à charge	Oui – congé de et de maternité et de paternité (Haïti, République démocratique du Congo)	Oui – 2 jours par mois pour les contrats de 6 mois ou plus dans les lieux d’affectation difficiles désignés – Haïti (2 jours/mois) – République démocratique	Voir la note de bas de page 42

⁴² Indemnisation en cas de décès, blessure, invalidité ou maladie en cours de service : 36 fois le salaire mensuel : contrat de vacataire recruté sur le plan national : maximum de 500 000 dollars et minimum de 25 000 dollars; contrat de vacataire recruté sur le plan international : maximum de 600 000 dollars. Vacataire recruté sur le plan local (contrat journalier de base : maximum de 25 000 dollars; marché à prix forfaitaire : maximum 100 000 dollars)

<i>Type de contrat</i>	<i>Congé annuel</i>	<i>Congé de maladie certifié/non certifié</i>	<i>Pension</i>	<i>Assurance maladie pour le titulaire/les personnes à charge</i>	<i>Congé de maternité/ de paternité</i>	<i>Congé pour conditions de vie difficiles/de détente</i>	<i>Observations</i>
						du Congo	
Vacataire recruté sur le plan local (contrat à avances sur honoraires et ceux payés un montant forfaitaire quotidien)	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Voir la note de bas de page 42
ONU-Femmes							
Contrat de louages de services/contrat s individuels (recrutement international)	Non – mais la pratique est d’accorder 1 jour de congé par mois aux titulaires de ces contrats qui ont travaillé à temps complet pendant 6 mois ou plus.	Non	Non	Non	Non	s.o.	
Contrat de louages de services/contrat s individuels (recrutement sur le plan national)	Non – mais la pratique est d’accorder 1 jour de congé par mois aux titulaires de ces contrats qui ont travaillé à temps complet pendant 6 mois ou plus s.o. en Inde	Non	Non	Non	Non	s.o.	

Type de contrat	Congé annuel	Congé de maladie certifié/non certifié	Pension	Assurance maladie pour le titulaire/les personnes à charge	Congé de maternité/de paternité	Congé pour conditions de vie difficiles/de détente	Observations
Contrats de services	Oui – pratique locale jusqu’à un maximum de 2,5 jours/mois – Inde	Pratique locale (jusqu’à un maximum de 1,5 jour/mois de congé certifié) Inde – 7 jours	Suivant la pratique locale Inde – 5000 roupies indiennes/an	Suivant la pratique locale Inde – pour le titulaire, Van Breda : 49,45 dollars par mois Personnes à charge : s.o.	Oui (congé de maternité de 16 semaines, congé de paternité de 4 semaines)	Pas de congé de détente, Oui – indemnité pour travail dans des conditions dangereuses selon la classification de la CFPI. s.o. en Inde	Voir la note de bas de page ⁴³
OMT							
Contrat de consultant	s.o.	s.o.	s.o.	Seulement à la demande du consultant/Personnes à charge s.o.	s.o.	s.o.	Voir la note de bas de page 43
Collaborateur externe	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	
Collaborateur interne	Seulement pour les contrats de plus de 6 mois	Non pour les congés de maladie non certifiés, oui pour les congés de maladie certifiés	s.o.	Oui pour le titulaire (Van Breda)/Personnes à charge : s.o.	s.o.	s.o.	Voir la note de bas de page 43
PAM							
Contrat de consultant – recrutement international (en Inde, contrat établi par le bureau régional)	Non (Haïti, Éthiopie, Inde)	Non ⁴⁴ (Haïti, Éthiopie, Inde)	Non (Haïti, Éthiopie, Inde)	Oui Couverture maximum : 50 000 dollars/an Haïti, Éthiopie, Inde – oui pour le titulaire, non pour les personnes à charge	Non (Haïti, Éthiopie, Inde)	Haïti, Éthiopie – oui Détente Inde – non	Voir la note de bas de page ⁴⁵

⁴³ Indemnisation en cas de décès, blessure, invalidité ou maladie en cours de service, par le biais de Van Breda.

