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

**Conseil exécutif**
**Cent quatre-vingt-unième session**

**181 EX/6 Add.**

PARIS, le 22 avril 2009
Original anglais

Point **6** de l'ordre du jour provisoire révisé

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

## STRATÉGIE DE MISE EN ŒUVRE DE LA MOBILITÉ GÉOGRAPHIQUE

## 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.

## I. INTRODUCTION

I.1 La « Politique intégrée en matière de recrutement, de rotation et de promotion » a été publiée le 29 septembre 2003 (circulaire administrative n° 2191). Cette politique a donné des résultats limités sur le plan de la rotation, le nombre annuel moyen de mouvements de personnel entre lieux d'affectation ne dépassant pas actuellement 45.

La politique de rotation de l'UNESCO a été évaluée par le Commissaire aux comptes dans le document 179 EX/31 Partie I, puis examinée par le Conseil lors de précédentes sessions. L'application du principe de rotation a ensuite été rendue obligatoire par la note DG/Note/08/09 du 31 mars 2008, qui indiquait que les représentants du personnel seraient consultés sur les modalités de la mise en œuvre. L'objectif général de cet exercice de révision était d'améliorer la politique et le taux de mobilité du personnel international de l'UNESCO.

Entre septembre 2008 et janvier 2009, des représentants du personnel appartenant au STU et à l'AIPU ont participé à au moins quatre réunions de travail organisées par HRM, ainsi qu'à une douzaine de réunions de l'ACPP en tant qu'observateurs.

Avant d'arrêter sa position concernant la mobilité géographique, le STU a consulté des collègues et des associations de personnel d'un certain nombre d'organismes des Nations Unies ayant déjà mis en place une politique de rotation, ou s'apprêtant à le faire. Le STU a également consulté le personnel de l'UNESCO à travers une enquête sous forme de questionnaire, des groupes de travail et un débat ouvert, organisé conjointement avec l'AIPU et auquel ont pris part des collègues travaillant au Siège et hors Siège.

Il ressort de ces consultations que le personnel de l'UNESCO est prêt à accepter les changements de lieu d'affectation, à condition que soit mis en place un cadre de mobilité clair et fiable. On note aussi la diversité des situations au sein du personnel de l'UNESCO, auquel il pourrait donc être nécessaire de proposer différentes options en matière de mobilité si l'on veut que l'ensemble du personnel international soit concerné.

I.2 La nouvelle stratégie de mobilité géographique proposée dans le document 181 EX/6 a une portée limitée. Elle n'apporte d'améliorations que sur certains aspects (comme l'établissement d'une limitation de durée pour les affectations dans les lieux difficiles) **mais, de l'avis du STU, ne résout pas les problèmes réels qui ont jusqu'à présent empêché de faire de la rotation une politique cohérente acceptée par le personnel de l'UNESCO**.

Le mécanisme de prise de décision en matière de rotation demeure inchangé, alors même qu'il est au cœur de toute politique de mobilité. **La stratégie n'établit aucun mécanisme de sélection transparent et équitable fondé sur une juste évaluation du mérite et des compétences que requiert chaque poste**. Elle ne définit pas clairement de mesures d'accompagnement propres à encourager la mobilité, et ne présente aucune projection assortie d'une estimation des coûts financiers. Dans l'ensemble, la stratégie révèle une vision négative de la mobilité, dans laquelle un changement de lieu d'affectation peut être imposé aux membres du personnel en raison de « besoins organisationnels », au lieu que la mobilité soit une incitation à progresser sur le plan professionnel, à avancer dans sa carrière et à mieux servir les objectifs de l'Organisation.

Pour toutes les raisons qui précèdent, le STU considère que la stratégie proposée ne répond pas aux problèmes que soulevait la politique de rotation de 2003, et ne permettra donc pas d'atteindre l'objectif, qui lui est assigné, à savoir améliorer la mobilité du personnel.

