



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

F

CONSEIL

Cent quarante-neuvième session

Rome, 16-20 juin 2014

Étude de l'emploi de consultants individuels par le système des Nations Unies (JIU/REP/2012/5)

1. Le présent rapport du Corps commun d'inspection (CCI) est accompagné de brefs commentaires du Directeur général et d'observations communes et plus approfondies du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) (A/68/67/Add.1).

Observations du Directeur général de la FAO

2. La FAO approuve le rapport du CCI intitulé «Étude de l'emploi de consultants individuels par le système des Nations Unies», ainsi que les observations du CCS y afférentes. La FAO appuie sans réserve toutes les recommandations approfondies formulées dans le présent rapport; celles-ci ont été examinées et intégrées dans les nouvelles directives institutionnelles de l'Organisation sur l'emploi de consultants publiées en novembre 2013. Elles concernent la classification, la sélection par voie de mise en concurrence, la rémunération et l'évaluation des consultants.

3. Tout en approuvant d'une manière générale la recommandation 13, la FAO est d'avis que toute politique harmonisée doit prendre en compte tout l'éventail des besoins, des ressources et des activités de chaque organisation au sein du système, et être dotée de la souplesse nécessaire pour leur permettre de faire appel à des ressources humaines hors personnel en réponse à leurs besoins spécifiques.

4. La FAO est favorable à une approche conçue avant tout pour trouver des «dénominateurs communs» génériques qui doivent figurer dans les contrats à durée déterminée des organisations du système – prestations sociales minimales, limites de durée, et une définition commune viable des «fonctions essentielles» de manière à définir quel type de travail doit ou ne doit pas être assuré par des ressources humaines hors personnel.

Le code QR peut être utilisé pour télécharger le présent document. Cette initiative de la FAO vise à instaurer des méthodes de travail et des modes de communication plus respectueux de l'environnement. Les autres documents de la FAO peuvent être consultés à l'adresse www.fao.org



mk206f



Assemblée générale

Distr. générale
19 septembre 2013
Français
Original : anglais

Soixante-huitième session

Point 142 de l'ordre du jour provisoire*

Corps commun d'inspection

Étude de l'emploi de consultants individuels par le système des Nations Unies

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de soumettre à l'Assemblée générale ses observations et celles du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination sur le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Étude de l'emploi de consultants individuels par le système des Nations Unies » ([A/68/67](#)).

* [A/68/150](#).



Résumé

Le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Étude de l'emploi de consultants individuels par le système des Nations Unies » (A/68/67) présente une évaluation du recours aux consultants indépendants dans le système des Nations Unies, fondée sur une analyse des politiques et des pratiques en la matière, et contient des considérations d'ordre plus général sur le régime des engagements ne conférant pas la qualité de fonctionnaire.

La présente note, qui fait la synthèse des vues des organismes des Nations Unies sur les recommandations formulées dans le rapport, a été établie à partir des contributions fournies par les organisations membres du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, qui ont bien accueilli le rapport et en ont approuvé les conclusions.

I. Introduction

1. Dans son rapport intitulé « Étude de l'emploi de consultants individuels par le système des Nations Unies » (A/68/67), le Corps commun d'inspection a évalué, grâce à une analyse des politiques et pratiques en la matière, le recours aux consultants dans le système des Nations Unies. Si l'accent a été essentiellement mis sur les consultants indépendants, les inspecteurs ont constaté, en analysant les informations reçues et les entretiens menés, que la distinction entre les consultants et certaines autres catégories de non-fonctionnaires n'était pas toujours très claire. Ils ont donc fait figurer dans leur rapport des considérations sur des questions connexes à celle des consultants, notamment les autres engagements ne conférant pas la qualité de fonctionnaire.

II. Observations générales

2. Les organismes ont accueilli avec satisfaction le rapport opportun du Corps commun d'inspection, qui aborde une question importante concernant la gestion des ressources humaines dans le système des Nations Unies. Ils ont constaté que s'il existait des ressemblances entre les contrats de consultant individuel et les autres types de contrats ne conférant pas la qualité de fonctionnaire, nombre d'organismes établissaient une distinction claire entre les contrats de sous-traitant et les engagements. Par exemple, certains organismes avaient dû, en raison de contraintes financières, recourir davantage aux contrats ne conférant pas la qualité de fonctionnaire, alors que pour d'autres organismes, d'autres considérations avaient présidé à l'emploi de consultants. Le rapport donne des informations essentielles sur l'emploi de consultants tout en présentant les risques que peut présenter ce type de contrat. Nombre d'organismes ont indiqué qu'ils étaient en train de réexaminer les politiques de gestion des ressources humaines applicables aux consultants ainsi que les modalités de fonctionnement associées, et qu'ils entendaient prendre en compte les suggestions et recommandations formulées dans le rapport.

3. Par ailleurs, les organismes se sont dits favorables à l'adoption d'une approche à l'échelle du système qui permettrait de mieux harmoniser les politiques applicables aux consultants et aux autres catégories de non-fonctionnaires, et ont souscrit aux recommandations tendant à rendre ces politiques plus cohérentes grâce aux mécanismes interinstitutions. Ils se sont accordés à dire que comme les politiques et pratiques concernant les consultants et les vacataires variaient d'un organisme du système à l'autre, les mécanismes interinstitutions en place pourraient contribuer à harmoniser plus avant les politiques, les conditions d'emploi, les dispositions relatives au code de conduite et les pratiques en la matière.

4. Tout en se félicitant du caractère approfondi du rapport, les organismes se sont dits préoccupés par plusieurs aspects de l'analyse qu'il contenait – il ne s'arrêtait pas suffisamment sur la possibilité d'appliquer certaines des recommandations, par exemple. Ainsi, le Corps commun demandait à plusieurs reprises de mettre en place des systèmes informatiques pour les activités de suivi et d'analyse; les organismes ont indiqué qu'il s'agissait d'une amélioration souhaitable, mais qu'elle risquait d'être difficile à mettre en œuvre.

5. En outre, les organismes se sont dits préoccupés par la manière dont le Corps commun se référait aux normes internationales relatives au travail, énoncées dans

les conventions et recommandations de l'Organisation internationale du Travail (OIT). Notant que ces textes s'adressaient aux États et non aux organisations internationales, ils ont estimé que les « principes internationaux en matière d'emploi » mentionnés par le Corps commun, sur lesquels reposaient les normes internationales du travail, n'étaient peut-être pas applicables aux organisations internationales, hormis dans le cadre du droit international général. En outre, au paragraphe 88 de son rapport, le Corps commun faisait mention de la Convention n° 132 de l'OIT, laquelle s'appliquait, de fait, non aux consultants mais aux personnes employées. De la même manière, au paragraphe 36, il invoquait la recommandation n° 198 de l'OIT, alors que les instructions qui y étaient données sur la détermination de l'existence d'une relation de travail s'adressaient aux États aux fins de l'élaboration d'une politique nationale de protection des travailleurs dans une relation de travail, et ne s'appliquaient donc pas directement aux organisations internationales.

III. Observations particulières concernant les recommandations

Recommandation 1

Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies, tenant compte des principes internationaux en matière d'emploi, devraient procéder à un examen des politiques de leur organisme concernant le recours à du personnel non fonctionnaire afin de préciser les critères qui président à l'octroi de contrats de fonctionnaire ou de non-fonctionnaire, et suivre et évaluer l'emploi du personnel non fonctionnaire afin de détecter tout risque y afférent et d'y répondre rapidement.

6. Les organismes des Nations Unies ont accepté et approuvé la recommandation 1, dans laquelle les inspecteurs demandent un examen des politiques relatives à l'emploi de personnel non fonctionnaire, tout en notant que c'était aux organes délibérants, et non aux chefs de secrétariat, qu'il incombait de tenir compte d'éventuels « principes internationaux en matière d'emploi » (voir par. 5).

Recommandation 2

Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies devraient, s'ils ne l'ont pas encore fait, veiller à ce que leur organisation soit dotée d'une politique spécifique sur l'emploi de consultants, complétée par les directives correspondantes et une modalité contractuelle spécifique.

7. Les organismes ont estimé qu'une politique spécifique sur l'emploi de consultants était effectivement nécessaire. Ils ont toutefois noté qu'au paragraphe 61 du rapport, le Corps commun demandait « la simplification et la définition claire de tous les contrats de non-fonctionnaire dans un seul document d'orientation », ce qui semblait contraire à la recommandation, dans laquelle il appelait à l'adoption d'une politique spécifique sur l'emploi de consultants.