⁴⁴ L’assurance médicale obligatoire prévoit une indemnité pour invalidité temporaire due à une maladie ou un accident occasionnant une absence de plus de 4 jours.

⁴⁵ Indemnisation en cas de décès, blessure, invalidité ou maladie en cours de service : 2/3 de la rémunération annuelle considérée aux fins de la pension au niveau P-4/V plus toute autre indemnité prévue par l’assurance maladie/médicale.

<i>Type de contrat</i>	<i>Congé annuel</i>	<i>Congé de maladie certifié/non certifié</i>	<i>Pension</i>	<i>Assurance maladie pour le titulaire/les personnes à charge</i>	<i>Congé de maternité/ de paternité</i>	<i>Congé pour conditions de vie difficiles/de détente</i>	<i>Observations</i>
Contrat de consultant – recrutement local	Haïti – non Éthiopie – oui, un jour/mois pour les contrats de 6 mois ou plus Inde – oui pour les contrats de louage de services de 6 mois ou plus République démocratique du Congo – oui pour les contrats de louage de services de 6 mois ou plus, un jour/mois	Non (Haïti, Éthiopie, Inde)	Non (Haïti, Éthiopie, Inde)	Oui - couverture maximum de 40 000 dollars/an Haïti – oui, pour le titulaire et les personnes à charge Éthiopie – oui pour le titulaire et oui pour les personnes à charge sur paiement d’une prime Inde – oui pour le titulaire et avec partage des coûts pour les personnes à charge	Non (Haïti, Éthiopie, Inde) Non (Éthiopie, Inde)	Haïti – non Éthiopie – oui, indemnité pour conditions dangereuses uniquement Inde – s.o.	Assurance vie et invalidité dans le cadre de l’assurance maladie
Contrat de louage de services du PAM (bureaux extérieurs)	Haïti – non Éthiopie – oui, 1 jour/mois pour les contrats de 6 mois ou plus Inde – oui pour les contrats de louage de services de 6 mois ou plus République démocratique du Congo – oui pour les contrats de louage de services de 6 mois ou plus, 1 jour/mois	Non (Haïti, Éthiopie, Inde)	Non (Haïti, Éthiopie, Inde)	Oui – couverture maximale de 40 000 dollars/an Haïti – oui, pour le titulaire et les personnes à charge Éthiopie – oui pour le titulaire et oui pour les personnes à charge sur paiement d’une prime Inde – oui pour le titulaire et sur la base du partage des coûts pour les personnes à charge	Non (Haïti, Éthiopie, Inde)	Haïti – non Éthiopie – oui, indemnité pour conditions dangereuses uniquement Inde – s.o.	Assurance vie et invalidité dans le cadre de l’assurance maladie
Contrat de louage de services de la FAO (Siège et bureaux de liaison)	Non	Non	Non	Oui uniquement pour le titulaire, couverture de 50 000 dollars/an maximum	Non	s.o.	Assurance vie et invalidité dans le cadre de l’assurance maladie
Contrat	Oui – pratique	Oui – des jours de	Oui (Éthiopie,	Oui, couverture de	Oui, pratique	Oui, indemnité	Police

