

PARIS, le 5 octobre 2023
Original français

Point 4 de l'ordre du jour provisoire

**SUIVI DES DÉCISIONS ET RÉOLUTIONS ADOPTÉES PAR LE CONSEIL EXÉCUTIF
ET LA CONFÉRENCE GÉNÉRALE À LEURS SESSIONS ANTÉRIEURES**

PARTIE IV

QUESTIONS RELATIVES AUX RESSOURCES HUMAINES

ADDENDUM 2

**COMMENTAIRES DE L'ASSOCIATION INTERNATIONALE
DU PERSONNEL DE L'UNESCO (AIPU)**

Résumé

**A. Emploi de contrats de personnel non fonctionnaire,
y compris de consultants, sur la période 2021-2022**

Conformément au point 9.2.7 du Manuel des ressources humaines de l'UNESCO, l'Association internationale du personnel de l'UNESCO (AIPU) présente ses commentaires sur les questions relatives aux ressources humaines (document 217 EX/4.IV.A Add.2).

** Le terme « non fonctionnaire » est remplacé ci-après par le terme « personnel affilié ».*



Introduction

1. Le document présenté atteste clairement que l'Administration a pleinement conscience du rôle essentiel que remplit le personnel affilié, ainsi que de la précarité et de l'incertitude où il se trouve. Cette incertitude et précarité résultent de l'usage souvent détourné qui est fait des contrats de ces personnels par les secteurs et les bureaux ainsi que de la passivité relative des services centraux, HRM au premier titre. L'AIPU considère qu'il est urgent de trouver une solution à cette situation et qu'il ne convient pas d'attendre les conclusions et recommandations « attendues » du Corps commun d'inspection (CCI) des Nations Unies. Il faut mettre en place des bonnes pratiques au plus tôt en la matière quitte à les ajuster en fonction des recommandations du CCI.

2. L'Administration affirme dans son document que « [l]e personnel affilié constitue une source de soutien limité dans le temps et/ou spécialisé et, à ce titre, un élément clé de l'exécution du programme de l'UNESCO ». Cette affirmation est cependant ambiguë car elle confond la nature des contrats avec l'usage qui en est fait. S'il est incontestable qu'une organisation a besoin d'une variété de contrats dont certains ont vocation à permettre une certaine flexibilité, elle ne peut cependant user de ces contrats à mauvais escient. Le personnel affilié constitue donc bien un élément clé de l'exécution du programme de l'UNESCO, mais cela n'est pas dû au caractère limité dans le temps de ces contrats ou à la spécialisation de leurs titulaires. Ces derniers travaillent aux côtés des titulaires d'engagements à durée définie, souvent sur des tâches similaires, essentielles à l'accomplissement du mandat de l'Organisation.

Répartition des effectifs et équilibre entre les genres

3. L'inertie semble être la marque de l'Administration en la matière, comme on peut le noter au fait que le pourcentage du personnel affilié soit resté à 49 %, soit le même niveau qu'en 2020.

4. HRM avance que, à l'UNESCO, la « tendance reste similaire à celles observées dans les autres organismes du système des Nations Unies ». Mais rien ne vient justifier ce pourcentage, qui est d'ailleurs supérieur de quatre points à la moyenne au sein des Nations Unies, selon les données datant de 2014. Le fait qu'aucun progrès n'ait été réalisé au cours des années, selon le schéma présenté par l'Administration au paragraphe 5 de son document, révèle en creux le véritable problème en la matière : l'indifférence à l'égard des conditions de travail et du bien-être du personnel. Les très légères augmentations et diminutions d'une année à l'autre ne semblent être dues qu'au hasard et à des facteurs externes, et non à une quelconque action ou politique dans laquelle l'Administration se serait engagée résolument.

5. Plus encore, c'est avec préoccupation que nous notons que 73 % du personnel affilié exerce ses fonctions hors Siège. D'après notre expérience, en effet, ce pourcentage élevé de contrats hors Siège constitue en lui-même un symptôme de la tendance à négliger les conditions d'emploi du personnel sur le terrain et témoigne le fait que ce personnel se sente délaissé. Ces témoignages que l'AIPU reçoit lors de ses missions dans des bureaux hors Siège, mais aussi de collègues qui nous sollicitent, confirment le climat de frustration et de mal-être, qui sont liés à la précarité professionnelle à laquelle ces personnes sont exposées. Le fait que les réunions et sessions des organes directeurs de l'UNESCO se déroulent au Siège ne doit pas faire perdre de vue que la présence de l'UNESCO est loin de se limiter à Paris.