Recommandation 3

Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies devraient veiller à ce que les contrats de consultant établis dans leurs organisations respectives soient complétés par des conditions générales comportant notamment des dispositions sur les conflits d'intérêts et le code de conduite.

8. Les organismes des Nations Unies ont approuvé la recommandation 3, qui demande d'assortir les contrats de consultant de conditions générales comportant notamment des dispositions sur les conflits d'intérêts et le code de conduite, et nombre d'entre eux ont indiqué qu'ils avaient pris des mesures pour y donner suite, voire qu'ils l'appliquaient déjà.

Recommandation 4

Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies, tenant compte des principes internationaux du travail pertinents et des bonnes pratiques en la matière, devraient revoir leurs contrats de consultant en vue d'adopter des contrats de plus courte durée, conformes au caractère ad hoc et temporaire du travail de consultant, et d'élaborer une politique appropriée en matière d'avantages sociaux prenant en considération la durée et la nature du travail accompli.

9. La recommandation 4, dans laquelle le Corps commun demande l'adoption de contrats de plus courte durée, a reçu un accueil mitigé. Certains organismes ont indiqué que la durée des contrats de consultant, en particulier dans le cadre du programme d'assistance au titre de la coopération technique, dépendait de la durée des projets et programmes concernés. Des organismes ont également fait valoir que des avantages sociaux ne devraient être octroyés qu'aux consultants employés pour une durée plus longue. Par ailleurs, dans certains organismes, l'adoption de politiques en matière d'avantages sociaux pouvait nécessiter l'approbation des organes délibérants.

Recommandation 5

Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies devraient veiller à se doter d'une politique appropriée sur l'emploi des retraités comme consultants et s'assurer que le respect de cette politique est efficacement surveillé.

10. Les organismes ont approuvé la recommandation 5, qui concerne les politiques applicables à l'emploi de retraités comme consultants.

Recommandation 6

Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies devraient envisager les modalités appropriées d'accès des consultants et autres non-fonctionnaires à des mécanismes accessibles et efficaces de règlement des différends et étudier les moyens qui permettraient de les écouter et de répondre à leurs préoccupations.

11. Les organismes ont approuvé et appuyé la recommandation 6, qui concerne l'accès à des mécanismes efficaces de règlement des différends, et plusieurs d'entre eux ont indiqué qu'ils disposaient déjà de tels mécanismes pour les consultants. Certains ont indiqué que si l'on voulait offrir ces services également aux autres non-fonctionnaires, il faudrait soumettre ce projet aux services juridiques compétents pour examen.

Recommandation 7

Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies devraient veiller à ce que les rôles et responsabilités en matière d'emploi de consultants soient clairement définis et à ce que des mesures appropriées de suivi et de contrôle interne soient adoptées en vue d'une application effective des politiques arrêtées.

12. Les organismes ont appuyé la recommandation 7.

Recommandation 8

Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies devraient réviser leur politique et leurs pratiques en matière de fichiers de consultants et de mise en concurrence en vue d'élargir le pool disponible de candidats qualifiés et d'adopter des mesures de mise en concurrence adéquates, de préférence adaptées à la durée et au coût des contrats.

13. Les organismes se sont dits favorables à une révision des politiques et pratiques en matière de fichiers de consultants et de mise en concurrence en vue d'élargir leur vivier de candidats qualifiés, et plusieurs d'entre eux ont indiqué s'y être déjà attelés. Ils ont toutefois signalé que le fait de soumettre le recrutement des consultants à des règles très strictes pouvait poser des difficultés ou entraîner des retards considérables, ce qui risquait d'avoir de graves répercussions. Par exemple, le vivier d'experts qualifiés dont disposaient les organismes très spécialisés étant réduit, il n'était pas possible de l'élargir ou d'appliquer des mesures de mise en concurrence; en outre, les organismes menant des opérations de secours humanitaires d'urgence devaient pouvoir renforcer rapidement leurs effectifs dans les situations d'urgence, ce qui rendait difficile tout recrutement faisant jouer la concurrence.

Recommandation 9

Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies devraient veiller à ce que la diversité géographique et la parité des sexes soient prises en compte dans leurs politiques d'emploi de consultants et adopter une attitude plus volontariste en cette matière.

14. Les membres du Conseil des chefs de secrétariat ont estimé qu'il était effectivement nécessaire de veiller à la prise en compte de la diversité géographique et de la parité des sexes lors de la sélection des consultants. Certains organismes, en particulier ceux pour lesquels le recrutement de consultants est une activité d'achat, ont noté qu'il faudrait garantir la parité et une représentation géographique équitable dans les processus de mise en concurrence et les principes pertinents applicables aux achats. Plusieurs ont constaté que les améliorations récemment apportées aux systèmes informatiques servant au recrutement pourraient leur permettre de mieux

repérer, parmi les candidats possédant les qualifications requises, les femmes et les personnes issues de pays sous-représentés. Enfin, plusieurs organismes se sont inquiétés de ce que la recommandation avait un caractère trop général, étant donné que le concept de parité des sexes et de diversité géographique s'appliquait essentiellement aux effectifs d'une organisation, et uniquement au personnel recruté sur le plan international. Ils n'étaient pas convaincus que le Corps commun entendait recommander la prise en compte de la diversité géographique dans la sélection des consultants, celle-ci dépendant le plus souvent du lieu d'implantation de l'organisation concernée. À certains égards, cela revenait à recommander de respecter l'équilibre géographique en ce qui concerne les sociétés prestataires de services.

Recommandation 10

Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies devraient veiller à ce que, dans leurs organisations respectives, soit adoptée une politique de rémunération actualisée pour l'emploi de consultants, comportant des directives propres à assurer une mise en œuvre cohérente.

15. D'une manière générale, les organismes ont approuvé et appuyé la recommandation 10, qui traite des politiques de rémunération, et certains ont fait observer que ces politiques étaient actuellement en cours d'examen. Certains ont toutefois considéré que la rémunération d'un consultant devrait être fonction non seulement de la complexité des tâches à accomplir, telles que décrites dans le cahier des charges (voir A/68/67, par. 144), mais également de l'aptitude (savoir-faire) et de l'expérience du consultant. D'autres ont fait observer qu'ils fixaient les honoraires des consultants au cas par cas, à l'issue d'un processus de mise en concurrence et pour un cahier des charges précis, et que leur montant dépendait donc du résultat de la mise en concurrence et du meilleur « rapport qualité-prix ». Par conséquent, l'adoption d'une rémunération prédéterminée risquait d'entraver la sélection par mise en concurrence, et les honoraires standard pouvaient ne pas offrir le meilleur « rapport qualité-prix ». En outre, étant donné que les projets confiés reposaient habituellement sur un cahier des charges particulier et que les marchés étaient attribués sur la base d'un appel d'offres, imposer des honoraires standard risquerait d'aller à l'encontre du but recherché.

Recommandation 11

Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies devraient renforcer le contrôle de l'emploi de consultants par une évaluation efficace du comportement professionnel de ces derniers et par des audits, un suivi et l'établissement de rapports analytiques internes et externes les concernant, en vue d'assurer une utilisation appropriée des contrats de consultant et un emploi judicieux des ressources.

16. Les organismes ont appuyé la recommandation 11, dans laquelle le Corps commun demande le renforcement du contrôle de l'emploi de consultants. Plusieurs d'entre eux ont indiqué qu'ils avaient engagé, comme suite au rapport, un examen des pratiques en la matière.

Recommandation 12

Les organes délibérants ou directeurs des organismes du système des Nations Unies devraient exercer leur fonction de contrôle en matière d'emploi de consultants en procédant régulièrement à un examen des renseignements analytiques fournis par les chefs de secrétariat desdits organismes.

17. Les organismes se sont dits favorables à la recommandation 12, notant qu'elle s'adressait aux organes délibérants ou directeurs, et plusieurs ont fait valoir que le contrôle en matière d'emploi de consultants était généralement considéré comme une fonction de gestion.

Recommandation 13

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, en sa qualité de Président du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, devrait, par l'entremise du Réseau Ressources humaines du Comité de haut niveau sur la gestion, prendre l'initiative de la définition d'une approche commune de la politique à mettre en œuvre en vue de l'application des recommandations 1, 2, 3, 4, 5, 6 et 10 du présent rapport. La mise sur pied d'une équipe spéciale à cette fin devrait être envisagée.