## II. POSITION DU STU CONCERNANT LA MOBILITÉ GÉOGRAPHIQUE (ROTATION)

II.1 Depuis la création du système des Nations Unies, le personnel est recruté soit au Siège soit hors Siège, puis déplacé d'un lieu d'affectation à l'autre, en fonction des besoins ponctuels, sans que de réelles politiques soient mises en place en la matière. En principe, il peut être demandé

aux fonctionnaires recrutés sur le plan international d'exercer leurs fonctions et/ou d'occuper un poste dans n'importe quel lieu d'affectation. De fait, l'immense majorité (à quelques rares exceptions près) des contrats d'engagement signés par le personnel du cadre organique des organisations du système des Nations Unies comporte une clause stipulant que le titulaire peut être appelé à exercer toute fonction que l'organisation qui le recrute jugera être dans son meilleur intérêt pour la mise en œuvre efficace de ses objectifs et de son programme de travail.

Ainsi, on peut dire que la « rotation » existe depuis la création du système des Nations Unies. Mais c'est seulement depuis quelques années que, dans le cadre des grands processus de réforme mis en œuvre au sein du système des Nations Unies et de ses institutions spécialisées, la notion de « politique de rotation », au sens d'un mouvement systématique du personnel entre lieux d'affectation, est mise en avant.

Dans le cas de l'UNESCO, la « Politique intégrée en matière de recrutement, de rotation et de promotion » susmentionnée a été adoptée en 2003, à la demande des États membres.

Le paragraphe 88 du texte dispose que « […] la rotation se fait sur la base du volontariat dans le cas des membres du personnel déjà en exercice […]. Elle sera toutefois obligatoire pour tous les membres du personnel en exercice ou nouvellement recrutés qui seront nommés à un poste sujet à rotation après la date de publication de la présente Circulaire administrative ». Le paragraphe 89 précise que « le système de volontariat mis en place pour les membres du personnel en exercice sera réexaminé après cinq années d'application ».

Ce réexamen a fait l'objet de la note bleue du Directeur générale en date du 31 mars 2008, par laquelle il a été décidé que « […] la rotation s'appliquerait à l'ensemble du personnel international de l'UNESCO à compter du 1er octobre 2008 ».

**En pratique, la mise en œuvre de la politique de rotation soulève des difficultés** depuis son adoption en 2003 - même si, sur le papier, elle semble globalement positive et avantageuse pour toutes les parties. **C'est là** la question essentielle et la principale raison des observations du STU concernant le document 181 EX/6 et, plus généralement, le réexamen en cours de la rotation à l'UNESCO, comme l'ont souvent relevé les États membres.

De fait, HRM (par le biais d'un examen entrepris en 2007), tout comme l'ACPP et le Commissaire aux comptes (dans son rapport à la 179e session du Conseil exécutif, document 179 EX/36 Partie I) ont tous reconnu ces imperfections et admis qu'il fallait prendre des mesures pour y remédier. **Le principal défi aujourd'hui, comme déjà en 2003, est de s'assurer que la pratique réelle reflète clairement toute politique annoncée, et que celle-ci est appliquée de manière juste, équitable, organisée et ciblée**.

Le STU redit que le personnel de l'UNESCO n'est pas opposé à la notion de mobilité géographique, comme peuvent en témoigner les résultats des vastes consultations qu'il a menées ; mais qu'elle soit nouvelle ou révisée, toute politique de rotation doit, pour être applicable et bénéfique tant pour l'Organisation que pour le personnel, corriger efficacement les imperfections antérieures et définir un cadre clair pour la mobilité au sein de l'UNESCO.

### II.2 Définitions de la rotation et de la mobilité géographique

La politique de 2003 a défini la rotation (au paragraphe 85) comme « le mouvement de membres du personnel du cadre organique et de rang supérieur d'un lieu d'affectation à un autre. Ce mouvement peut se faire au même niveau par une mutation à l'intérieur d'une même classe, ou par une nomination à un poste de classe supérieure après une mise en concurrence de candidatures ».

