



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

Conseil exécutif
Cent soixante-seizième session

176 EX/6
Partie I Add.

PARIS, le 11 avril 2007
Original français

Point 6 de l'ordre du jour provisoire

**RAPPORT DU DIRECTEUR GÉNÉRAL SUR LA MISE EN ŒUVRE
DU PROCESSUS DE RÉFORME**

PARTIE I

POLITIQUE DU PERSONNEL

ADDENDUM

Résumé

Conformément au point 2805.7 du Manuel administratif de l'UNESCO le Syndicat du personnel de l'UNESCO (STU) présente ses commentaires sur le rapport du Directeur général.

Introduction

1. Le Syndicat du personnel de l'UNESCO n'a eu de cesse de signaler au Conseil exécutif la gouvernance non participative pratiquée par le Directeur général à travers ses représentants. Ainsi, dans le document 174 EX/6 Add., le Syndicat du personnel de l'UNESCO (STU) tenait déjà « à signaler (...) que la réforme à l'UNESCO se fait **contre** le personnel et avec des pratiques qui écartent ce même personnel des décisions concernant ses conditions de travail. De ce fait, les « nouvelles politiques » ne sont que des constructions théoriques de qualité, certes, mais qui ne peuvent s'appliquer au quotidien du Secrétariat ».

2. Depuis des années, mais surtout durant la 33^e session de la Conférence générale et toutes les sessions du Conseil exécutif qui ont suivi, le STU a attiré l'attention des États membres sur le niveau particulièrement bas du moral, voire la démotivation, du personnel de l'UNESCO et du manque total de mécanismes efficaces de négociation. Nous avons aussi exprimé le souhait d'avoir une véritable communication interne et une réelle participation à l'analyse préalable et à la formulation des solutions envisageables dans le cadre de la réforme.

3. En conclusion du document 174 EX/6 Add. nous demandons « aux représentants des États membres d'accorder plus d'attention à la gestion du personnel, car l'avenir de l'Organisation en dépend ». La situation n'a de cesse de s'aggraver depuis et le STU n'a reçu à ce jour aucune réaction, ni de la part du Directeur général, ne de celle des États membres.

I. Examen de la stratégie à moyen et long termes relative à la dotation en personnel

4. Dans son rapport, le Directeur général se réfère « au principe d'action qui consiste à faire en sorte que **les ressources en personnel soient concentrées sur les programmes de l'UNESCO liés aux principales priorités** » et passe en revue les Secteurs où, d'après lui, des progrès auraient été faits. Le premier exemple est le plus malheureux, car la restructuration du Secteur de l'éducation s'avère avoir été faite sur la base d'un consultant qui n'avait aucune compétence en la matière. Le STU et l'AIPU ont constamment dénoncé la situation du Secteur et ont collaboré pour éviter le pire. Le STU avait déjà attiré l'attention du Directeur général et de ses représentants, ainsi qu'au Conseil exécutif (175 EX/6 Add.) sur le fait que le « personnel du Secteur de l'éducation a reçu avec étonnement la solution de restructuration retenue par les consultants extérieurs et la direction du Secteur. La logique structurelle, par rapport au programme approuvé par la Conférence générale, ainsi que par rapport à la mission de l'Organisation dans le domaine de l'éducation, est restée très opaque pour le personnel ». Presque un an plus tard, le personnel est toujours dérouté et surpris du fait qu'aucune initiative de vérification du bien fondé de la restructuration du Secteur ne soit prise par le Directeur général, malgré les révélations publiques de l'audit réalisé par le Commissaire aux comptes.

5. Lors d'une récente réunion que le Directeur général a eue avec le personnel du Secteur de l'éducation, les observations du personnel ont été interprétées comme des preuves d'immobilisme, de peur du changement et d'attachement à une « vieille culture Maison ». Le personnel du Secteur de l'éducation, comme l'ensemble du Secrétariat, est animé du désir de servir au mieux les intérêts de l'Organisation et d'accomplir le mandat qui lui a été donné. Mais qui d'autre que le personnel peut être mieux informé sur les failles de fonctionnement d'une structure aussi lourde et alourdie que le Secteur de l'éducation ?

6. Dans son rapport, le Directeur général met en exergue le fait que de six divisions dans le passé, la restructuration a abouti à quatre. Cela peut sembler une prouesse, alors qu'il s'agit d'un désordre irrationnel et d'un gaspillage des ressources humaines. Bien évidemment, le personnel devrait avoir son mot à dire dans la rationalisation de la structure actuelle, mais ce n'est pas à nous d'entreprendre une analyse constructive du bien fondé de la réforme, notamment concernant l'efficacité dans le domaine de la mise en œuvre du mandat du Secteur.