18. D'une manière générale, les organismes des Nations Unies ont souscrit à cette recommandation et à l'objectif global d'une plus grande harmonisation des politiques. Ils ont toutefois noté que l'élaboration d'une approche « unique » risquait de prendre du temps et de ne pas tenir compte des besoins, ressources et mandats des différentes organisations appliquant le régime commun, ce qui n'offrirait pas la souplesse nécessaire pour recruter des consultants en vue de répondre à des besoins particuliers. En outre, le choix des consultants constituant une activité d'achat dans certains organismes, il pourrait s'avérer utile d'associer le Réseau Achats du Comité de haut niveau sur la gestion aux discussions sur la question. Cela étant, les organismes se sont globalement accordés à dire qu'il serait bon d'adopter une approche commune en ce qui concerne l'emploi de consultants et de vacataires.

Étude de l'emploi de consultants individuels par le système des Nations Unies

Rapport établi par

Cihan Terzi

Corps commun d'inspection



Nations Unies, Genève 2012

Résumé

Étude de l'emploi de consultants individuels par le système des Nations Unies JIU/REP/2012/5

Objectif et portée

L'objectif du présent rapport est de fournir une évaluation de l'emploi de consultants individuels par le système des Nations Unies en analysant les politiques et pratiques appliquées. Si l'accent est mis sur les consultants individuels, l'analyse des informations reçues et les entretiens menés ont montré qu'il n'existait pas toujours une distinction très claire entre consultants individuels et certaines autres catégories de personnel non fonctionnaire. La présente étude contient donc également des considérations d'ordre plus général en rapport avec les conditions d'emploi de non-fonctionnaires.

Nécessité de critères généraux destinés à guider le choix entre recrutement de fonctionnaires et de non-fonctionnaires

Les consultants et les autres personnels non fonctionnaires constituent désormais une part importante du personnel des organismes du système des Nations Unies. Toutefois, les politiques et les règlements n'énoncent pas toujours des critères clairs pour l'emploi de ces ressources humaines, et leur application, notamment l'engagement d'individus pour de longues périodes au moyen de contrats de courte durée, suscite des préoccupations quant à l'équité et à la responsabilité sociale de ces pratiques. Les pressions qui s'exercent pour mener à bien les mandats confiés avec des ressources financières insuffisantes et des structures d'effectifs rigides combinées à des politiques permissives en matière de recrutement de non-fonctionnaires et à l'absence de contrôle conduisent les organismes à recourir de façon excessive à l'emploi de non-fonctionnaires.

L'existence au sein du système de plusieurs statuts pour des personnels qui effectuent un même type de travail et qui ne sont pas soumis à un même ensemble de règles et de règlements peut avoir des conséquences négatives en termes de pratiques de recrutement, de réputation des organismes concernés ainsi que de cohérence du personnel. Les pratiques actuelles se traduisent par des statuts précaires qui ne sont pas pleinement conformes aux valeurs des Nations Unies ni aux principes internationaux en matière d'emploi. Les organisations doivent suivre et évaluer périodiquement l'emploi de non-fonctionnaires, et prendre des mesures pour atténuer les risques qui en découlent.

Il ressort de l'examen que les politiques des différentes organisations ne fournissent pas de critères clairs permettant de déterminer s'il est préférable de recruter des fonctionnaires ou du personnel contractuel non fonctionnaire. Les recommandations et bonnes pratiques de l'OIT montrent que le critère essentiel à cet effet est l'existence ou l'absence d'une «relation de travail». Lorsqu'une telle relation existe, la personne concernée devrait être recrutée en tant que fonctionnaire; en revanche, s'il s'agit d'une relation avec un prestataire indépendant, l'individu devrait être recruté en tant que consultant ou dans le cadre d'un autre type de contrat de non-fonctionnaire.

Nécessité de disposer de politiques claires pour le recrutement de consultants

Certains organismes des Nations Unies ont mis au point des politiques précises en matière de recrutement de consultants. Toutefois, dans de nombreux cas, ces politiques ne définissent pas clairement ce qu'est un consultant individuel ou ne fixent pas de modalités précises ou de directives pratiques appropriées. Dans la pratique, les contrats de consultants et autres contrats similaires de non-fonctionnaires sont utilisés de manière interchangeable. Surtout, ils sont utilisés pour recruter du personnel chargé d'activités qui devraient être exécutées par des fonctionnaires.

Les politiques actuelles permettent aux organismes d'offrir des contrats de consultants successifs qui reviennent à des affectations à long terme, avec ou sans interruption obligatoire. Cette pratique ne correspond plus à la nature d'un contrat de consultant et crée des conditions qui conduisent à faire un emploi inapproprié de ce type d'arrangement contractuel. Par ailleurs, les rémunérations appliquées, que ce soit au sein de chaque organisme ou à l'échelle du système, ne sont pas uniformes et il n'existe aucune directive en la matière. De même, les prestations sociales attachées à ces contrats varient sensiblement d'un organisme à l'autre.

Nécessité d'une gestion appropriée des consultants individuels

Il ressort de l'étude qu'il est possible, d'une manière générale, de rendre à la fois plus efficace et plus efficient le recours à des consultants en définissant clairement leur rôle et leurs responsabilités et en adoptant de meilleures mesures de contrôle interne. Une vision claire des conditions de recours à des consultants et une définition précise des responsabilités en matière de contrôle et d'application effective des politiques contribueraient dans une très large mesure à une bonne utilisation des fonds affectés à ces recrutements. Les procédures de mise en concurrence sont soit inexistantes soit inefficaces. Il serait utile d'adopter une approche rationnelle en introduisant progressivement des éléments de concurrence proportionnels à la valeur et à la durée du contrat. Les organisations du système n'ont pas une politique en matière de fichiers: lorsqu'ils existent, ceux-ci sont soit incomplets soit obsolètes.

Nécessité d'un suivi et d'un contrôle plus efficaces

Au sein du système des Nations Unies, le recours à des consultants n'est pas suffisamment contrôlé. Les organisations n'ont pas une idée précise de leurs effectifs et ne disposent pas des informations qui leur permettraient de planifier leurs besoins en ressources humaines ou d'évaluer les risques associés et d'adopter des mesures permettant d'y faire face. L'absence de contrôle tient à des systèmes d'information inadaptés et à une mauvaise utilisation des informations disponibles. En conséquence, les rapports orientés vers l'action laissent à désirer, et les hauts responsables comme les organes délibérants/directeurs ne sont pas en mesure de les examiner de manière efficace.

Compte tenu des conséquences, sur le plan stratégique, du recours de plus en plus important à des consultants et à d'autres types de personnel non fonctionnaire, il est indispensable que les organes délibérants/directeurs exercent leur rôle de contrôle tout en assurant un financement suffisant pour permettre à l'organisation de disposer du personnel dont elle a besoin. Les États membres devraient par conséquent veiller à ce que cette question figure à l'ordre du jour de leurs réunions et soit traitée soit directement soit dans le cadre de l'examen de la gestion des ressources humaines. À cet effet, les chefs de secrétariat devraient leur fournir des rapports d'analyse détaillés.

Nécessité d'une approche à l'échelle du système

Les politiques et les pratiques concernant le recours à des consultants et à d'autres catégories de personnel non fonctionnaire varient sensiblement d'un organisme à l'autre. Il faut donc adopter une approche plus cohérente, visant à harmoniser ces politiques et pratiques, en tenant compte des principes et des bonnes pratiques internationaux en matière d'emploi. Comme expliqué dans le rapport, toutes les organisations sont confrontées en la matière aux mêmes défis et aux mêmes problèmes. Le présent rapport contient 13 recommandations. Les recommandations 1, 2, 3, 4, 5, 6 et 10, en particulier, devraient faire l'objet d'un débat et une approche commune devrait être adoptée afin d'en faciliter l'application à l'échelle du système. À cet effet, **il faudrait créer un groupe de travail ou une équipe spéciale, sous l'autorité du Comité de haut niveau chargé des questions de gestion, qui aurait pour mandat d'élaborer une approche commune pour l'application des recommandations par les diverses organisations.**

