



United Nations
Educational, Scientific
and Cultural Organization

Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

منظمة الأمم المتحدة
للتربية والعلم والثقافة

联合国教育、
科学及文化组织

42 C

Conférence générale
42^e session, Paris 2023

42 C/49 Add.
7 novembre 2023
Original français

Point 10.5 de l'ordre du jour

STRATÉGIE DES RESSOURCES HUMAINES POUR 2023-2027

ADDENDUM

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

PRÉSENTATION

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 la Stratégie des ressources humaines pour 2023-2027 (document 42C/49).

1. L'AIPU a soumis ses commentaires détaillés sur la Stratégie de gestion des ressources humaines pour 2023-2027 lors du dernier Conseil exécutif sous le document 217 EX/4.IV.C.Add.2 (voir document en annexe). Nous tenons, néanmoins, à apporter quelques remarques supplémentaires qui nous semblent importantes.

2. Nous accueillons la décision adoptée par les États membres lors de la dernière session du Conseil, à savoir la demande d'établissement d'une feuille de route pour la mise en œuvre de la nouvelle Stratégie. Nous tenons, toutefois, à réitérer notre étonnement que cette feuille de route, avec un calendrier et plan d'action, n'ait pas été soumise plus tôt. Ainsi, la feuille de route sera présentée à la 219^e session du Conseil exécutif, soit au printemps prochain. Or, même dans le cas où elle serait immédiatement acceptée et approuvée par les États membres, cela signifiera qu'elle ne sera appliquée qu'un an et demi après le début de mise en œuvre de la Stratégie. Cette situation constitue non seulement un défi à la logique mais est aussi contraire aux pratiques antérieures de l'Organisation. Rappelons simplement que, aux fins d'élaboration de la Stratégie précédente



JAN-2023-0402

couvrant la période de 2017 à 2022, un plan de travail avait déjà été présenté au Conseil exécutif en **2016** (voir, par exemple, [document 200 EX/5.IV.B, annexe I](#)). Il va sans dire que, sans une feuille de route, une stratégie est condamnée à rester de l'ordre de la théorie et sa mise en œuvre impossible à évaluer.

3. Par ailleurs, l'absence d'un directeur des ressources humaines n'est pas de nature à nous reconforter sur la suite des décisions à prendre et implémenter. Nous ne pouvons qu'espérer qu'une personne capable de mener à bien cet important projet rejoindra vite notre Organisation pour mettre en œuvre cette Stratégie, appliquer les décisions adoptées par les États et respecter les engagements pris devant eux.

4. À ce titre, nous devons réitérer notre inquiétude quant à la volonté de HRM de respecter les engagements pris envers les États membres. Nous faisons référence à l'évaluation à 360° pour les managers, qui constitue une mesure figurant dans la Stratégie présentée aux États. Malgré cet engagement explicite, le projet que HRM nous a soumis n'a rien d'une évaluation. Il constitue d'un simple « retour d'information », qui s'apparente à un *coaching* offert aux managers. Il est clair qu'un retour d'information n'équivaut pas à une véritable évaluation à 360°, qui doit comprendre, pour le moins, un élément de reddition des comptes. Le manque d'obligations redditionnelles, à quelque niveau que ce soit, est synonyme d'impunité, de situations problématiques qui se répètent ou se perpétuent et de lourd prix payé par l'Organisation, en termes non seulement financiers, mais aussi de réputation et de fonctionnement. Nous réitérons, dès lors, notre demande que l'Administration mette en œuvre une **évaluation** à 360°, comme elle s'est engagée de le faire auprès des États (v. annexe I, p. 13 du document commenté). Plus que tout, il s'agit là d'une question de principe et d'une indication inquiétante que d'autres engagements pourraient, tout aussi facilement, ne pas être respectés.