Type de contrat	Congé annuel	Congé de maladie certifié/non certifié	Pension	Assurance maladie pour le titulaire/les personnes à charge	Congé de maternité/de paternité	Congé pour conditions de vie difficiles/de détente	Observations
de services	locale : minimum 1,5 jour/mois (oui, Éthiopie; non, Haïti), oui 2,5 jours/mois en Inde	congé de maladie non certifié par période de 6 mois, après quoi, certificat médical requis pour toute absence médicale (également Éthiopie et Haïti) Oui, un congé non certifié par mois en Inde	8,33 % inclus dans le salaire) Oui (Haïti 6 % + 6 %, régime national) Oui, Un montant forfaitaire annuel (5 000 roupies par an,) en Inde Oui, 6 % inclus dans le salaire (République démocratique du Congo)	40 000 dollars/an maximum, oui entièrement prise en charge par le PAM (Henner) en Inde/oui (moyennant des frais supplémentaires supportés par le titulaire et le PAM), oui pour le titulaire, oui pour les personnes à charge sur la base du partage des coûts (Éthiopie); oui (Haïti), oui, sur la base du partage des coûts en Inde; oui pour le titulaire et les personnes à charge (République démocratique du Congo)	locale. Congé de maternité minimum : 16 semaines, et de paternité de 4 semaines. Aussi en Éthiopie et en Inde (8 semaines de congé de paternité en Inde), non (Haïti)	pour conditions dangereuses (Éthiopie) non (Haïti), s.o. en Inde	d'assurance de groupe, en cas de décès, blessure ou maladie imputable à l'exercice de fonctions officielles du PAM
VNU du PAM Contrat administré en vertu du cadre réglementaire des VNU	Oui (Éthiopie)	Oui (Éthiopie)	Non (Éthiopie)	Oui, pour le titulaire, couverture de 50 000 dollars/an maximum (Éthiopie) Non pour les personnes à charge (Éthiopie)	Oui (Éthiopie)	Oui (Éthiopie)	Voir la note de bas de page ⁴⁶
OMS							
Consultant	Non	Non	Non	Une couverture complémentaire volontaire peut être achetée auprès de la compagnie d'assurance/non	Non	Non	Voir la note de bas de page ⁴⁷

⁴⁶ Indemnisation en cas de décès, blessure, invalidité ou maladie en cours de service : deux tiers de la rémunération annuelle considérée aux fins de la pension au niveau P-4/V plus toute indemnité prévue dans le cadre de l'assurance maladie/médicale.

⁴⁷ Indemnisation en cas de décès, blessure, invalidité ou maladie en cours de service en fonction des limites et des conditions fixées dans la police d'assurance pertinente; les consultants bénéficient, aux frais de l'OMS, d'une couverture pour frais médicaux, décès et invalidité imputables à un accident ou une maladie liée à une urgence.

<i>Type de contrat</i>	<i>Congé annuel</i>	<i>Congé de maladie certifié/non certifié</i>	<i>Pension</i>	<i>Assurance maladie pour le titulaire/les personnes à charge</i>	<i>Congé de maternité/de paternité</i>	<i>Congé pour conditions de vie difficiles/de détente</i>	<i>Observations</i>
Contrat de louage de services	Suivant la pratique locale (comme les fonctionnaires gouvernementaux associés au projet ou à une autre activité), oui (Viet Nam, Inde)	Suivant la pratique locale (comme les fonctionnaires gouvernementaux associés au projet ou à une autre activité), oui (Viet Nam, Inde)	Non	Sous réserve des conditions énoncées dans la police d'assurance pertinente, le titulaire bénéficie d'une couverture pour les frais médicaux, le décès et l'invalidité suite à un accident ou une maladie liée à une situation d'urgence, oui –Viet Nam/oui; oui pour le titulaire, non pour les personnes à charge (Inde)	Suivant la pratique locale (comme les fonctionnaires gouvernementaux associés au projet ou à une autre activité), oui (Viet Nam, Inde)	Non	Voir la note de bas de page ⁴⁸
Contrat de fourniture de services (Viet Nam)	Oui	Oui	Oui	Oui/non	Oui	Non	Contrat figurant uniquement dans le questionnaire du Viet Nam
Contrat d'exécution de travaux	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Voir la note de bas de page ⁴⁹
OMPI							
Services contractuels individuels	Non	Non	Non	Non	Non	Non	

⁴⁸ Contrat de louage de services entre l'OMS et un ressortissant ou un résident d'un pays hôte en vue de services dans le cadre d'engagements de longue ou de courte durée au titre d'un projet national ou d'une activité nationale donnés.