Recommandation à l'intention des organes délibérants/directeurs

Recommandation 12

Les organes délibérants/directeurs des organismes du système des Nations Unies devraient exercer leur fonction de contrôle sur l'emploi de consultants en procédant périodiquement à un examen des informations fournies par les chefs de secrétariat.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Résumé.....		iii
Abréviations.....		ix
I. Introduction.....	1–15	1
II. Le personnel non fonctionnaire dans le système des Nations Unies.....	16–41	3
A. Recours excessif aux modalités d'embauche de personnel contractuel non fonctionnaire.....	16–19	3
B. Principaux motifs du recours excessif au personnel contractuel.....	20–27	4
C. Nécessité d'une évaluation des risques.....	28–32	6
D. Nécessité d'une plus grande souplesse dans l'utilisation des contrats et des ressources en personnel.....	33–35	7
E. Nécessité de disposer de critères généraux destinés à guider le choix entre recrutement de fonctionnaires et de non-fonctionnaires.....	36–41	8
III. Politiques et pratiques en matière d'emploi de consultants.....	42–105	10
A. Les politiques: vue d'ensemble.....	42–63	10
B. Conditions générales des contrats.....	64–70	15
C. Longue durée des contrats.....	71–83	17
D. Disparités sur le plan des avantages sociaux.....	84–89	20
E. Emploi des retraités comme consultants.....	90–94	21
F. Règlement des différends et représentation.....	95–105	22
IV. Gestion des consultants.....	106–173	25
A. Rôles, responsabilités et contrôle interne.....	106–114	25
B. Processus de mise en concurrence et gestion des fichiers de consultants.....	115–133	27
C. Diversité géographique et parité des sexes.....	134–140	33
D. Rémunération.....	141–149	36
E. Contrôle.....	150–173	38
V. Nécessité d'une approche commune à l'échelle du système.....	174–177	43
Annexes		
I. Politiques relatives aux consultants individuels dans les organismes du système des Nations Unies.....		45
II. Définitions de «consultant individuel» dans les organismes du système des Nations Unies.....		48
III. Modalités contractuelles et avantages connexes fournis par les organismes du système des Nations Unies.....		52
IV. Durée et interruptions des contrats dans les organismes du système des Nations Unies.....		57
V. Politiques relatives à la mise en concurrence dans les organismes du système des Nations Unies.....		60

VI.	Barèmes de rémunération dans les organismes du système des Nations Unies	65
VII.	Dispositions relatives à la diversité géographique et à la parité des sexes dans les organismes du système des Nations Unies.....	71
VIII.	Vue d'ensemble des mesures à prendre par les organisations participantes suite aux recommandations du Corps commun d'inspection – JIU/REP/2012/5	74

Abréviations

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
BCAH	Bureau pour la coordination des affaires humanitaires
CCI	Corps commun d'inspection
CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination
CFPI	Commission de la fonction publique internationale
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCDH	Haut-Commissariat aux droits de l'homme
HCR	Haut-Commissariat pour les réfugiés
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du Travail
OMI	Organisation maritime internationale
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la Santé
OMT	Organisation mondiale du tourisme
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
ONUW	Office des Nations Unies à Vienne
OPS	Organisation panaméricaine de la santé
PAM	Programme alimentaire mondial
PGI	Progiciel de gestion intégré
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
UE	Union européenne
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient

I. Introduction

Objectif

1. Dans le cadre de son programme de travail pour 2011, le Corps commun d'inspection (CCI) a procédé à une analyse des politiques et des pratiques menées par les différents organismes du système des Nations Unies en matière d'emploi de consultants individuels afin d'en évaluer l'efficacité et l'efficience à l'échelle du système¹. Cette analyse comparative fait ressortir des similitudes mais également des différences entre organismes, identifie les bonnes pratiques, et formule des recommandations en vue d'une amélioration.

2. Le rapport évalue plusieurs aspects des pratiques en la matière, telles que la définition de consultant, la durée et les conditions générales des contrats, les prestations sociales et les mécanismes de règlement des différends. Il aborde également des questions connexes tels les rôles et les responsabilités en matière de sélection et de recrutement, les contrôles internes, la diversité géographique et l'équilibre entre hommes et femmes, l'évaluation des performances, le suivi et l'établissement de rapports, le rôle des organes directeurs et la cohérence à l'échelle du système.

3. Au cours de l'étude, un certain nombre d'organismes ont déclaré qu'ils étaient en train de réviser ou avaient récemment révisé leur cadre réglementaire (Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), ONU, Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR), Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), Bureau des services d'appui aux projets (UNOPS), Organisation mondiale de la Santé (OMS) et Organisation météorologique mondiale (OMM)) ou qu'ils prévoyaient d'engager une telle révision (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation ou l'agriculture (FAO), Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI)). L'Inspecteur les a vivement encouragés à tirer profit des conclusions et des recommandations qui figurent dans le présent rapport et à les intégrer dans leurs politiques et pratiques.

Portée

4. Initialement, l'examen devait être consacré aux contrats de consultant individuel, considérés comme un rapport contractuel entre un organisme et un individu chargé de fournir des conseils ou d'exécuter une tâche concrète nécessitant une expertise particulière pendant une courte durée et apportant une valeur ajoutée, par opposition à d'autres catégories de personnel non fonctionnaire.

5. Toutefois, l'analyse des informations reçues et les entretiens menés ont montré qu'il n'existait pas de distinction claire entre consultants individuels et autres catégories de personnel non fonctionnaire (généralement appelé «vacataire» ou «fournisseur de services») recrutés pour exécuter des fonctions et des tâches similaires à celles exécutées par les fonctionnaires. Alors que certains organismes n'ont ni définition claire et précise de

¹ Sur ce thème, le CCI a déjà réalisé une évaluation du recours à des sociétés de conseils par les organismes des Nations Unies (JIU/NOTE/2008/4) et à une évaluation de l'emploi de consultant à l'Organisation des Nations Unies (JIU/REP/2000/2).

ce qu'est un consultant individuel ni procédure spécifique les concernant, d'autres considèrent tout le personnel contractuel non fonctionnaire comme des «consultants».

6. L'analyse a également montré qu'en pratique les contrats de consultants et certains types de contrats ne concernant pas les fonctionnaires sont utilisés indifféremment. Il n'est pas inhabituel que des individus travaillent pour la même organisation plusieurs fois ou sur de longues périodes avec le statut précaire lié aux différents types de contrats de non-fonctionnaire. La même personne peut être recrutée avec des contrats successifs pour réaliser les mêmes tâches ou le même travail dans le même département/service pour une longue période. L'étude a montré qu'il n'existe pas de critères de base permettant de déterminer si la personne concernée doit être recrutée en tant que fonctionnaire ou non. C'est pourquoi elle aborde également d'une manière plus large les modalités de recrutement de personnel contractuel non fonctionnaire (voir chap. II).

7. Il n'existe pas, dans le système des Nations Unies, de définition précise du personnel fonctionnaire et non fonctionnaire du point de vue des fonctions réalisées ou des principes internationaux en matière d'emploi. D'une manière générale, le terme «fonctionnaire» renvoie au personnel régi par le statut et le règlement du personnel de l'organisme concerné et l'expression «non-fonctionnaire» renvoie au personnel qui n'est pas régi par ces règles et règlements. Le Conseil des chefs de secrétariats des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) définit un «fonctionnaire» comme quelqu'un ayant reçu une lettre de nomination conformément au statut et au règlement du personnel d'un organisme quelconque du système ou dont l'organisme concerné considère qu'il est soumis à son statut et règlement du personnel. Les «non-fonctionnaires» sont les membres du personnel autres que ceux soumis au statut et au règlement du personnel. Il s'agit habituellement de consultants, de Volontaires des Nations Unies, de personnes engagées en vertu d'un contrat de service ou d'un accord spécial de service, de vacataires ou d'autres catégories².

8. De fait, le type et l'objet des divers contrats de non-fonctionnaires varient sensiblement selon les organismes et il est donc difficile d'y faire référence comme s'il s'agissait d'une catégorie homogène. Toutefois, aux fins de la présente étude, il n'est pas tenu compte des bénévoles, des stagiaires et du personnel fourni à titre gracieux ni des fonctionnaires autres que ceux du secrétariat. Sortant du strict champ des consultants, le rapport aborde également l'emploi de non-fonctionnaires/contractuels pour des périodes répétées et de longue durée afin d'effectuer un travail qui devrait être réalisé par du personnel fonctionnaire, ce qui n'est pas conforme aux bonnes pratiques en matière d'emploi.

9. Le rapport porte sur l'ensemble du système des Nations Unies et couvre l'ensemble des organisations participantes au CCI. Afin d'y inclure les meilleures pratiques, d'autres institutions internationales comme la Banque mondiale et l'Union européenne ont été consultées.