La nouvelle « Stratégie de mise en œuvre de la mobilité géographique » (181 EX/6) redéfinit la rotation comme la mobilité géographique du personnel international de catégorie P d'un lieu

d'affectation à un autre - ce qui exclut alors les mutations latérales ou intersectorielles entre les postes d'un même lieu d'affectation. En ce qui concerne ses objectifs et ses « principes fondamentaux », elle précise que la rotation « a pour moteur les besoins organisationnels », qu'elle est « obligatoire et applicable » à tous les agents P et D titulaires d'engagements de durée déterminée et qu'elle doit être considérée comme faisant partie intégrante de l'évolution de la carrière de ces catégories de personnel.

Le STU approuve la nouvelle définition proposée par HRM de la rotation en tant que mobilité géographique. Toutefois, s'appuyant sur les commentaires recueillis auprès du personnel au Siège et hors Siège, le STU est convaincu que la mobilité géographique ne peut être efficace sans une mobilité fonctionnelle accrue. Par mobilité fonctionnelle, le STU entend les mouvements/mutations entre les postes au sein d'un même lieu d'affectation. Il est important d'encourager les mutations latérales ou intersectorielles aux fins de la rotation (et ainsi garantir qu'il y ait des postes disponibles) mais aussi dans l'intérêt de l'évolution de la carrière des membres du personnel. **La mobilité fonctionnelle au sein d'un même lieu d'affectation devrait ainsi faire partie intégrante de la politique de rotation révisée**.

Selon les définitions mentionnées ci-dessus, et en se fondant sur les données présentées par HRM et reproduites dans le rapport du Commissaire aux comptes, on a recensé 253 mouvements géographiques de personnel (du Siège vers les bureaux hors Siège, d'un bureau hors Siège à un autre, d'un bureau hors Siège vers le Siège) au cours des trois derniers exercices biennaux (2002-2007), soit en moyenne 40 à 45 mouvements par an. La grande majorité de ces mouvements est le résultat de processus de mise en concurrence (recrutement « classique »), ce qui pose la question de **savoir s'ils peuvent être attribués à une politique de rotation ou non pas plutôt à une série de procédures normales de recrutement**.

### II.3 Principes fondamentaux proposés par le STU pour orienter les politiques

**Afin de mieux régler les questions et problèmes posés par l'application de la politique de rotation de l'UNESCO, le STU a élaboré quatre principes généraux destinés à guider toute action dans ce domaine et à servir de fondement non seulement à la formulation d'une politique ou d'une stratégie mais surtout à sa mise en œuvre.**

#### 1. Objectif clair, efficacité et interopérabilité

La rotation consiste en dernière analyse à placer les bonnes personnes aux bons postes afin qu'elles contribuent efficacement à l'accomplissement du mandat de l'Organisation. Il est généralement admis que la rotation n'est pas une fin en soi. Une analyse coûts-avantages approfondie concernant la mission fondamentale de l'UNESCO et les modalités de l'exécution de son programme dans le cadre de l'hypothèse d'une augmentation de la rotation de son personnel devrait être effectuée avant d'engager un programme de rotation à grande échelle. Il faudrait établir clairement sa compatibilité avec d'autres politiques telles que la décentralisation du programme et du budget.

#### 2. Transparence et neutralité

**La transparence est essentielle à la mise en œuvre de toute politique de rotation ou de toute stratégie de mobilité géographique**. Ce n'est que lorsque les informations sont disponibles pour tous et que les décisions sont prises de manière neutre et transparente que leurs résultats peuvent être acceptés et respectés. La pratique actuelle consistant à décentraliser entièrement la gestion des ressources humaines vers les secteurs donne lieu à des décisions opaques, fragmentées et compartimentées, ce qui, ajouté à un manque de financement et de planification, est de nature à compromettre la réussite d'une politique de rotation même théoriquement parfaite, comme l'a montré l'échec de la tentative de 2003.