⁴⁹ Les conditions générales des contrats d'exécution de travaux sont notamment les suivantes : l'OMS n'assume aucune responsabilité pour toute perte, tout accident ou toute blessure subis par quiconque lors ou en dehors de l'exécution des travaux, y compris les voyages. L'OMS peut, sous certaines conditions, offrir une assurance pour les voyages effectués à bord de ses véhicules.

<i>Type de contrat</i>	<i>Congé annuel</i>	<i>Congé de maladie certifié/non certifié</i>	<i>Pension</i>	<i>Assurance maladie pour le titulaire/les personnes à charge</i>	<i>Congé de maternité/ de paternité</i>	<i>Congé pour conditions de vie difficiles/de détente</i>	<i>Observations</i>
OMM							
Contrat de louage de services – consultant recruté sur le plan international ou local	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Indemnité en cas de décès, blessure, ou invalidité en cours de service : décès 120 000 dollars ; invalidité 240 000 dollars

Annexe IV

Durée et prorogation des contrats et interruptions requises par régime d'engagement

<i>Organisation</i>	<i>Type de contrat</i>	<i>Durée maximale du contrat</i>	<i>Interruptions obligatoires</i>	<i>Période maximale de prorogation</i>
AIEA	Contrat de louage de services	1 an	Interruption d'un an après 2 ans cumulés de service	Ce contrat peut être renouvelé et prorogé jusqu'à une durée cumulée totale maximum de service de 2 ans (sans une interruption d'au moins 12 mois)
CCI	Consultant	12 mois au cours de la même année civile	Aucun consultant ne peut être recruté plus de 24 mois par période de 36 mois. Si la durée maximale de service est dépassée, il faut une interruption obligatoire de 12 mois	Maximum 24 mois par période de 36 mois
	Vacataire	6 mois (dans des circonstances exceptionnelles, le service peut être étendu à 9 mois maximum,)	Une fois que la durée maximale de service est dépassée, il faut une interruption obligatoire de 6 mois	Dans des circonstances exceptionnelles, le service peut être étendu à 9 mois par période de 12 mois
FAO	Consultant	11 mois par période de 12 mois	Interruption d'un mois après 11 mois de travail si le titulaire a été payé pendant 240 jours ou plus; interruption non requise pour moins de 240 jours de travail	Après 44 mois de travail par période de 48 mois ou 957 jours ou plus payés, interruption de six mois requise. Interruption non requise si le nombre de jours de travail est inférieur à 957.
	Contrat de services personnels	11 mois par période de 12 mois	Minimum 1 mois	44 mois par période de 48 mois, après quoi une interruption de six mois est requise
	Personnel national de projet	12 mois	s.o.	Ce contrat peut être renouvelé indéfiniment sur un même projet; mais une fois le projet terminé, il faut une interruption de six mois minimum avant tout recrutement sur un autre contrat de non-fonctionnaire
FNUAP	Consultant (recruté au plan international)	Ne doit pas dépasser 11 mois (ou 239 jours ouvrables).	Peut être recruté pour un contrat ou plusieurs contrats successifs jusqu'à la limite de 11 mois, après quoi il faut une interruption de quatre mois.	Peut être recruté pour un contrat ou plusieurs contrats successifs jusqu'à la limite de 11 mois, après quoi il faut une interruption de quatre mois avant tout nouveau