Méthodologie

10. La méthodologie employée repose sur divers éléments: analyse des documents disponibles; rapports internes et documents soumis aux organes directeurs; réponses à un questionnaire établi à partir des documents disponibles; et entretiens et vidéoconférences avec des responsables des ressources humaines et des achats, des responsables du recrutement, des représentants du personnel et des consultants dans divers domaines

² CEB/2010/HLCM/21, Benefits, entitlements and insurance related to service-incurred injury, illness, death and disability.

spécialisés et techniques. L'Inspecteur a ainsi pu comprendre la position des différents groupes concernés.

11. L'Inspecteur s'est également appuyé sur un échantillon de cas sélectionnés de manière aléatoire afin d'avoir une idée générale des documents enregistrés et de déterminer si les dossiers comportaient bien toutes les pièces nécessaires et étaient conformes à la politique de l'organisation concernée. Ces dossiers ont été examinés de manière totalement confidentielle. Ils provenaient des organismes suivants: HCR, OIT, OMM, OMS, Secrétariat de l'ONU, ONUDI, ONUV/ONUDC, PAM, PNUD, UNESCO et UNICEF.

12. L'analyse a montré que les divers organismes du système ne disposent pas des mêmes moyens pour ce qui concerne la tenue d'informations et de statistiques concernant le personnel non fonctionnaire en général, et plus particulièrement le personnel employé en qualité de consultant, et que leurs méthodes en la matière diffèrent également. Nombre d'entre eux ont eu des difficultés à fournir des statistiques détaillées.

13. Conformément à l'article 11.2 du Statut du Corps commun d'inspection, le présent rapport a été mis au point après consultation entre les Inspecteurs de façon que les recommandations formulées soient soumises au jugement collectif du Corps commun.

14. Le rapport contient 13 recommandations. Afin d'en faciliter la lecture ainsi que l'application et le suivi, on trouvera à l'annexe VIII un tableau indiquant pour chaque recommandation si elle est communiquée aux organismes pour mesures à prendre ou pour information, en précisant si elle nécessite une décision de l'organe délibérant ou directeur ou une action de la part du chef de secrétariat.

15. L'Inspecteur souhaite remercier tous ceux qui l'ont aidé à préparer le présent rapport, en particulier ceux qui ont participé aux entretiens et ont fait part de si bonne grâce de leur savoir et de leur expertise.

II. Le personnel non fonctionnaire dans le système des Nations Unies

A. Recours excessif aux modalités d'embauche de personnel contractuel non fonctionnaire

16. Il ressort des observations réalisées et des entretiens menés que les organismes du système des Nations Unies ont de plus en plus recours à du personnel non fonctionnaire, qui constitue désormais une part importante des effectifs puisque, d'après certaines estimations approximatives, il représente plus de 40 % de l'ensemble du personnel. Cette situation traduit une profonde réorientation des modèles de gestion des ressources humaines et de leur application, qui pourrait avoir des conséquences au plan stratégique. La situation doit donc être examinée et suivie de près.

17. Les organismes du système des Nations Unies ont des mandats très divers, qui vont du maintien de la paix et de la sécurité à la défense des droits de l'homme en passant par le développement et l'assistance humanitaire. Au cours des années, leurs organes directeurs en ont encore élargi les mandats et les responsabilités. Toutefois, les ressources, y compris humaines, sont généralement restées au même niveau ou n'ont pas augmenté au même rythme. Ces pressions de plus en plus fortes pour obtenir des résultats avec des moyens financiers insuffisants ont conduit à une augmentation sensible de l'emploi de non-fonctionnaires, recrutés pour de courtes durées et qui effectuent désormais des tâches qui devraient être réalisées par du personnel fonctionnaire. En règle générale, les contrats

de non-fonctionnaires ne s'accompagnent d'aucune obligation à long terme et ne prévoient pas le versement de prestations sociales.

18. En d'autres termes, afin de conserver leur capacité d'action, les organismes ont essayé de rendre leur personnel plus souple et ont donc recouru de plus en plus à des consultants et à d'autres catégories de non-fonctionnaires. Les responsables sont soumis à des pressions pour obtenir les résultats attendus dans des conditions budgétaires difficiles, ce qui les met dans la position inconfortable de devoir utiliser des services extérieurs et débouche sur des pratiques inappropriées et non viables. De manière générale, ce processus se déroule sans que l'organe directeur ou la direction ait adopté une décision explicite en la matière. Dans le cas de la FAO, cette situation a été expressément reconnue par le Comité financier qui indique dans son rapport: «Il a été proposé que le ratio effectifs/ressources hors personnel ... soit de 60/40 de façon à permettre une plus grande souplesse d'exécution du programme de travail en période de contraintes budgétaires importantes.»³.

19. Les entretiens avec des responsables, des représentants du personnel et des détenteurs de contrats de non-fonctionnaire ont confirmé les préoccupations concernant les conditions générales d'emploi de cette catégorie de personnel, notamment dans le cas de contrats répétés pendant de longues périodes, ou d'engagements successifs afin d'effectuer le même travail que le personnel fonctionnaire, mais en ne bénéficiant ni du même statut ni d'avantages sociaux.

B. Principaux motifs du recours excessif au personnel contractuel

20. Confrontés à de graves restrictions budgétaires, les responsables de projets choisissent souvent de recourir à du personnel contractuel pour des raisons de souplesse et d'économie. Ce faisant, ils disposent d'une plus large marge de manœuvre, en ce qui concerne le choix du personnel, leur rémunération, etc. Même s'il apparaît que ces responsables considèrent que le recours à du personnel contractuel représente la meilleure solution, les raisons avancées ne sont pas toujours convaincantes, ni pleinement conformes aux valeurs des Nations Unies et aux bonnes pratiques internationales en matière d'emploi.

Manque de ressources

21. Dans de nombreux organismes, les ressources allouées aux postes de fonctionnaires ont été gelées ou n'ont pas suffisamment augmenté au cours des années. Cette situation les a naturellement conduits à recourir à du personnel non fonctionnaire. Leurs organes délibérants et directeurs sont conscients de la situation, et certains ont demandé aux chefs de secrétariat de ne pas engager de consultants pour réaliser des activités qui devraient être effectuées par du personnel fonctionnaire. Toutefois, ils n'ont pas fourni les ressources nécessaires pour permettre d'accroître le nombre de postes de fonctionnaires dans des proportions suffisantes pour faire face à cette situation.

Rigidité des tableaux d'effectif

22. Dans la plupart des organismes du système, le nombre et le niveau des postes de fonctionnaires de chaque département/bureau est inscrit au budget-programme qui est approuvé par l'organe directeur, ce qui laisse peu de possibilités d'ajustement au cours de l'exercice annuel/biennal. La souplesse offerte par les contrats de consultants et autres types de contrats de non-fonctionnaires permet de contourner la procédure rigide de création et de gestion de postes de fonctionnaires (contrats de courte durée ou de durée déterminée).

³ FC 126/15, Révision et application de la politique de la FAO, relative à l'engagement de personnel contractuel et de retraités, par. 5.

Facilité du recrutement

23. Étant soumis aux règles et procédures de l'organisme, le recrutement de fonctionnaires est une procédure relativement longue avec, entre autres, affichage des postes, mise en concurrence et entretiens. Le recrutement de non-fonctionnaires est plus souple étant donné que la procédure à suivre est moins complexe. Il est plus facile d'offrir des contrats et d'y mettre fin, et le recrutement est beaucoup plus rapide. Cette souplesse est particulièrement importante dans un environnement de travail dynamique et en cas de situation d'urgence.

24. Les responsables sont fréquemment conscients des problèmes qui se poseront au terme des contrats de durée déterminée ou de courte durée et préfèrent par conséquent recruter du personnel non fonctionnaire. Lors des entretiens, ils ont déclaré qu'ils n'aimaient pas offrir des contrats de courte durée ou de durée déterminée, qui pourraient laisser croire à leurs titulaires qu'ils déboucheraient sur un recrutement à long terme, alors même que ces contrats sont par nature d'une durée limitée et parfois alignée sur celle d'un programme/projet.

Économies

25. En règle générale, les contrats de courte durée ou de durée déterminée coûtent plus cher que les contrats de non-fonctionnaires puisqu'ils s'accompagnent d'une série de prestations (pension de retraite, assurance médicale, allocation pour frais d'études, etc.). En outre, la rémunération du personnel non fonctionnaire peut-être revue à la baisse. Au cours des entretiens, certains responsables ont clairement mentionné ce facteur: en période de rigueur budgétaire, leur choix repose sur la possibilité de réaliser des économies plutôt que sur le type de contrat le plus approprié. C'est notamment le cas sur le terrain, lorsque la gestion des fonds est décentralisée. Étant donné le manque de moyens financiers et les pressions exercées par les donateurs, ils essaient d'utiliser au mieux les ressources extrabudgétaires allouées aux activités de programmes/de projets, y compris en recourant de façon excessive au recrutement de non-fonctionnaires.