7. À l'opposé de la réforme du Secteur de l'éducation, la restructuration du Secteur de la culture s'est faite sur la base de l'expertise interne. L'ensemble du personnel du Secteur a été convié à participer à l'analyse de l'état et des besoins d'amélioration du Secteur et a pu exprimer des propositions concrètes de réforme. La restructuration du Secteur faite sur cette base ne se veut ni parfaite, ni définitive, ce qui est une preuve de professionnalisme et de réalisme.

8. Concernant le Secteur de la communication, le personnel considère que la principale faille de la gouvernance est justement l'incapacité des dirigeants de communiquer avec ceux qui doivent mettre en œuvre le programme. Il ne peut être question d'une quelconque « rationalisation » de l'organigramme dans le Secteur où il y a probablement le plus d'injustices et d'opacité dans la gestion des ressources humaines.

9. Une analyse des programmes des Secteurs des sciences exactes et naturelles et des sciences sociales et humaines a été faite par un groupe d'experts dont le fonctionnement a eu de nombreux épisodes critiques. Concernant les conclusions et recommandations finales de ce travail (176 EX/7), il faut savoir que le personnel des secteurs concernés, jusqu'au plus haut niveau, ne peut y adhérer.

10. Le deuxième principe d'action pris en compte par le rapport du Directeur général concerne les **bureaux hors Siège**. Malgré le discours officiel, les bureaux ne sont pas renforcés, mais plutôt laissés à l'abandon. Car la mutation forcée de certains membres du personnel travaillant au Siège n'est absolument pas conforme aux besoins des bureaux concernés, mais elle reflète le désir de se « débarrasser » de telle ou autre personne gênante au Siège pour des motifs variés. Le Directeur général affirmait au mois de mars devant le personnel du Secteur de l'éducation qu'il ne pouvait admettre que le transfert hors Siège soit considéré comme une punition. Pourtant la vision du personnel correspond aux pratiques courantes de gestion des ressources humaines au Siège. En revanche, dans les bureaux hors Siège, sous prétexte de « décentralisation », en fonction de la personnalité du chef de bureau, des gestions dictatoriales des ressources humaines peuvent être pratiquées sans aucun recours, surtout pour le personnel local. Un des facteurs qui produisent les hésitations de départ hors Siège est justement ce manque total de supervision en matière de gestion des ressources humaines. La gestion budgétaire et du programme est en partie surveillée depuis le Siège, mais la gestion des ressources humaines est abandonnée à la bonne volonté des chefs de bureau.

11. Le troisième principe d'action concerne les **fonctions administratives et d'appui**. Une réflexion interne semble avoir lieu et le personnel ne peut qu'être confiant dans le bon sens dû à l'expérience et l'expertise internes. Il faut espérer que les quelques aspects de l'ignorance systématique des règlements administratifs dévoilés par l'audit externe, si ponctuel, demandé par le Conseil exécutif (document 176 EX/39) incite les États membres à donner à l'Organisation les moyens de mettre en place une Administration qui administre réellement le Secrétariat et la mise en œuvre des programmes. Le Commissaire aux comptes a remarqué qu'il était inadmissible que les donneurs d'ordre soient en même temps les acheteurs (tant en matériel que pour le choix des consultants), mais le même problème se pose en matière de choix de l'expertise pour des périodes plus longues (recrutement).

12. C'est justement le quatrième principe d'action dont il est question dans le rapport du Directeur général qui est totalement défaillant actuellement à l'UNESCO : « **la capacité de gestion et la responsabilisation** », a atteint le niveau le plus bas imaginable, dont la moyenne doit être proche de zéro. Les initiatives dont se réjouit le Directeur général sont des documents parfois bien conçus, mais jamais mis en pratique à la lettre. Il n'y a aucune responsabilité redditionnelle à l'UNESCO et le gâchis du Secteur de l'éducation n'en est qu'une des preuves. Indépendamment des personnes qui ont les plus hautes responsabilités dans l'Organisation, le système de gestion est incapable d'auto-régulation, d'autant plus que le Manuel administratif de l'UNESCO, à force d'être ignoré par les dirigeants, n'est plus aujourd'hui qu'un admirable témoin des styles successifs d'administration de l'Organisation tout au long de ses plus de soixante années d'existence. Le prétexte de la décentralisation a éparpillé la responsabilité au lieu

de la renforcer et, comme le STU l'expliquait déjà dans le document 175 EX/6 Add., « *La décentralisation et la délégation de pouvoir qui s'ensuivent, accompagnées de l'inexistence des moyens matériels en matière de gestion du personnel, ont créé des situations de no man's land dans ce domaine. Il est très fréquent que les questions ne soient pas résolues du fait que personne n'assume la responsabilité* ».