Organisation	Type de contrat	Durée maximale du contrat	Interruptions obligatoires	Période maximale de prorogation
HCR	Contrat de services	1 an à la fois	Aucune	contrat. N'a pas vocation à être indéfini. Doit être examiné avant chaque renouvellement.
	Consultant recruté sur le plan local dans les bureaux extérieurs	Ne doit pas dépasser 11 mois consécutifs	Peut être recruté pour un contrat ou plusieurs contrats successifs jusqu'à la limite de 11 mois, après quoi il faut une interruption de quatre mois.	Peut être recruté pour un contrat ou plusieurs contrats successifs jusqu'à la limite de 11 mois, après quoi il faut une interruption de quatre mois.
	Consultant recruté sur le plan international ou local au Siège	Jusqu'à 12 mois.	Aucune.	Examen spécial requis si le consultant est employé pendant plus de 4 ans d'affilée.
	Consultant individuel	* 11 mois de travail, après quoi une interruption d'un mois est requise * 24 mois maximum de travail sur 36, après quoi une interruption de 6 mois minimum est requise.	1 mois et 6 mois.	Le contrat peut être renouvelé et/ou prorogé, mais les interruptions obligatoires doivent être observées.
	Vacataire	9 mois (195 jours) par période de 12 mois.	Trois mois complets par période de 12 mois.	Prorogation dans les mêmes conditions : 9 mois par période de 12 mois.
	Volontaire des Nations Unies (VNU)	Le premier contrat doit être de 3 mois minimum et un VNU peut être employé pour un maximum de 8 ans (recrutement sur le plan international) ou 4 ans (recrutement sur le plan national).	Non	Prorogation jusqu'à 4 ou 8 ans.
	Interprète	9 mois (195 jours) par période de 12 mois	Trois mois complets par période de 12 mois.	Prorogation dans les mêmes conditions : 9 mois par période de 12 mois.
OIT	Collaborateur externe	s.o.	s.o.	s.o.
OMI	Consultant	3 mois	Non	Aucune période maximale n'est stipulée

<i>Organisation</i>	<i>Type de contrat</i>	<i>Durée maximale du contrat</i>	<i>Interruptions obligatoires</i>	<i>Période maximale de prorogation</i>
OMM	Contrat de services	24 mois	Non	s.o.
	Personnel temporaire	3 mois	Non	Jusqu'à 24 mois
	Vacataire	9 mois par année civile.	3 mois	s.o.
	Vacataire	6 mois (dans des circonstances exceptionnelles, le service peut être étendu à 9 mois maximum,)	Une fois que la durée maximale de service est dépassée, il faut une interruption obligatoire de 6 mois	Dans des circonstances exceptionnelles, le service peut être étendu à 9 mois par période de 12 mois
OMS	Consultant	Un consultant sera normalement engagé pour des périodes ne dépassant pas une durée continue de deux ans au maximum pour les mêmes tâches que celles décrites dans le mandat.	s.o.	Si exceptionnellement un contrat de consultant doit être octroyé pour les mêmes tâches, dans le cadre d'un même plan de travail et/ou d'un même projet, au-delà de deux ans, il faut l'accord du directeur des ressources humaines, en consultation avec le bureau des affaires juridiques (Division de l'administration et des finances dans les bureaux régionaux).
OMT	Contrat de louage de services	La durée du contrat ne devrait pas excéder 1 an.	s.o.	Ce contrat peut être renouvelé pour des périodes supplémentaires d'un an maximum à la fois.
	Contrat d'exécution de travaux	Aucune durée spécifique. Les contrats d'exécution de travaux de plus de 25 000 dollars sont attribués par appel d'offres. Celui-ci devrait normalement être répété tous les 3 ans.	s.o.	Les contrats d'exécution des travaux sont normalement octroyés d'année en année, le renouvellement étant subordonnée à une exécution satisfaisante des travaux.
	Consultant	s.o.	s.o.	s.o.
	Collaborateur externe	s.o.	s.o.	s.o.
ONU-Femmes	Collaborateur interne	s.o.	s.o.	s.o.
	Contrat de louage de services/contrat de services	36 mois avec le même mandat.	3 mois après 36 mois.	Peut être renouvelé et/ou prorogé pour une période cumulée de 36 mois consécutifs maximum avec le même mandat.