La disparition progressive des descriptions génériques de poste de classe P et leur remplacement par des profils très spécialisés et mutuellement exclusifs dans les domaines étroitement définis des « sciences », de la « culture », de « l'éducation », etc., a rendu pratiquement impossibles les mouvements de personnel entre les secteurs et depuis les services centraux sur la base du mérite et de l'évaluation des compétences requises pour le poste. Cela réduit à la fois les possibilités de mobilité du personnel et les chances de l'Administration de trouver une personne qui convienne à un autre poste du lieu d'affectation. La création d'un « **Comité d'examen de la mobilité** » - semblable à ceux qui ont été établis dans d'autres institutions spécialisées - constituerait la première étape vers une gestion plus transparente et plus neutre du processus de rotation.

### 3. Équité, égalité et non-discrimination

Les décisions concernant la mobilité géographique ne doivent être discriminatoires à l'égard d'aucune catégorie de personnel. Il s'agit donc de respecter l'égalité entre les sexes et de prendre en compte les facteurs liés à la situation familiale (enfants en bas âge, conjoints actifs, couples divorcés, enfants ayant des besoins spéciaux, etc.) qui peuvent exiger l'adoption de modalités particulières en ce qui concerne la mobilité, et/ou les facteurs liés aux besoins d'évolutions et aux aspirations professionnelles des membres du personnel. Il convient de noter à cet égard que d'autres institutions du système des Nations Unies ont récemment résolu de « donner plus de poids et d'accorder plus d'attention aux besoins et préférences des membres du personnel qu'auparavant » et de « réduire le plus possible les bouleversements pour les membres du personnel, leur famille et leur partenaire »[1].

### 4. Élément de volontariat au sein du mécanisme obligatoire

Le principe du volontariat doit être maintenu, même dans le cadre d'un mécanisme obligatoire, grâce à un système de priorité/dérogation. Il y aura toujours des membres du personnel qui, pour des raisons personnelles ou professionnelles, ne souhaiteront pas changer de lieu d'affectation à un moment donné et d'autres qui, à l'inverse, le souhaiteront. Forcer le premier groupe au mépris des vœux du second ne ferait qu'engendrer une frustration généralisée et risquerait de pénaliser certaines catégories de personnel et, au bout du compte, d'être contre-productif.

## II. 4 Cycle de rotation

Aujourd'hui, une grande partie des modalités et des étapes exposées dans la politique de rotation de 2003 ne sont pas respectées. C'est notamment le cas pour les points 101 et 110 qui n'ont jamais été appliqués. Ainsi, des dispositions relatives à la publication d'une liste de postes qui vont devenir vacants et auxquels les membres du personnel souhaitant un transfert dans le cadre de la rotation peuvent faire acte de candidature en manifestant leur intérêt n'ont jamais été mises en place (voir 179 EX/36 Partie I). Il ressort des pratiques actuelles que, le plus souvent, les avis de vacance de poste sont publiés au coup par coup et qu'un processus de recrutement « normal » est généralement appliqué en omettant souvent de publier les avis en interne avant d'ouvrir un poste aux candidatures extérieures.

La nouvelle stratégie proposée par HRM met en place quatre étapes qui vont de (1) une « déclaration d'intérêt » obligatoire de la part des membres du personnel, à (2) la préparation de plans sectoriels biennaux approuvés par le Directeur général, (3) la publication par HRM d'un Bulletin des annonces de vacance de poste pour 18 mois et enfin (4) l'alignement des mouvements géographiques impliquant une promotion sur la politique normale de recrutement. La stratégie ne précise pas vraiment ce qui se passe pour les mouvements de personnel qui n'impliquent pas de promotion, c'est-à-dire les transferts sans changement de classe. Doit-on supposer que de tels mouvements relèvent de la structure décisionnelle des Secteurs, à savoir des ADG puis du Directeur général ?