13. Quant au cinquième principe d'action, ce que le Directeur général appelle « **une capacité de réaction rapide** » concerne la possible réactivité de l'Organisation en cas d'action post-conflit ou post-catastrophe. Les améliorations restent à être prouvées. Mais la réaction rapide en cas de problème de gestion des ressources humaines est inexistante malgré l'accroissement constant et inquiétant de conflits importants ou mineurs au sein du Secrétariat.

14. Le STU ne peut se prononcer sur la proposition d'utilisation accrue des **administrateurs recrutés sur le plan national** (sixième principe d'action), mais attire l'attention sur les problèmes de gestion du personnel inhérents à ce type de contrat et sur le fait que ce type d'initiative risque de porter atteinte à la fonction publique internationale.

15. Le septième principe d'action touche un des plus importants aspects de la non-gestion des ressources humaines : l'utilisation des **compétences des agents du cadre de service et de bureau**. Des candidats externes, qui ont un évident profil de cadre organique, sont recrutés sur des postes du cadre de service et de bureau pour faire un travail bien au-delà des exigences du poste. Ceci est un barrage au développement de carrière des personnes travaillant depuis longtemps dans l'Organisation et une source de démotivation. Par ailleurs, les postes de nombreux membres du personnel du cadre de service et de bureau a dû évoluer vers des tâches spécifiques aux postes du cadre organique (par manque d'effectifs et grâce aux qualités et dévouement du personnel en place), mais pour des critères budgétaires et de répartition géographique on refuse la reconnaissance de l'importance des responsabilités assumées et de la qualité du travail accompli.

16. En ce qui concerne le huitième principe d'action, **la parité hommes-femmes et la répartition géographique**, le STU refuse d'accorder de la valeur à ces chiffres tant que l'équilibre n'est pas atteint sur l'ensemble des structures du Secrétariat, notamment en haut de la hiérarchie.

17. Enfin, le neuvième principe d'action concerne la « réaffirmation de l'engagement à **recruter et conserver** un effectif hautement qualifié et à lui offrir un environnement de travail stimulant ». Pour ce qui est de l'environnement de travail, le STU dénonce - surtout depuis la 33^e session de la Conférence générale - sa dangereuse dégradation. Quant à « l'engagement » en matière de recrutement, il s'agit sûrement d'une méconnaissance de l'Acte constitutif de l'Organisation qui, dans son article VI, paragraphe 4, **impose** ce qui suit au Directeur général : *Sous réserve de réunir les plus hautes qualités d'intégrité, d'efficacité et de compétence technique, le personnel devra être recruté sur une base géographique aussi large que possible*. Or, les pratiques quotidiennes totalement viciées en matière de recrutement et de promotion sont en totale contradiction avec cette obligation, ce qui prouve l'inefficacité des divers moyens énumérés par le Directeur général dans son rapport.

18. Par ailleurs, il est utile de rappeler que le STU avait déjà attiré l'attention du Conseil exécutif (document 175 EX/6 Add.) sur le fait que le « *recrutement à l'UNESCO continue à se faire en dehors des règlements écrits. L'ensemble de la procédure n'est respecté qu'en apparence. Pratiquement tous les postes affichés sont destinés à des personnes choisies avant l'évaluation officielle, qui est orientée de façon à sembler juste. De cette manière, il n'y a pas de concurrence et le meilleur ou le plus méritant n'a aucune chance d'être choisi. La planification des remplacements des membres du personnel arrivant à l'âge statutaire de la retraite subit le même phénomène. Dans la perspective de la libération d'un poste, il est « attribué » avant toute évaluation à une personne correspondant à des critères qui ne sont pas toujours ceux stipulés dans le Statut du personnel* ». Malheureusement rien n'a été corrigé depuis l'année dernière dans ce domaine. Comme nous le signalions déjà dans le document 174 EX/6 Add : (...) *les procédures*

sont viciées par la mentalité du « faire semblant » pratiquée par les secteurs et bureaux et cautionnées par HRM. Les associations du personnel attirent régulièrement l'attention sur de nombreuses irrégularités, mais leur travail d'observateur dans le cadre du recrutement ou redéploiement reste souvent vain en raison de la politique de HRM de respecter les apparences et non pas la lettre du règlement ». Si quoi que ce soit a changé dans ce domaine, ce n'est qu'une aggravation de la situation, car - par manque de ressources et préoccupation - HRM ne joue plus le moindre rôle de vérification et correction de l'application des procédures.