<i>Organisation</i>	<i>Type de contrat</i>	<i>Durée maximale du contrat</i>	<i>Interruptions obligatoires</i>	<i>Période maximale de prorogation</i>
	Contrat de services	Habituellement, un contrat de service est octroyé pour une période de 6 mois minimum, renouvelables, mais pas plus de 12 mois à la fois.		Dans le cas du personnel de projet, la durée maximale d'un contrat de services est normalement la durée dudit projet.
ONUDI	Contrat individuel de services (toutes catégories)	1 an	s.o.	Jusqu'à 4 ans
ONUSIDA	Consultant	Périodes ne dépassant pas une durée continue de deux ans au maximum.	s.o.	Si les tâches effectuées par le consultant sont requises continuellement pendant une période de deux ans dans le cadre du même plan de travail et/ou du même projet, il faut l'accord du directeur du Département des ressources humaines pour un nouveau contrat.
	Contrat de vacataire pour l'exécution de travaux	Non définie.	s.o.	Aucune période maximale n'est définie car tous les recrutements sont basés sur un processus concurrentiel.
PAM	Consultant	11 mois	1 mois tous les 11 mois. 3 mois tous les 44 mois.	Aucune limitation tant que la durée totale ne dépasse pas 11 mois.
	Contrat de services	1 an renouvelable	Aucune	Pas de limitation du nombre de renouvellements de contrat.
	Contrat de louage de services du PAM (bureaux extérieurs)	11 mois	3 mois	Aucune limitation tant que la durée totale ne dépasse pas 11 mois.
	Contrat de louage de services de la FAO (Siège et bureaux de liaison)	11 mois	1 mois tous les 11 mois. 3 mois tous les 44 mois.	Aucune limitation tant que la durée totale ne dépasse pas 11 mois.
	VNU	Contrats administré en vertu de cadre réglementaire du programme des VNU.	Administré en vertu du cadre réglementaire du programme des VNU.	Administré en vertu du cadre réglementaire du programme des VNU.
	Assistant bénévole du PAM	Aucune	Aucune	Aucune limitation

<i>Organisation</i>	<i>Type de contrat</i>	<i>Durée maximale du contrat</i>	<i>Interruptions obligatoires</i>	<i>Période maximale de prorogation</i>
PNUD	Contrat individuel	s.o..	s.o.	s.o.
	Contrat de services	Minimum 6 mois. Maximum 12 mois.	Aucune	Ce contrat peut être renouvelé et/ou prorogé plusieurs fois pour n'importe quelle durée
Secrétariat de l'ONU	Consultant	Ce contrat ne peut dépasser la durée limite totale de 24 mois par période de 36 mois		Ce contrat peut être renouvelé et/ou prorogé pour un maximum de 24 mois par période de 36 mois.
	Vacataire	Maximum 6 mois et exceptionnellement, 3 mois supplémentaires		Ce contrat peut être renouvelé et/ou prorogé pour une période maximale de six mois ou, dans des circonstances spéciales, neuf mois de travail par période de 12 mois consécutifs ⁵⁰ .
	VNU	Jusqu'à 2 ans (OCHA octroie des contrats d'un an)	Pas d'interruption obligatoire si le VNU est sélectionné pour un poste P dans un autre lieu d'affectation. Six mois d'interruption obligatoire s'il s'agit du même lieu d'affectation.	Maximum 6 ans de contrats de VNU cumulés/consécutifs.
UIT	Consultant (contrat de louage de services)	Aucune limite légale de durée.	Pas d'interruption légale obligatoire entre contrats successifs	Ce contrat peut être renouvelé et/ou prorogé, aucune limite légale de durée.
UNESCO	Contrat de surnuméraire	1-180 jours (6 mois) dans une année civile – 240 jours exceptionnellement pour l'appui logistique et technique.	Oui, une fois la limite de durée atteinte. Interruption requise jusqu'à l'année civile suivante.	Ce contrat peut être prorogé selon que de besoin jusqu'au maximum pour l'année civile. Aucune limite de durée totale.
	Contrat de louage de services/contrat de services ⁵¹	Jusqu'à 11 mois	1 mois	Ce contrat peut être prorogé selon que de besoin jusqu'à 11 mois. Aucune limite de durée totale.
	Contrat de services	Initialement 6-12 mois.	Non	Ce contrat peut être prorogé pour 1 à 12 mois selon que de besoin. Aucune limite de durée totale.
	Consultant individuel	Jusqu'à 11 mois	1 mois	Ce contrat peut être prorogé selon que de besoin jusqu'à 11 mois

⁵⁰ ST/AI/1999/7, sect. 8.3.