5. Pour conclure, nous tenons à apporter une précision quant au paragraphe 12 de nos commentaires précédents, présentés ici en annexe. Nous avons dénoncé le fait que l'Administration avait supprimé de son document la mention faite au programme de stages internes. Nous tenons à informer que, depuis, HRM nous a soumis un projet de politique de stages. Nous félicitons l'Administration pour ce projet complet et détaillé, qui encadre l'emploi des stagiaires et apporte des améliorations significatives, dont l'attribution d'une indemnité. L'AIPU se réjouit que cette politique, réclamée depuis longtemps, voie enfin le jour. Elle contribuera certainement à améliorer la répartition géographique du personnel de l'UNESCO, tout en témoignant d'une reconnaissance du travail significatif des stagiaires. Elle représente une mesure concrète et prometteuse, digne de faire partie d'une « stratégie » de gestion des ressources humaines.

217 EX/4.IV.C Add. 2

Conseil exécutif
Deux cent dix-septième session

PARIS, le 4 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

C. Stratégie de gestion des ressources humaines 2023-2027

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.C Rev.2).



Les principes énoncés et reflétés dans la nouvelle Stratégie

1. Nous constatons que le projet de nouvelle stratégie de gestion des ressources humaines soumis à la 217^e session du Conseil exécutif n'apporte pas de révisions concrètes et ce, malgré les décisions adoptées par l'organe directeur lors de sa dernière session. Le document est, en effet, quasiment identique au dernier projet présenté aux États membres. Nous avons espéré que, à la suite des manquements soulevés par IOS dans son rapport d'évaluation de la Stratégie RH précédente (IOS/EVS/PI 207) ainsi que les commentaires et suggestions faits par l'AIPU, un projet de stratégie plus ambitieux, avec un plan de travail et calendrier, aurait été présenté aux organes directeurs de l'Organisation cet automne. Tel n'est pas le cas.

2. Les États membres avaient par exemple demandé à l'Administration une version révisée de la Stratégie qui, *inter alia*, « renforcer[ait] le rôle du Bureau de la gestion des ressources humaines pour ce qui est d'assurer la transparence et le respect des règles et réglementations en matière de recrutement, et continuer[ait] à améliorer le système de justice interne » ([décision 216 EX/5.III.A, paragraphe 4\(iii\)](#)). Certes, il y a quelques propositions dans la partie du document se rapportant aux « principaux éléments d'orientation » (paragraphe 9 à 19 de l'annexe I), mais nous ne constatons aucune mesure allant dans le sens d'un renforcement du rôle de HRM en matière de recrutement parmi les actions et indicateurs de succès figurant au reste du document et constituant le corps de la Stratégie. La Stratégie ne comporte, par exemple, aucun élément de réponse au constat établi par IOS de la faible présence de HRM dans les processus de recrutement. S'il est certes opportun que HRM multiplie les initiatives portant à améliorer les processus touchant les ressources humaines de l'Organisation, on peut douter que son action puisse être à terme réellement efficace si les Secteurs ne font pas l'objet d'un contrôle réel, seule manière d'entretenir une véritable culture de la reddition des comptes. Rappelons que IOS avait mis en exergue le manque de transparence et de reddition des comptes au sein de notre Organisation.

3. L'Administration fait référence aux « formations en matière de leadership et d'obligation redditionnelle », qui viendraient « à l'appui d'une gestion efficace des performances, dans le but de favoriser une culture de confiance, de transparence », ainsi qu'au règlement des conflits qui serait « un élément clé de la formation au management ». Cependant, ce type de programme sur les obligations redditionnelles n'emporte paradoxalement aucune obligation et l'AIPU continue de penser que le règlement des conflits au sein du personnel sera d'autant mieux assuré que les droits du personnel seront garantis.

4. L'évaluation à « 360° » est un autre exemple de sujet sur lequel HRM manifeste la même contradiction entre la volonté de promouvoir une culture de reddition des comptes et le refus de demander des comptes aux secteurs notamment. Ainsi, alors que cette évaluation à 360° pourrait être l'une des actions les plus ambitieuses de la nouvelle stratégie, on constate que le sujet a été réduit à un outil de *coaching* sans connexion aucune avec les évaluations professionnelles.