6. Dans l'espoir de voir cette situation s'améliorer, nous soutenons pleinement l'optimisation de la structure de HRM et la rationalisation de ses fonctions en vue d'encadrer un personnel toujours plus décentralisé – recommandations formulées par IOS dans son rapport d'évaluation de la Stratégie de gestion des ressources humaines précédente. De plus, nous demandons que ces recommandations soient **pleinement acceptées et mises en œuvre**. Accroître la transparence en la matière est un objectif essentiel, et cela passe nécessairement par une plus grande implication de HRM dans le recrutement de ce personnel affilié et dans toutes les décisions le concernant.

7. S'agissant de l'égalité entre les genres, l'AIPU souhaite attirer l'attention sur le déséquilibre qui existe souvent au détriment des femmes. Nous notons, en effet, que le pourcentage de femmes titulaires de contrats de service était de 51 % en 2021 et de 55 % en 2022, alors que, s'agissant plus particulièrement des bureaux hors Siège, ce pourcentage s'élevait à 57 % en 2021 et 55 % en 2022. Il conviendrait éventuellement de se demander dans quelle mesure des préjugés inconscients contribueraient à ce déséquilibre.

Contrats de service

8. Nous notons que le langage de l'Administration évolue d'une version de son document à l'autre. Alors qu'elle déclarait dans son précédent document que les contrats de service « sont utilisés pour » faire face à des activités ou à des charges de travail de nature temporaire, elle affirme désormais que ces contrats « ont vocation à » être ainsi, ce qui tendrait à avaliser le fait qu'en réalité, ils ne sont pas utilisés en conformité avec leur destination réglementaire. À ce propos, nous déplorons la formule selon laquelle ces contrats devraient « essentiellement » être utilisés dans des conditions qui sont en réalité celles prévues par le Manuel des ressources humaines (voir paragraphe 6 du document commenté). Ce terme utilisé dans un document officiel laisserait une marge de manœuvre indésirable et, de surcroît, tend à cautionner le détournement dans l'utilisation de ces contrats.

9. Si les critères établis par le Manuel des ressources humaines relatifs à la finalité de ces contrats sont très clairs, certaines des règles qui leur sont applicables ne répondraient plus aux impératifs de logique et d'équité. Ainsi, le fait que les contrats de service ne doivent pas dépasser une durée globale de 24 sur 36 mois lorsqu'ils concernent le Siège mais qu'une telle condition n'existe pas pour les bureaux hors Siège crée inévitablement une situation d'inégalité et de précarité accrues pour les personnels hors Siège qui sont titulaires de ces contrats. On ne voit pas en quoi le fait d'être hors Siège devrait *ipso facto* entraîner une telle différence de traitement en la matière. Il serait donc souhaitable et même nécessaire, d'harmoniser les conditions d'emploi de ces contrats, indépendamment du lieu d'affectation de leurs titulaires.

10. L'augmentation du nombre de contrats de service de 4 % en 2022 ne laisse pas d'inquiéter. À cet égard, la réduction des coûts, due à la diminution des dépenses au Siège où la durée des contrats qui a été très limitée, montre à quel point l'attribution de ce type de contrats est tributaire de la situation financière de l'Organisation et non pas de la nature des tâches confiées à ces personnels. On peut certes comprendre les difficultés financières que peut parfois traverser l'Administration. Mais cela ne doit aucunement servir d'excuse pour accepter d'engager des personnes sous des contrats précaires et cela, pour remplir des besoins unanimement reconnus comme permanents et essentiels à l'accomplissement du mandat de l'UNESCO. Pour l'Administration, le fait que « [l]a plupart des dépenses afférentes aux contrats de service [...] viennent appuyer directement les programmes de l'UNESCO » semble servir de justification. Là encore, le langage utilisé par l'Administration tend à créer la confusion entre le fait que les contrats de service répondent à des besoins de flexibilité et le fait qu'ils sont utilisés en pratique d'une manière qui conduit à traiter certains personnels comme une variable d'ajustement.