26. Dans son rapport, le Comité financier de la FAO a explicitement reconnu l'importance de ce facteur:

«Le coût plus faible des ressources humaines hors personnel et la souplesse que celles-ci procurent expliquent en partie le recours fréquent et prolongé à des instruments contractuels prévus pour ce type de ressources. Le coût annuel moyen d'un tel contrat au Siège était en 2008 d'environ 58 300 dollars⁴; sachant que ces ressources sont généralement employées pour effectuer des tâches techniques, il s'agit là d'une option bien plus économique que la création d'un poste du cadre organique (plus de 50 % moins coûteuse) pour satisfaire aux exigences relatives à l'exécution du programme. Les contraintes budgétaires de précédents exercices biennaux ont augmenté la dépendance de l'Organisation à l'égard de ressources humaines hors personnel pour exécuter des activités essentielles de son programme en cours.».

Non-prévisibilité des flux financiers

27. Il semble que le recours à des contrats de non-fonctionnaires concerne principalement les activités financées par des fonds extrabudgétaires. La faible prévisibilité de ces ressources contraint les responsables à faire preuve de prudence, et donc à employer de préférence des consultants ou d'autres catégories de personnel non fonctionnaire. Ils cherchent également à pouvoir gérer le personnel de façon plus souple en cas de manque de

⁴ FC 126/15, par. 8.

ressources financières. Certains ont expliqué qu'ils faisaient figurer, par précaution, dans les contrats, une clause stipulant que ledit contrat était soumis à l'existence d'un financement.

C. Nécessité d'une évaluation des risques

28. L'étude montre qu'il est nécessaire, s'agissant de l'emploi de non-fonctionnaires (y compris de consultants), de mettre en place des cadres appropriés reposant sur des principes clairs, notamment une distinction entre contrats de fonctionnaires et de non-fonctionnaires. Le recours de plus en plus important à du personnel non fonctionnaire, pour des périodes répétées et de longue durée, peut conduire à la formation de deux catégories avec des droits et des avantages propres. Cette situation peut être à l'origine de risques très importants pour les organisations. En conséquence, celles qui emploient un grand nombre de non-fonctionnaires doivent entreprendre une étude en profondeur de la question et effectuer une analyse des risques que celle-ci implique, afin de mieux planifier leurs effectifs et les ressources connexes. Cette analyse devrait porter sur les aspects énoncés dans l'encadré 1 ci-dessous.

Encadré 1

Risques liés à l'utilisation de personnel non fonctionnaire

- *Perte de réputation en raison de pratiques de recrutement inéquitables qui peuvent être contraires aux valeurs des Nations Unies et aux principes internationaux en matière d'emploi;*
- *Risque de procédures judiciaires s'il existe une relation employeur-employé de fait, mais qui ne s'accompagne pas d'un type de contrat et de prestations correspondants;*
- *Perte de contrôle sur les fonctions et les services essentiels si ceux-ci sont de plus en plus assurés par du personnel temporaire;*
- *Perte de mémoire institutionnelle liée au recours de plus en plus important à du personnel temporaire;*
- *Disparition progressive de la culture de l'organisation, avec pour conséquences des tensions et un manque de motivation du personnel en raison de la multiplicité des statuts et des prestations pour un même travail;*
- *Perte du caractère international du personnel du fait du recrutement discrétionnaire de temporaires;*
- *Risque de déresponsabilisation en raison du recrutement discrétionnaire et de l'emploi d'un grand nombre de personnel temporaire;*
- *Risque de perte de maîtrise des programmes/des projets en raison du recours à des contrats temporaires et inéquitables.*

29. Un suivi plus étroit ainsi qu'une évaluation et une analyse plus approfondies permettraient d'identifier les problèmes et les tendances non souhaitables et de prendre des mesures pour y faire face, notamment la création de postes de fonctionnaires et le recours à des contrats de courte durée. À cet effet, les organisations devraient collecter périodiquement des statistiques exhaustives sur l'emploi de personnel non fonctionnaire, les évaluer plus systématiquement et faire rapport sur la question.

30. Les chefs de secrétariat devraient veiller à ce que le recours à du personnel non fonctionnaire repose sur des justifications claires. Ils devraient examiner la nature des tâches exécutées par ce personnel, ainsi que les fonctions et les responsabilités confiées, aussi bien au siège que sur le terrain.

31. La question de la précarité de ces personnels n'est pas nouvelle. Les organisations doivent revoir complètement leur politique en la matière, en s'appuyant sur une approche globale et non sur des solutions temporaires. Au cours des années, certaines organisations ont essayé de mettre fin au recours excessif à du personnel non fonctionnaire chargé de réaliser des tâches qui devraient être réalisées par du personnel fonctionnaire, par exemple en offrant des contrats permanents à des consultants engagés depuis longtemps. Toutefois, après un certain temps, la tendance est réapparue, ce qui montre que tant que les causes sous-jacentes de ces recrutements n'auront pas été éliminées, il sera impossible de mettre fin au problème.

Immunité juridique

32. Toutes les sociétés et tous les employeurs sont soumis à la législation nationale du pays dans lequel elles exercent leurs activités en matière d'emploi. Ce n'est toutefois pas le cas des organismes du système des Nations Unies, qui jouissent d'une immunité de juridiction. Cette immunité ne devrait cependant pas être considérée comme constituant la permission de recourir à des pratiques qui ne sont pas conformes aux principes d'un emploi socialement responsable et aux valeurs des Nations Unies en général. En outre, il n'existe aucune garantie quant à la façon dont les tribunaux locaux interprèteraient la clause d'immunité ou se prononceraient en cas de poursuites. Par conséquent, les organisations devraient s'attacher à adopter et à appliquer des politiques appropriées concernant l'emploi de consultants et d'autres catégories de personnel non fonctionnaire.

D. Nécessité d'une plus grande souplesse dans l'utilisation des contrats et des ressources en personnel

33. Afin d'empêcher un recours excessif à du personnel non fonctionnaire, les organisations doivent s'attaquer aux causes profondes du problème par des mesures dans divers domaines, et par exemple assurer un contrôle et une responsabilisation véritable, améliorer et préciser les politiques en la matière, demander aux organes directeurs d'assurer un financement suffisant et utiliser de façon plus souple leurs ressources en personnel.

34. Les organisations pourraient envisager de créer un corps de fonctionnaires non affectés à un département ou à un bureau particulier, et auquel les différents départements ou bureaux pourraient faire appel en cas de besoin. Cette «réserve» permettrait d'éliminer plus facilement le processus bureaucratique d'approbation des postes et limiterait le recours à des consultants et à d'autres catégories de personnel non fonctionnaire. Les effectifs de cette réserve pourraient être adaptés en fonction de la taille de l'organisation concernée, et leur déploiement, de même que la durée de ce déploiement, devraient reposer sur des mécanismes clairs, tenant compte des priorités, de façon à éviter une concurrence interne. Cette solution ne porterait pas fondamentalement atteinte à la structure de l'organisation mais au contraire la compléterait et permettrait de répondre à un besoin temporaire. Les chefs de secrétariat devraient faire rapport à leurs organes directeurs sur l'utilisation de cette réserve. Certains responsables ont déclaré qu'ils avaient créé des fichiers de candidats présélectionnés pour des postes clefs, et que ces fichiers permettaient de pourvoir plus rapidement les postes dont on savait qu'ils allaient devenir vacants ou qui le devenaient subitement.