5. En effet, l'objectif clé II de l'Objectif stratégique n° 4 indique bien que seront développées des « évaluations à 360° suivies d'un bilan pour les administrateurs »¹, objectif dont le succès sera constaté sur la base du « nombre d'administrateurs évalués dans le cadre du programme d'évaluation à 360° »² (voir page 13 de l'annexe I du document). Toutefois, malgré une volonté apparente d'accroître la transparence, de favoriser une culture de reddition des comptes et d'instaurer « un **environnement de travail respectueux et éthique** », les intentions de l'Administration semblent, une fois de plus, appelées à rester lettre morte. Lors des réunions de l'AIPU avec HRM, ce dernier a déclaré que son projet en la matière consistait à mettre en place non pas une « évaluation » (« assessment ») mais une sorte de retour d'information, autrement appelé « feedback ». HRM se contredit lui-même dans ses explications, affirmant, d'un côté, que les termes « assessment » et « feedback » sont interchangeable, mais que, de l'autre, l'utilisation du

¹ Dans la version anglaise du document commenté (217 EX/4.IV.C), l'action est formulée comme suit : « Expand 360° degree assessment and feedback for managers ».

² Dans la version anglaise du document commenté (217 EX/4.IV.C), l'indicateur de succès est formulé comme suit : « Number of managers undertaking 360° assessment programme ».

deuxième terme serait plus constructive en ce qu'elle met l'accent sur une approche coopérative et sur la création d'un environnement favorable à la croissance, au développement et à la communication ouverte. Le propos est d'autant plus surprenant que le document de la Stratégie parle bien d'évaluation et non de retour d'information. Il y a là matière à induire les États membres en erreur en leur faisant adopter ce qu'ils pensent être une politique d'évaluation quand, en fait, on propose d'investir dans un programme de coaching personnalisé.

6. HRM nous a répondu qu'il existe déjà une procédure formelle d'évaluation des performances qui s'applique aux administrateurs comme, d'ailleurs, à tous les membres du personnel. Or, c'est bien parce que cette procédure est largement défailante qu'il faut constamment porter devant les États membres les carences systémiques que connaît la gestion des Ressources humaines en termes de transparence et de reddition des comptes.

7. HRM affirme qu'il s'agit de regarder la perception et non la réalité. En d'autres termes, le projet de HRM consisterait essentiellement à obtenir des *feedbacks* subjectifs sur les compétences des administrateurs, et non pas à effectuer une évaluation objective de leurs performances. Le but serait, au final, une simple amélioration de leurs compétences managériales. Or, on ne pourra pas améliorer la gestion du personnel si l'on pose d'emblée que l'ensemble des compétences qu'un manager devrait posséder ne seront pas complètement prises en compte dans son évaluation et qu'une partie fera simplement l'objet d'un *feedback* qui, de plus, sera confidentiel. Établir deux processus en parallèle, l'un formel et obligatoire, l'autre informel, n'a aucun sens, ne sera ni efficace ni efficient. Il est important que l'évaluation à 360° fasse donc partie intégrante de la politique actuelle de gestion des performances.

8. Étant donné que ce projet de HRM n'est pas encore finalisé et que l'AIPU lui a présenté ses commentaires et recommandations, nous enjoignons les États membres à exiger de HRM qu'il révise son projet dans un sens qui soit celui d'une véritable politique d'évaluation à 360° du personnel et non celui d'une simple offre de *coaching* personnalisé.

9. Rappelons que les manquements en matière de transparence et de reddition des comptes finissent par se traduire, outre les souffrances injustement provoquées et parfois prolongées par ces manquements, par les coûts exorbitants que l'UNESCO finit par consentir au terme des nombreux procès qu'elle perd devant le TAOIT (voir notamment [décision 215 EX/5.IV.A](#)).

10. La transparence et reddition des comptes, nécessaires dans le cadre de l'évaluation des performances, le sont également dans le cadre du recrutement. À cet égard, nous nous réjouissons de lire, au paragraphe 17 du document, que « [l]es nominations de membres du personnel se feront de façon transparente par appel et mise à concurrence de candidatures » et que « le choix de membres du personnel se fera », enfin, « sans distinction de race, de sexe ou de religion ». Ces principes, pourtant évidents, annoncés et consacrés depuis la naissance de l'Organisation, ont été trop longtemps négligés et nous ne pouvons qu'espérer qu'ils finiront par s'appliquer.