⁵¹ Le contrat de surnuméraire a été aboli; la réforme du contrat de louage de services/contrat de services a été lancée à compter du 1^{er} janvier 2015.

<i>Organisation</i>	<i>Type de contrat</i>	<i>Durée maximale du contrat</i>	<i>Interruptions obligatoires</i>	<i>Période maximale de prorogation</i>
				maximum.
UNICEF	Consultant	11 mois dans toute période de 12 mois, maximum 44 mois par période de 48 mois	Une interruption d'un mois par période de 12 mois et une interruption d'un an après 48 mois.	Le contrat peut être prorogé/renouvelés au cours d'une période de 11 mois.
	Vacataire	11 mois dans toute période de 12 mois, maximum 44 mois par période de 48 mois	Une interruption d'un mois par période de 12 mois et une interruption d'un an après 48 mois.	Le contrat peut être prorogé/renouvelés au cours d'une période de 11 mois.
UNOPS	Vacataire	1 an	s.o.	4 ans; le contrat peut être prorogé à la suite de l'examen du mandat après 4 ans.

Annexe V

Aperçu des mesures à prendre par les organismes participants concernant les recommandations du Corps commun d'inspection JIU/REP/2014/8

		Impact escompté	ONU, ses fonds et ses programmes														Institutions spécialisées et AIEA														
			CCI	CCS	CNUCED	FNUAP	HCR	ONU*	ONU-Femmes	ONU-Habitat	ONUDC	PAM	PNUD	PNUE	UNICEF	UNOPS	UNRWA	AIEA	FAO	OACI	OIT	OMI	OMM	OMPI	OMS	OMT	ONUDI	ONUSIDA	UIT	UNESCO	UPU
Rapport	Pour suite à donner	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Pour information	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Recommandation 1		d				E	E	E	E			E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 2		e				L	L	L	L			L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
Recommandation 3		a				E	E	E	E			E	E		E	E			E					E		E				E	
Recommandation 4		e	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 5		e	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 6		b				E	E	E	E			E	E		E	E			E					E		E				E	
Recommandation 7		e				E	E	E	E			E	E		E	E			E					E		E				E	
Recommandation 8		e				E	E	E	E			E	E		E	E			E					E		E				E	
Recommandation 9		e				E	E	E	E			E	E		E	E			E					E		E				E	
Recommandation 10		a				E	E	E	E			E	E		E	E			E					E		E				E	
Recommandation 11		a				E	E	E	E			E	E		E	E			E					E		E				E	
Recommandation 12		a				E	E	E	E			E	E		E	E			E					E		E				E	
Recommandation 13		b						E																							

Légende : L : Recommandation adressée à l'organe délibérant pour qu'il prenne une décision. E : Recommandation adressée au chef de secrétariat pour qu'il y donne suite.

☐ : La recommandation n'appelle pas de mesure de la part de cet organisme.

Impact escompté : a : transparence et responsabilisation renforcées; b : diffusion des bonnes pratiques/pratiques optimales; c : coordination et coopération renforcées; d : cohérence et harmonisation renforcées; e : contrôle et conformité renforcés; f : efficacité renforcée; g : économies importantes; h : efficience renforcée; i : autre.

* Recouvre toutes les entités énumérées dans la circulaire ST/SGB/2002/11 autres que la CNUCED, l'ONUDC, le PNUE, ONU-Habitat, le HCR et l'UNRWA.