35. Globalement, les chefs de secrétariat devraient disposer d'une plus grande marge de manœuvre pour créer ou supprimer des postes permanents et répartir les personnels comme les postes entre les différents programmes ou divisions. Ils devraient également pouvoir utiliser de façon plus souple les ressources budgétaires correspondantes. Il devrait en outre être possible de recourir de manière souple à des contrats de durée déterminée ou de courte durée alignés sur la durée d'un programme ou d'un projet au lieu de créer des contrats permanents de fait. Sur le terrain, le recrutement d'administrateurs recrutés au plan national pourrait être plus efficace. Par ailleurs, les limites strictes imposées à des transferts entre lignes budgétaires posent également problème et peuvent conduire à ne pas offrir les bons contrats. **Les organisations doivent disposer des ressources et de la souplesse nécessaires pour mettre en œuvre une gestion basée sur les résultats plutôt qu'une gestion basée sur les ressources.**

E. Nécessité de disposer de critères généraux destinés à guider le choix entre recrutement de fonctionnaires et de non-fonctionnaires

36. Aux termes de la Recommandation n° 198 (2006) de l'OIT, le principal critère sur lequel se fonder pour déterminer s'il y a lieu d'offrir un contrat offrant le statut de fonctionnaire ou un contrat de non-fonctionnaire devrait être la «relation de travail». Si la tâche à exécuter implique l'existence d'une relation de travail, le contrat devrait offrir le statut de fonctionnaire; si au contraire elle implique une relation indépendante de sous-traitant, le contrat devrait être un contrat de non-fonctionnaire. La recommandation accorde la prééminence à la pratique plutôt qu'au contrat proprement dit: «[...] la détermination de l'existence [d'une relation de travail] devrait être guidée, en premier lieu, par les faits ayant trait à l'exécution du travail et à la rémunération du travailleur, nonobstant la manière dont la relation de travail est caractérisée dans tout arrangement contraire, contractuel ou autre, éventuellement convenu entre les parties» (Recommandation n° 198, par. 9).

37. Les entretiens ont révélé que le personnel non permanent, notamment les consultants, travaillent fréquemment dans les locaux des organisations qui les emploient, ont des horaires réguliers et un salaire mensuel, comme n'importe quel membre du personnel. Ils exercent dans de très nombreux domaines tels que les systèmes d'information, les ressources humaines, les finances, la formation ou la gestion de programmes et de projets. L'emploi de consultants et d'autres personnels non fonctionnaires pendant de longues périodes, assimilable à une relation de travail, crée des statuts précaires et une situation non viable, aussi bien pour les employés que pour les organisations qui sont confrontées à une modification en profondeur de la composition de leurs effectifs. L'existence de différents statuts pour du personnel appelé à effectuer le même travail, et qui de ce fait n'est plus régi par un seul ensemble de règles et de règlements, ne constitue pas une pratique équitable ou socialement responsable et crée des discriminations sur le lieu de travail dans la mesure où tout le monde ne bénéficie pas des mêmes prestations.

38. L'enquête a révélé que de nombreux consultants et autres personnels non fonctionnaires exercent fréquemment leurs activités dans le cadre d'une relation de travail et d'une succession de contrats à court terme. Ils disposent d'un espace de travail, d'un téléphone, d'une adresse électronique, sont rémunérés au mois et possèdent un badge. Certains consultants ont travaillé pendant plus de deux ans avec divers types de contrats successifs d'une durée limitée, et sans prestations sociales. Tous ces éléments témoignent de l'existence d'une «relation de travail» de fait plutôt que d'une «relation indépendante de sous-traitant», qui fait d'eux des membres du personnel. Cette question est essentielle, et les organismes du système des Nations Unies doivent veiller que leurs pratiques en matière d'emploi soient conformes à l'ensemble des valeurs qu'ils défendent.

39. Les principes et les normes internationaux en matière de travail énoncent un certain nombre de principes et de droits de base. Ils ont été adoptés par la Conférence internationale du travail et communiqués aux États membres de l'OIT, que ce soit en vue de leur ratification lorsqu'il s'agit de conventions qui créent des obligations contraignantes et en matière de rapport, ou sous forme de directives dans le cas de recommandations. Il n'existe pas, au sein du système des Nations Unies, de politiques pour ce qui concerne l'application des principes internationaux en matière de travail. Étant donné que ces principes n'ont pas force obligatoire pour les organismes du système, ceux-ci ne sont pas tenus de les appliquer. De ce fait, ils ne disposent pas de points de référence pour l'élaboration de leurs politiques ce qui contribue à la prolifération d'arrangements contractuels. Il est urgent que les organismes du système des Nations Unies revoient leurs politiques d'emploi afin de les aligner sur les principes internationaux de base. Ces politiques devraient tenir compte de l'existence ou de l'absence d'une relation de travail et comporter des indicateurs destinés à permettre de déterminer plus facilement la relation de travail existante.

Relations de travail triangulaires

40. Certains organismes du système des Nations Unies recrutent du personnel non fonctionnaire par le biais d'agences de placement privées ou du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS). Cette solution accélère le recrutement et peut également réduire les coûts de transaction, mais les responsables de certains organismes ont fait observer que parfois les agences privées n'offraient pas un salaire et/ou des prestations adéquats, avec pour conséquence du mécontentement de la part des consultants, et un taux de rotation élevé.

41. D'un point de vue juridique, ce type de contrat pose problème étant donné que les consultants ont deux interlocuteurs: l'agence de placement et l'organisation dans laquelle ils travaillent. Il importe donc de préciser dans le contrat quel est l'employeur responsable des prestations liées au contrat, telles que la rémunération, les indemnités en cas d'accident du travail, les congés ou l'assurance médicale. Étant donné que ce modèle est encore au premier stade d'élaboration, les organisations doivent en préciser tous les aspects, y compris leurs rôles et leurs responsabilités.

L'application de la recommandation ci-après devrait permettre aux organismes du système des Nations Unies de renforcer leur contrôle et d'assurer un respect plus strict des dispositions en matière d'emploi.

Recommandation 1

Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies, tenant compte des principes internationaux en matière d'emploi, devraient procéder à un examen des politiques de leur organisme concernant le recours à du personnel non fonctionnaire afin de préciser les critères qui président à l'octroi de contrats de fonctionnaire ou de non-fonctionnaire, et suivre et évaluer l'emploi du personnel non fonctionnaire afin de détecter tout risque y afférent et d'y répondre rapidement.

III. Politiques et pratiques en matière d'emploi de consultants

A. Les politiques: vue d'ensemble

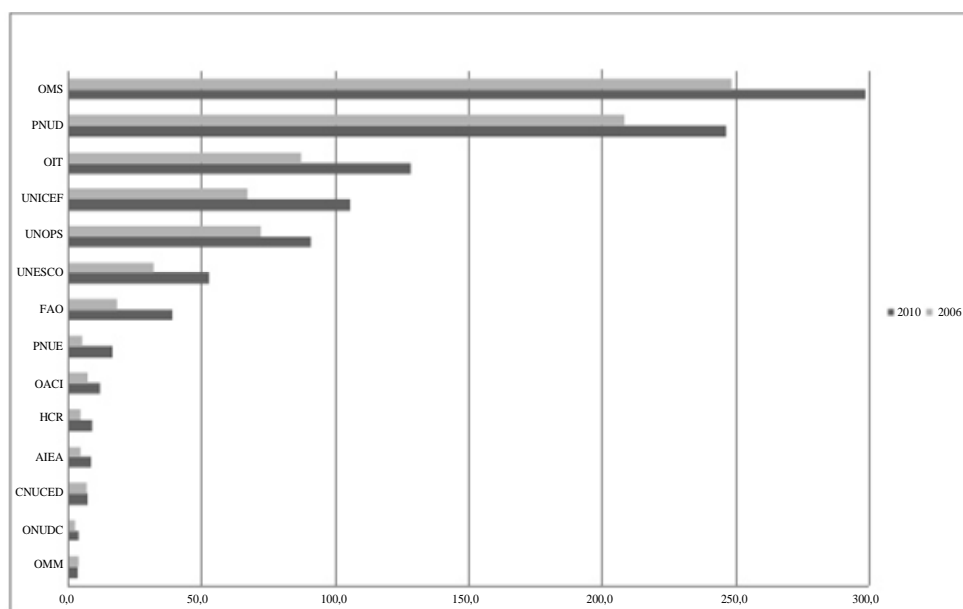
Développement du recours à des consultants

42. Le fait que de nombreuses organisations n'ont pas fourni un ensemble complet de statistiques et de chiffres précis a rendu difficile la construction de statistiques globales sur le recours aux contrats de consultant à l'échelle du système des Nations Unies. Toutefois, sur la base des chiffres réunis au cours de l'étude (fig. 1), on peut raisonnablement considérer que le recours à des consultants individuels par les organisations du système est en augmentation depuis 2006. Certaines organisations n'ont pas été prises en compte faute de données compatibles pour les années considérées (2006 et 2010).

Figure 1

Dépenses afférentes aux services de consultants individuels en 2006 et 2010

(En millions de dollars É.-U.)