Le contenu de la nouvelle Stratégie

11. Le document révisé de la Stratégie, présenté actuellement aux États membres, fait état des « structures physiques et normatives » qui « seront actualisées [...], l'objectif étant de faciliter l'accessibilité pour l'ensemble du personnel de l'UNESCO et de garantir des conditions de travail décentes et attrayantes ». Ces nouveaux objectifs sont les bienvenus puisqu'ils reflètent une volonté plus concrète que celle affichée dans la version précédente de la Stratégie laquelle, en se référant à la promotion de la diversité et de l'inclusion sous toutes leurs formes, déclarait que « [c]ela nécessitera[it] toutefois un investissement important, en fonds et en temps, car il faudra[it] revoir les aménagements physiques et le dispositif normatif et, dans une certaine mesure, faire évoluer les mentalités » (document 216 EX/5.III.A, annexe I, paragraphe 18). L'AIPU soutient pleinement l'actualisation des structures physiques et normatives dont la nouvelle version de la Stratégie fait état, mais nous demandons à ce que cette politique soit accompagnée d'objectifs clés et

d'indicateurs de succès précis qui seuls permettront, au fil du temps, de suivre et d'évaluer la mise en œuvre de ces engagements.

12. Nous nous interrogeons, par ailleurs, sur la raison ayant conduit à supprimer du paragraphe 19 du document la mention faite au « programmes de stages internes équitable et inclusif » (voir document 216 EX/5.III.A, annexe I, paragraphe 19). Compte tenu de l'importance constamment mise en avant de cette mesure, à nouveau rappelée dans nos commentaires sur le document sur la répartition géographique, nous regrettons que la nouvelle Stratégie n'en fasse pas du tout mention.

13. Nous avons déjà attiré l'attention sur le fait que ce n'est pas le « nombre [...] de candidats qualifiés provenant de pays non représentés ou sous-représentés » qui importe (voir indicateur de succès 1 de l'Objectif stratégique n° 1), mais bien le nombre des personnes issues de ces États qui ont été effectivement nommées. Nous notons qu'un rôle supplémentaire a été confié au Directeur de HRM, qui sera dorénavant chargé d'établir des indicateurs de performance fondamentaux pour les hauts responsables en matière de représentation géographique du personnel. La démarche peut être signalée positivement, mais on estime que le seul changement qu'apportera cette mesure consistera à demander aux responsables une justification d'ensemble des recrutements individuels auxquels ils ont procédé et qu'ils ont déjà justifiés au moment des recrutements. Nous tenons à rappeler les déséquilibres profonds que les États membres ont contestés vigoureusement dans la période récente et soulignons que seule une plus grande implication de HRM au processus de recrutement permettra de garantir l'application effective de toutes les règles et régulations existant en la matière.

14. La transparence et la reddition des comptes sont au cœur des préoccupations de l'AIPU car elles sont seules garantes de l'efficacité et de la justice dans le cadre d'une organisation. Les éléments discutés ci-dessus ne forment qu'un cas parmi d'autres d'une attitude plus générale de l'Administration qui la porte à formuler un discours sur la transparence et la reddition des comptes mais à déjouer ses engagements en mettant en place des procédures qui permettent systématiquement d'échapper à ses obligations. On voit ainsi HRM multiplier les formations, mais la plupart de nos collègues se plaignent de rencontrer constamment des obstacles à leur développement de carrière. À ce titre, les mesures préconisées visant à contribuer au développement de carrière, aussi louables soient-elles, ne doivent pas se limiter aux jeunes cadres et aux MLPP. Un programme d'accompagnement au développement de carrière doit concerner l'ensemble du personnel de l'Organisation, qui n'a de cesse de souligner les obstacles qu'il rencontre en la matière.