II. État d'avancement de l'application du cadre directeur en matière de ressources humaines

19. La mise en cohérence des pratiques administratives en matière de gestion des ressources humaines de l'UNESCO avec celles de l'ensemble du système des Nations Unies peut être envisagée comme un besoin évident, mais - en aucun cas - ne devrait être un motif d'immobilisme administratif. En attendant l'harmonisation des pratiques, la situation désastreuse du personnel de l'UNESCO est laissée à l'abandon et au pourrissement accéléré.

20. Quant à l'instauration, sur le modèle de l'ONU, d'un Programme de déontologie à l'UNESCO, d'après le peu d'informations obtenues par le STU lors d'une réunion de l'ACPP, il s'agirait d'instituer la délation (« dénonciation volontaire » 176 EX/INF.12, paragraphe 18) comme principal mécanisme autorégulateur. Les règlements en vigueur dans l'Organisation permettent aux membres du personnel de dénoncer des abus administratifs. Le blocage provient du fait qu'il n'y a aucune réaction corrective de la part des Services centraux. Ainsi, la seule personne qui s'est opposée aux graves irrégularités mises à jour par le Commissaire aux comptes a été (et continue à l'être) victime de son intégrité. En quoi un bureau de déontologie aurait pu corriger les choses ? Au lieu d'emprunter les voies démocratiques de la gouvernance participative, l'Administration (tout au moins HRM et IOS) semble encourager les chemins les plus sombres et détournés. Le STU exige que rien ne soit définitivement décidé dans ce domaine, sans que la question soit débattue par l'ACPP, conformément aux règlements.

21. Dans le document 175 EX/6 Add., le STU avait informé le Conseil exécutif du fait que « chaque fois que le STU signale des anomalies administratives, HRM ne prend ou n'impose aucun changement, même après vérification ». Concernant un exemple précis d'irrespect des règlements, nous signalions, plus loin, le fait que « HRM a vérifié le cas, mais pour des raisons qui ne nous ont pas été communiquées, aucune suite n'a été donnée ». Le processus administratif irrégulier que nous dénonçons est allé à son terme sans que quiconque s'en émeuve.

22. Par ailleurs la récente distribution d'une brochure contenant les *Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux* (dont le nom a été incorrectement traduit dans la version française du rapport du Directeur général) a produit l'hilarité parmi les membres du personnel, si souvent témoins impuissants de la transgression permanente de ces règles. Il est peut-être utile de signaler aussi le fait que cette version révisée des *Normes* avait été soumise par la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) depuis 2001 à l'Assemblée générale des Nations Unies et n'a été rendue officiellement publique à l'UNESCO qu'en ce début de 2007. Le fait d'avoir couvert l'UNESCO d'affiches reproduisant en grand la couverture de la brochure ne peut avoir aucun effet pédagogique. En revanche, par une lettre adressée au Directeur général adjoint, le STU avait réitéré sa proposition, en collaboration avec l'Association des anciens fonctionnaires de l'UNESCO (AAFU), d'organiser gratuitement une formation qui s'adresserait à l'ensemble du personnel au Siège au sujet des droits et devoirs des fonctionnaires internationaux. Cette lettre est restée sans réponse, malgré l'enthousiasme manifesté à maintes reprises par le Directeur général adjoint à ce sujet.

Systèmes intégrés de gestion des ressources humaines

23. Les logiciels d'administration des ressources humaines, non harmonisés avec les autres moyens de gestion de l'Organisation ne sont pas forcément performants uniquement parce qu'ils

utilisent des technologies modernes et ne peuvent se substituer à la responsabilité humaine. Ainsi, la gestion des congés à travers TULIP est très conviviale, mais souffre du manque de responsabilité redditionnelle.