11. Il en va de même, d'ailleurs, des contrats de consultants qui, en 2022, ont connu une diminution par rapport à l'année précédente. Si cela s'explique « par les pressions budgétaires dues à l'inflation » et « par l'augmentation des dépenses liées aux contrats de service », cela voudrait dire, *a contrario*, que leur nombre augmentera proportionnellement à l'état financier de l'Organisation. Or, il s'agit, selon nous, d'une question de politique, d'un choix qui doit être fait aux plus hauts niveaux de la Direction : une situation financière plus positive équivalra-t-elle à la régularisation des personnels en situation précaire ou à l'augmentation du nombre des contrats du personnel affilié ? Avec le retour des États-Unis, les choix de l'Administration manifesteront, peut-être, sa volonté réelle.

12. Les données relatives à la durée de service non interrompue des titulaires de contrats de service (tableau 6 du document commenté) sont particulièrement révélatrices des objectifs réellement poursuivis à travers l'usage de ces contrats par les secteurs et les bureaux. La présentation de ces données appelle deux remarques. D'une part, nous regrettons que les critères utilisés pour la création de statistiques, à savoir le nombre d'années de service, ne soient pas les mêmes que ceux utilisés dans le document 217 EX/4.IV.C portant sur la Stratégie de gestion des ressources humaines (voir paragraphe 10 de l'annexe III dudit document). Cela diminue l'utilité de ces données en rendant leur exploitation et comparaison plus difficiles. D'autre part, nous nous interrogeons fortement sur la véracité des données fournies. Par exemple, dans le document commenté, il est indiqué que, au 31 décembre 2022, **59 titulaires** de contrats de service avaient **10 années ou plus** de durée de service non interrompue, alors que, dans le document 217 EX/4.IV.C, on fait état de **91 personnes** qui auraient **plus de 10 années** de service consécutives à l'UNESCO en janvier 2023. Cet écart doit être justifié par l'Administration.

13. En tout état de cause, il n'est pas admissible de soutenir que les fonctions exercées par les personnes ayant autant d'années de service à l'UNESCO seraient d'ordre temporaire. Il faut reconnaître, au contraire, qu'elles sont essentielles et devraient valoir à ces personnels un engagement à durée déterminée. Leur régularisation doit être une priorité de la Stratégie de gestion des ressources humaines qui s'appliquera au cours des quatre prochaines années. On rappelle que, à la lumière d'un tel objectif, il conviendrait de considérer ces personnels, ainsi que ceux engagés au titre d'un projet (PA), comme des candidats « internes » aux fins de recrutement.

14. La véritable solution réside, en effet, dans le recrutement de ces personnels, qui doit être une priorité de HRM dont la responsabilité est entière dans cette situation. En effet, on devrait s'étonner, par exemple, que HRM, qui connaît pour chaque secteur et bureau la situation contractuelle de ces personnels, accepte pour ces unités la création de nouveaux postes, supposément destinés à des fonctions régulières, alors même qu'elles emploient par ailleurs des personnes sur de longues durées et donc pour des fonctions régulières de l'Organisation. Comme indiqué dans les commentaires soumis par l'AIPU sur le document 217 EX/4.IV.C, la mise en place d'une prime de fin de service ou d'un versement à la cessation de service ne constitue qu'une solution superficielle à un problème en réalité très profond. L'enchaînement et renouvellement successifs des contrats précaires et l'instabilité professionnelle qui en découle ont des impacts significatifs sur la vie personnelle et familiale des collègues ainsi que leur santé mentale, voire physique. Dans le même sens, l'instauration d'un régime d'assurance maladie mondial est, certes, la bienvenue, mais s'avèrera inévitablement, elle aussi, insuffisante. Surtout, elle ne doit pas être perçue comme un encaissement, voire un encouragement, de la pratique existante en matière de renouvellements de ce type de contrats. Dans tous les cas, il convient de souligner que ces pratiques dénotent des formes de management qui pèchent gravement par manque de souci pour l'efficacité, la conformité aux règles et, enfin, l'éthique.