Les enjeux liés au personnel affilié

15. À titre préliminaire, nous devons faire relever ce qui nous paraît être une inexactitude dans la présentation des données figurant aux annexes II et III du document commenté. En effet, dans sa décision 216 EX/SR.5, au point 5.III.A relatif à la Stratégie de gestion des ressources humaines, le Conseil exécutif avait prié la Directrice générale de lui « rendre compte des incidences financières et juridiques d'une éventuelle application de la nouvelle Stratégie de gestion des ressources humaines [...] **aux non membres du personnel** » et l'avait également invité de lui « fournir une cartographie concernant les **non membres du personnel** par service d'affectation et par stratégie » (voir paragraphe 6, surlignage ajouté).

16. Or, nous constatons que, parmi les « effectifs non permanents » (annexe II) et les « non membres du personnel » (annexe III), figurent les engagements temporaires. Pourtant, les personnes engagées au titre d'un contrat temporaire sont considérées comme membres du personnel conformément au Point 13.6 du Manuel des ressources humaines. D'ailleurs, l'Administration elle-même confirme cela à plusieurs reprises, par exemple, aux paragraphes 1 et 6 de l'annexe III du document commenté, mais aussi dans son document 217 EX/4.IV.A relatif à l'emploi de contrats de personnel non fonctionnaire (voir par exemple, tableau 1 de l'annexe II dudit document). Nous aimerions avoir une explication de cette présentation d'une catégorie de membres du personnel en tant que « non membres » et, le cas échéant, une rectification en la matière.

17. La situation liée à ces personnels, telle que décrite par l'Administration dans son document, est illustrative de l'urgence de remédier à ce problème. Nous y relevons, entre autres, l'impossibilité pour le personnel affilié d'avoir accès aux mécanismes de justice interne, inégalité d'autant plus dommageable qu'elle accroît significativement leur risque d'exposition à des injustices contre lesquelles ils n'ont par définition aucun recours. Il s'agit là, indiscutablement, d'une situation extrêmement préoccupante pour une organisation se revendiquant de la défense et promotion des droits humains.

18. Les inégalités se manifestent sur de nombreux plans, comme entre le Siège et le hors Siège. HRM rappelle ainsi que les titulaires de contrat de services hors Siège ne sont soumis à aucune durée maximale de leur contrat, contrairement aux contrats de service du Siège, avec pour résultat une précarité de longue durée qu'aucun mécanisme ne peut corriger.

19. Enfin, les pourcentages impressionnants des personnes disposant d'un nombre important d'années de service consécutives à l'UNESCO sont tout aussi préoccupants et doivent inciter les États membres à agir de manière plus décisive sur la question. L'Administration l'avouait elle-même dans la version initiale de son document : « [l]a prorogation consécutive, pour de longues périodes, du contrat de service de personnes qui travaillent avec des fonctionnaires engagés pour une durée déterminée, selon des conditions d'emploi différentes, constitue en soi un défi juridique et financier de plus en plus important »³. L'Administration affirme que des personnes engagées sur des périodes de six, huit ou dix ans seraient des employés à moyen ou long terme, comme s'il pouvait y avoir une justification structurelle à la nature temporaire et précaire de leur contrat. Tout laisse penser que les secteurs et bien des bureaux détournent les dispositions des contrats temporaires de manière systémique, parfois pour économiser des fonds et souvent pour ne pas avoir à s'engager dans les procédures requises par les contrats les plus protecteurs. Il n'est, en tout cas, pas possible de soutenir que des personnes présentes sur de telles durées accompliraient des tâches qui ne correspondent pas en réalité à des missions régulières et permanentes du Secrétariat et qu'il incombe à HRM de les régulariser. Notons que sur ce sujet encore, HRM pêche en matière de transparence et de reddition des comptes, puisque sa pratique portant à constater passivement la présence continue de nombreux personnels sous des contrats temporaires détournés de leur usage revient à entériner ce qui s'apparente à un véritable arbitraire des secteurs (qui choisissent de cantonner certains individus dans la précarité et d'accorder, lorsqu'ils créent des postes nouveaux, des contrats décents à d'autres).