Système de reconnaissance du mérite, y compris par la promotion

24. L'idée de proposer au personnel la reconnaissance d'un mérite ponctuel récompensé d'une prime accordée une seule fois ne peut être motivante dans le parcours d'une carrière normale. Quant au système de promotion au mérite, dans la mesure où le personnel a été démotivé par tant de manque de reconnaissance, le taux de promotions devrait être tellement élevé au début qu'il n'est pas envisageable dans une perspective budgétaire réaliste. Par conséquent, seul le respect strict des règlements de gestion des ressources humaines permettrait de débloquer la situation et ramener la satisfaction et la motivation au sein du Secrétariat de l'UNESCO. Par ailleurs, ce système de promotion au mérite, dont le personnel de l'Organisation a été privé depuis six ans, avait été annoncé par le Directeur général le 15 novembre 2005 (*En attendant la réintroduction du système de promotion au mérite, au cours de l'année prochaine, qui sera applicable à tout le personnel, ...*) et n'est toujours pas entré en vigueur. S'agit-il d'un retard involontaire ?

III. Chiffres clés concernant les effectifs

25. Les statistiques publiées dans le rapport du Directeur général ne sont pas détaillées avec cohérence et les explications ne sont pas transparentes. Ainsi, d'après le rapport du Directeur général, il serait réjouissant de constater que entre le 30 C/5 et le fonctionnement du Secrétariat au 1^{er} janvier 2007 il y a seulement neuf postes d'ADG sur les dix d'origine. Mais comment s'explique-t-il le fait que pour cinq Secteurs de programme, plus le Secteur de l'administration et celui des relations extérieures, l'UNESCO a besoin de deux postes supplémentaires d'ADG, surtout dans une situation budgétaire si difficile. On supprime facilement des postes G ou P, voire même des postes D, mais il apparaît normal de prolonger après l'âge statutaire de la retraite les contrats des occupants de postes d'ADG qui n'en exercent pas les responsabilités.

Contrats de retraités

26. Le simple fait de constater lors du départ statutaire à la retraite d'un membre du personnel que les connaissances et capacités de cette personne sont indispensables et irremplaçables dans l'Organisation est une preuve tangible de la mauvaise gestion des ressources humaines. Il serait normal que des personnes soient formées à l'avance pour le remplacement naturel des membres du personnel ou de prévoir suffisamment à l'avance le recrutement du personnel nécessaire au renouvellement des effectifs.

27. Par ailleurs, concernant la question des contrats de consultant au dollar symbolique (dont il est question dans le document 176 EX/42) il est totalement faux d'affirmer que ceux-ci, « *au nombre desquels figurent d'anciens fonctionnaires, sont principalement engagés par les Secteurs de programme pour faciliter la transmission des compétences et de la mémoire institutionnelle de l'Organisation* (paragraphe 25 du document cité) ». En réalité, ces anciens fonctionnaires ou consultants à vie poursuivent un programme connu et mis en œuvre par eux seuls et ne contribuent nullement à la transmission des savoirs, que - par ailleurs - ils auraient dû pratiquer avant leur âge statutaire de retraite.

28. Certains parmi les anciens membres du personnel apportent une contribution remarquable à la mise en œuvre du programme, mais l'utilisation de leurs services sur la base d'un faux volontariat est nuisible au renouvellement efficace et de qualité du personnel. Les anciens fonctionnaires de l'UNESCO ont une association (AAFU), qui serait sans doute prête à contribuer gracieusement à la réflexion que le Secrétariat devrait mener afin d'améliorer constamment son fonctionnement.

Contrats précaires

29. Les restrictions budgétaires et surtout le manque d'honnêteté envers les États membres est la principale cause de l'utilisation généralisée des contrats « précaires » (consultants et, surtout, contrats d'honoraires) qui servent à utiliser une main-d'œuvre qui n'est pas comptabilisée dans les coûts officiels de personnel. De nombreuses personnes, dont HRM n'a pas le contrôle, sont employées pour faire un travail identique à celui des membres du personnel (présence effective permanente au bureau durant les même heures de travail, bureau, numéro de téléphone et adresse électronique réservés, etc.) avec des contrats d'honoraires. Cette irrégularité flagrante est connue de tous et tolérée, parce que parfois il s'agit du seul moyen d'avoir l'expertise nécessaire au bon déroulement du travail des diverses équipes. En revanche, les personnes ainsi employées par l'Organisation ne bénéficient d'aucune couverture sociale et d'aucun droit du travail. Le STU, comme l'AIPU, soulèvent sans cesse ce douloureux problème, mais aucune solution ne semble envisageable car ce type de contrat ne concerne pas - en principe - la gestion des ressources humaines.