15. De la même manière, la révision de la politique relative aux contrats de service est, elle aussi, insuffisante. Certes, nous nous réjouissons des améliorations introduites par celle-ci, auxquelles nous avons d'ailleurs apporté notre soutien. Néanmoins, nous demeurons fortement préoccupés. D'un côté, l'Administration a mis trop de temps pour élaborer et mettre en place cette politique. En effet, demandée par le Conseil exécutif lors de sa 202^e session, soit en 2017, elle n'est entrée en vigueur qu'en 2023, période pendant laquelle nos collègues se voyaient appliquer des conditions d'emploi très désavantageuses. On doit être frappé par le manque d'agilité de l'Organisation, où les améliorations sont souvent trop lentes à être acceptées et mises en œuvre. De l'autre côté, nous considérons que cette révision ne répond pas véritablement à la demande des États membres selon laquelle la Directrice générale était invitée à « élaborer une politique à court et moyen terme afin de remédier à la pratique récurrente consistant à employer du personnel extérieur au Siège et hors Siège » ([décision 202 EX/SR.11](#)). Malheureusement, nous ne voyons pas en quoi la politique révisée permettra de régler le problème des contrats précaires de longue durée.

Contrats de consultants

16. Nous avons des raisons sérieuses de penser qu'une meilleure planification est nécessaire en matière d'engagement de consultants. En effet, si le nombre d'anciens membres du personnel engagés sous de tels contrats a baissé (voir tableau 14 du document commenté), le chiffre de 18 personnes se trouvant dans cette catégorie demeure, selon nous, élevé. Il faudrait, dès lors, accentuer les efforts en la matière. L'instauration d'une UNESCO plus moderne, agile, compétente et compétitive exige de laisser la place aux jeunes talents.

17. En termes de planification, nous souhaitons également attirer l'attention sur l'augmentation du nombre de consultants originaires de pays du Groupe régional I, dont le pourcentage est passé de 26 % en 2020 à 32 % en 2022. Ce constat nous pousse à réitérer notre demande, déjà formulée auprès du Conseil exécutif, que l'Administration fournisse un document synthétique qui présenterait une vue d'ensemble de l'effectif de l'UNESCO, agrégeant les postes du cadre organique, les PA et le personnel affilié, sous les angles de la répartition géographique et de l'égalité entre les sexes, ainsi que de la répartition au Siège et hors Siège. Plus encore, une présentation plus exhaustive, incluant la durée des contrats de consultants octroyés ainsi que la mesure dans laquelle ces contrats sont octroyés aux mêmes personnes ou pas, contribuerait encore plus à la transparence et permettrait d'apprécier véritablement la situation des ressources humaines de l'Organisation.

18. S'agissant, enfin, de la rémunération des consultants, nous peinons à comprendre le raisonnement tenu par l'Administration. Effectivement, l'objectif affiché serait d'attirer les meilleurs experts et spécialistes, dans un environnement de travail de plus en plus compétitif. Cependant, face à cet objectif, les taux de rémunération sont restés les mêmes, voire ont été réduits depuis 2013. Nous nous demandons donc : comment l'UNESCO entend-elle demeurer un employeur attractif dans un environnement mondial hautement compétitif ?

Conclusion

19. Pour conclure, nous devons exprimer notre surprise et déception face au projet de décision présenté aux États membres. En ce qui concerne l'engagement des consultants, tout d'abord, la Directrice générale serait encouragée à « poursuivre » ses efforts en vue d'assurer une meilleure répartition géographique et un équilibre entre les genres. Nous nous accordons avec cet appel, mais il nous semble évident qu'il doit s'accompagner de mesures concrètes de suivi et d'évaluation, sans quoi il s'agira, à nouveau, d'un vœu pieux.

20. S'agissant de l'incitation d'« améliorer les conditions d'emploi du personnel affilié, s'il y a lieu », on ne comprend pas que l'Administration précise « s'il y a lieu ». Le document présenté aux États membres indique nettement que bien de nos collègues souffrent de conditions d'emploi indignes d'une organisation intergouvernementale telle que l'UNESCO. Une telle conditionnalité s'apparente à une précaution dilatoire qui n'est pas de mise. Nous demandons que des avancées concrètes et mesurables soient engagées.

21. Enfin, nous souhaiterions voir une décision plus substantielle, c'est-à-dire allant dans le sens d'une demande à l'Administration de régulariser un certain nombre de titulaires de contrats précaires, par exemple ceux ayant plus de 10 années de service à l'UNESCO, ou, au moins, de s'efforcer de diminuer l'usage de ces contrats, en rappel par exemple de la décision adoptée par le Conseil exécutif à sa 202^e session.