20. La mise en place d'une prime de fin de service ou d'un versement à la cessation de service est, certes, louable mais ne remédie pas à l'instabilité professionnelle que connaissent ses personnels ni à l'impact de cette instabilité sur leur vie et leur santé mentale. D'ailleurs, l'Administration en a pleinement conscience, puisqu'elle a pu révéler la vraie raison derrière l'instauration d'une telle prime, qui, en réalité, « rédui[rait] le risque que les titulaires de ce type de contrat engagent des poursuites devant des tribunaux nationaux ou des procédures judiciaires contre l'Organisation »⁴.

³ Voir paragraphe 10 de l'annexe III de la version française initiale du document 217 EX/4.IV.C :
« Comme indiqué au paragraphe 3 ci-dessus, 1 005 personnes étaient employées au titre d'un contrat de service en janvier 2023, dont 805 (80 %) hors Siège. 11 % (91 personnes) d'entre elles avaient plus de 10 années de service consécutives à leur actif à l'UNESCO, 14 % (113 personnes) entre 6 et 10 années et 28 % (226 personnes) entre 2 et 6 années, ce qui peut être considéré comme des emplois à moyen ou long terme. La prorogation consécutive, pour de longues périodes, du contrat de service de personnes qui travaillent avec des fonctionnaires engagés pour une durée déterminée, selon des conditions d'emploi différentes, constitue en soi un défi juridique et financier de plus en plus important [...] ».

⁴ Voir paragraphe 10 de l'annexe III de la version française initiale du document 217 EX/4.IV.C :
« [...] Toutefois, la mise en place d'une prime de fin de service/d'un versement à la cessation de service, qui fait partie des améliorations des conditions d'emploi adoptées en janvier 2023 pour les titulaires de contrats de service, réduit le risque que les titulaires de ce type de contrat engagent des poursuites devant des tribunaux nationaux ou des procédures judiciaires contre l'Organisation ».

21. Il en va de même de la recherche d'un régime d'assurance maladie mondial pour les titulaires de contrat de services. Si l'AIPU soutient l'esprit de cette initiative en tant qu'elle permet une meilleure protection d'individus pris dans des situations de fragilité, nous devons mettre en garde les États membres contre les effets indésirables de celle-ci, puisqu'elle risque de cautionner la pratique de renouvellements constants de ce type de contrats qui demeureraient, de par leur nature, très précaires.

22. Parmi les solutions pouvant contribuer à la résolution du problème figure le recrutement de ces personnels sous d'autres types de contrat. Néanmoins, il convient de noter que ce qui ferait principalement obstacle à cette « mesure » n'est pas tant l'absence de candidatures de la part du personnel affilié « aux postes vacants à l'UNESCO », comme semble le suggérer l'Administration, mais plutôt leur non-recrutement lorsqu'ils se portent candidats.

23. Bien évidemment, la solution essentielle et principale au problème consisterait en leur « régularisation », terme qu'a même utilisé l'Administration avant de le modifier au paragraphe 13 de son document⁵. L'AIPU soutient donc pleinement et fermement la régularisation des « fonctions essentielles permanentes » à travers la création « des postes plus stables, en particulier dans le contexte de la réforme du dispositif hors Siège ».

⁵ Voir paragraphe 13 de l'annexe III de la version française initiale du document 217 EX/4.IV.C :
« Le Corps commun d'inspection réalise actuellement un examen du personnel « non fonctionnaire » dans les institutions appliquant le régime commun des Nations Unies, dont les recommandations devraient aider à définir une stratégie à plus long terme à l'échelle des Nations Unies et de l'Organisation. Cette stratégie réexaminera et évaluera, du point de vue des programmes et du budget, la finalité et l'utilité de ces contrats, en ajustant et affinant leurs modalités et leur usage. Il s'agira notamment, dans la mesure du possible, de régulariser les fonctions essentielles permanentes en créant des postes plus stables, en particulier dans le contexte de la réforme du dispositif hors Siège, en prenant dûment en considération la nature et la prévisibilité des financements à affectation prédéfinie ».