---

1 Politique relative à la mobilité de l'ONUSIDA, novembre 2008.

De l'avis du STU, il y a une **lacune entre les étapes 3 et 4 du cycle décrit ci-dessus**. Il devrait y avoir une étape qui privilégierait la mobilité géographique à classe égale, sur la base du volontariat. Ceci est possible en recentralisant la gestion du processus de mobilité et en clarifiant les descriptions de poste qui ont récemment eu tendance à devenir plus circonscrites et plus techniques.

### II.5 Conditions de la mobilité géographique

Du point de vue du STU, deux éléments doivent être mis en place dans le cadre de la stratégie relative à la mobilité géographique : un système de gestion centralisée et des mesures de soutien clairement définies.

#### *(i) Gestion de la mobilité*

Après que des plans de mobilité ont été établis sur la base des spécificités et des besoins en matière de personnel des secteurs de l'UNESCO, les informations relatives aux postes vacants et aux possibilités de mutation devraient être centralisées de sorte que l'ensemble du personnel et non seulement celui de secteurs spécifiques puisse y avoir accès. Il s'agit là de la seule façon d'assurer une mobilité fonctionnelle et intersectorielle du personnel.

À la suite de mécanismes d'information transparente et centralisée, devrait opérer un mécanisme de prise de décisions en matière de mobilité qui permette l'application d'une procédure de mise en concurrence fondée sur le mérite et la juste évaluation des compétences requises pour les postes ouverts au recrutement. **Le STU reste convaincu que seul un processus de prise de décisions neutre et transparent qui permette de faire effectivement concorder l'offre et la demande et d'affecter le personnel sur des postes vacants dans différents lieux d'affectation, ouvrira de véritables possibilités de mobilité pour l'ensemble du personnel recruté sur le plan international.**

Dans l'esprit des mesures les plus récentes adoptées par l'ONU, le STU s'est longuement exprimé sur la nécessité de créer un comité d'examen de la mobilité qui interviendrait après que les bureaux hors Siège/les secteurs ont établi une liste restreinte de candidats. Ce comité examinerait et s'efforcerait de savoir si les critères de mobilité ont été appliqués. Le STU a fait plusieurs suggestions à cet égard qui n'ont malheureusement pas été retenues dans la nouvelle stratégie de la mobilité géographique. Le modèle opérationnel proposé consistait en une structure multipartite, au sein de laquelle les syndicats et les associations auraient un statut consultatif et dont le secrétariat serait assuré par HRM. Le comité d'examen de la mobilité étudierait les candidatures aux postes vacants du personnel figurant sur les listes restreintes, examinerait les dérogations et les demandes de prolongation d'engagement, et formulerait des recommandations au Directeur général. Les mutations à classe égale pourraient prendre effet *immédiatement*, une fois prise la décision du Directeur général. Les promotions seraient validées par le PAB.

#### *(ii) Mesures d'accompagnement*

Les consultations menées par le STU auprès des membres du personnel ayant récemment été transférés dans le cadre de la rotation ont révélé une nette inquiétude quant au fait que le personnel de l'UNESCO est beaucoup moins accompagné, lorsqu'il change de lieu d'affectation, que le personnel d'autres institutions du système des Nations Unies.

Il est symptomatique de constater, après examen attentif de la partie sur les **nouvelles mesures d'accompagnement** du document 181 EX/6, que seules deux des huit mesures se rapportent à des éléments utiles et concrets (une mission de pré-affectation d'une semaine et l'octroi d'échelons supplémentaires/montants forfaitaires). Les six autres mesures sont soit des références générales à une stratégie de communication (notamment à une compilation d'« informations par pays ») et à un « service approprié de conseils », soit des incitations négatives indiquant que le développement de carrière sera subordonné aux affectations hors Siège.

Le STU estime que si l'UNESCO souhaite vraiment que, cette fois, sa politique de rotation réussisse, **des mesures d'accompagnement et d'incitation concrètes doivent être adoptées en matière de mobilité**.

À moins que de telles mesures ne soient clairement définies dans un document stratégique et ne soient intégrées au Statut et Règlement du personnel, toute déclaration de bonnes intentions ne serait qu'un vœu pieux. L'actuel système de tutorat en est un bon exemple : dans la mesure où il dépend entièrement de la disponibilité et de la bonne volonté de membres du personnel hors Siège ou du Siège, par ailleurs surchargés par l'ensemble des tâches et responsabilités qui leur incombent habituellement, il est absolument impossible de garantir un quelconque accompagnement concret du personnel récemment transféré dans le cadre de la rotation.

## III. CONCLUSION

Le STU a fait un certain nombre de suggestions concernant les mesures d'accompagnement, notamment : (a) garantir des services compétitifs et fiables de réinstallation, soit en établissant des accords avec les centres de soutien des Nations Unies, soit en ayant recours aux prestations d'une entreprise spécialisée (pour trouver des logements, des écoles, s'occuper des tâches et démarches administratives, donner des conseils en ce qui concerne la sécurité, les médecins, les distributeurs automobiles, etc.) ; (b) faciliter l'emploi du conjoint/partenaire en négociant des permis de travail dans tous les pays où se trouvent des lieux d'affectation, en adhérant au Programme des Nations Unies sur le développement de carrière et la mobilité du personnel, etc. ; et (c) dans les cas où la rotation d'un membre du personnel entraîne, pour son conjoint/partenaire, la perte d'un emploi rémunéré, la prévision d'une compensation raisonnable, au moins pendant la première année.

Tout au long du processus de définition de la nouvelle stratégie sur la mobilité géographique, le STU a proposé de nombreuses suggestions et exprimé les problèmes et préoccupations du personnel. Il a fait connaître son opinion et fourni à HRM les résultats de l'enquête sur le personnel et les conclusions des groupes de travail sur la rotation du personnel.

Le STU a vigoureusement insisté sur l'importance d'une gestion centralisée du mécanisme de mobilité obligatoire. Il a par ailleurs activement défendu des approches novatrices des différentes options de rotation, comme par exemple l'échange de postes pour une période limitée, les détachements au sein du système des Nations Unies, les affectations de courte durée pour répondre aux besoins d'un personnel de l'UNESCO diversifié tout en maintenant les objectifs de la stratégie de rotation. Le STU a également insisté sur l'idée de développer cette stratégie en l'articulant autour de la notion de « volontaire dans l'obligation ». Malheureusement, la majorité de ses propositions n'ont pas été prises en compte dans la nouvelle stratégie sur la mobilité géographique, preuve que l'administration n'est pas disposée à intégrer les véritables préoccupations du personnel.

Lors de la conception des politiques du personnel, il serait souhaitable que l'administration considère les membres du personnel non seulement en fonction de leurs postes, mais aussi de leurs préoccupations et aspirations individuelles - cultivant ainsi la ressource la plus précieuse de l'Organisation. Cela suppose davantage qu'une simple approche administrative des effectifs et exige une véritable gestion des ressources humaines de l'Organisation.

Les représentants du personnel sont bien placés pour exprimer les préoccupations et intérêts de celui-ci et contribuent à la conception de politiques pertinentes et applicables. C'est pourquoi **le STU n'est toujours pas convaincu que la nouvelle stratégie sur la mobilité géographique soit capable de redresser la situation actuelle**. De trop nombreuses questions sur le calcul des coûts, le véritable fonctionnement du mécanisme de prise de décision, les modalités des affectations de courte durée et un certain nombre d'autres questions restent purement et simplement sans réponse.

Ce document est imprimé sur du papier recyclé.