Source: Réponses au questionnaire du CCI. Estimations annuelles à partir de chiffres fournis par exercice biennal.

43. Les consultants sont utilisés dans des domaines d'ordre normatif, opérationnel ou technique, notamment dans l'exécution des projets, la gestion de l'information, la formation, la gestion des ressources humaines, les finances et l'évaluation des programmes. L'étude a révélé un recours accru à des consultants débutants recrutés à l'issue de stages au sein des organisations. On peut voir dans cette situation le signe que des consultants sont recrutés pour accomplir, de fait, des tâches de fonctionnaires débutants, les contrats de consultant étant censés exiger des compétences spéciales et une expérience professionnelle supérieures à celles d'un stagiaire.

Profils des documents d'orientation

44. Bon nombre d'organismes du système des Nations Unies se sont dotées de documents d'orientation sur l'emploi de consultants et/ou autres non-fonctionnaires, mais la qualité et la clarté de ces documents varient notablement d'une organisation à l'autre. Parfois, les politiques sont vagues et portent sur les non-fonctionnaires en général au lieu de cibler les consultants individuels, faisant de ce fait abstraction de la différence entre les contrats de consultant et les autres contrats de non-fonctionnaire. Les politiques applicables aux consultants individuels dans le système sont souvent trop permissives et pas toujours conformes à une interprétation commune des services de consultant, s'agissant en particulier de la durée autorisée des contrats. On trouvera dans l'annexe I au présent rapport un aperçu des documents d'orientation des organismes du système des Nations Unies relatifs aux contrats de consultant individuel.

45. Dans nombre d'organisations, les politiques relatives à l'emploi de consultants figurent dans divers documents tels que les statuts et règlements du personnel, les manuels de gestion des ressources humaines, les directives administratives et les circulaires. **Afin d'éviter cette fragmentation, tous les éléments qui constituent le cadre de réglementation de l'emploi de consultants devraient être regroupés dans un seul document, un document d'orientation ou un manuel par exemple, auquel on peut accéder par un lien unique sur l'Intranet.** La politique générale du HCR sur l'emploi de consultants individuels, qui comprend des directives administratives et autres, est un bon exemple à cet égard. Le manuel de l'UNESCO également comprend des directives détaillées et des modèles.

46. L'OACI, l'OPS, le PNUD, l'UNESCO, l'UNICEF et l'OMS se sont dotés de politiques comportant des dispositions qui énoncent les principes régissant les processus d'identification, de sélection, et d'engagement, l'évaluation des résultats, les rôles et responsabilités et les régimes de rémunération. Ces politiques comportent aussi des dispositions sur l'emploi de retraités et les règles applicables en matière de voyage.

47. **L'UIT, l'UPU et l'OMPI n'ont pas de cadre réglementaire en bonne et due forme sur l'emploi de consultants et courent donc le risque de recourir à des pratiques discrétionnaires. L'OMI s'est dotée d'une politique applicable aux seuls programmes de coopération technique et ne couvrant pas intégralement les consultants individuels employés au siège. Les chefs de secrétariat de ces organisations devraient donc, à titre prioritaire, adopter des politiques couvrant tous les aspects de l'emploi de consultants individuels.**

Définition du consultant

48. On trouvera dans l'annexe II une compilation des définitions du «consultant individuel» fournies par les organisations participantes. Dans la majorité des cas, ces définitions s'inspirent de la formulation utilisée dans les documents d'orientation de l'ONU sur le sujet. Certaines définitions n'établissent pas une distinction claire entre le consultant individuel et d'autres types de non-fonctionnaires.

49. **Un contrat de consultant doit couvrir un travail consultatif ad hoc ou visant la création d'un produit et qui nécessite une compétence particulière, dure un laps de temps court et bien défini et apporte une valeur ajoutée à la capacité courante de l'organisation.** Nombreuses sont les organisations qui utilisent cette définition ou une autre similaire pour les contrats de consultant et essaient donc de distinguer ces contrats de ceux accordés aux fonctionnaires ou à d'autres non-fonctionnaires, mais d'autres organisations se passent d'une telle définition et/ou autorisent l'emploi de contrats de consultant pour des tâches normalement accomplies par des fonctionnaires.

50. Bien des motifs de préoccupation soulevés dans le présent rapport pourraient être atténués si l'emploi de consultants était strictement réservé aux tâches de consultant, c'est-à-dire à des travaux de courte durée portant sur des services consultatifs ad hoc ou axés sur un produit. Les politiques en la matière doivent comporter non seulement une définition du travail de consultant mais également des directives ou critères permettant de déterminer quand et comment on peut recourir à des consultants; elles doivent aussi définir les tâches que les consultants ne sont pas censés accomplir. Il faut se recentrer sur la notion de consultant afin d'élaborer une modalité contractuelle spécifique et des directives d'exécution. L'instruction administrative du Secrétariat de l'ONU énonce les conditions de l'emploi de consultants.

51. La plupart des documents d'orientation stipulent expressément que les consultants n'ont pas le statut de membres du personnel et ne sont donc pas soumis aux statuts et aux règlements du personnel de l'organisation considérée, ni ne sont assimilés à des fonctionnaires aux fins de la Convention sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées, à moins qu'ils ne soient en mission. Toutefois, contrairement aux autres organismes du système des Nations Unies, la FAO et le PAM assimilent les consultants individuels à des fonctionnaires et leur confient des fonctions de gestion et de représentation. Les politiques de ces deux organisations permettent aux cadres d'autoriser des consultants à représenter l'organisation, à assumer des responsabilités de gestion et à coordonner des activités. De l'avis de l'Inspecteur, ces organisations outrepassent les limites normales du travail de consultant et devraient modifier leurs politiques afin d'interdire l'emploi de consultants pour des activités de gestion, y compris les tâches de représentation et de coordination.

Fonctions qui ne peuvent pas être confiées à des consultants

52. En écho aux résolutions de l'Assemblée générale⁵, les politiques adoptées par nombre d'organisations soulignent que les consultants ne doivent pas exercer des fonctions normalement accomplies par des fonctionnaires, ni se voir confier des tâches à caractère continu. Les rapports d'audit tant internes qu'externes soulèvent souvent cette question et soulignent des cas dans lesquels des consultants sont apparemment chargés, de manière continue, de tâches qui incombent aux fonctionnaires et non pas de tâches de courte durée associées à des produits et des délais d'achèvement précis⁶.

53. Au cours des entretiens, certains cadres des organisations ont déclaré avoir essayé de faire attention à ne pas confier des fonctions de base à des non-fonctionnaires. Ils ont toutefois signalé l'absence d'une définition claire des fonctions de base ou des fonctions du personnel permanent. Ainsi, certains ont fait valoir que les compétences d'un consultant peuvent relever des fonctions de base dans le cadre d'un projet spécifique et de ses opérations sans pour autant être une fonction de base de l'organisation elle-même. Ils ont également fait valoir que dans le monde d'aujourd'hui, des fonctions de base peuvent être confiées à des sous-traitants.

54. Il existe dans le système des Nations Unies plusieurs définitions du fonctionnaire, du non-fonctionnaire et des fonctions de base. À titre d'exemple, le manuel de gestion des ressources humaines de l'UNICEF précise que les fonctions du personnel permanent correspondent aux attributions indiquées dans les définitions de poste dudit personnel, par exemple la gestion des programmes, la comptabilité, les tâches de bureau et les services connexes. Le personnel temporaire apporte un appui au personnel permanent en période de

⁵ Résolutions 61/244, 63/250 et 65/247 de l'Assemblée générale.

⁶ OACI, audit du Plan d'action pour la sécurité aérienne (01/2008) et audit des contrats de fonctionnaire (02/2009); Comité des ressources humaines du Centre du commerce international, Arrangements contractuels, HR-WP/14 (05/2009).

surcharge de travail, couvre les absences du personnel permanent en congé prolongé ou en mission, occupe temporairement des postes vacants ou apporte une aide pour des projets spéciaux. Les tâches des non-fonctionnaires supposent des qualifications ou compétences dont l'organisation ne peut pas disposer tout de suite, par exemple pour effectuer des études spécialisées, des travaux de recherche et des travaux techniques⁷.

55. L'UNOPS définit ainsi les fonctions de base comme étant celles qui ont un caractère continu et sont indispensables indépendamment des fluctuations du volume des opérations. Les fonctions qui sont accomplies pour exécuter un projet ou un portefeuille de projets liés et financés par les budgets des projets ne sont en principe pas considérées comme des fonctions de base⁸. **Une bonne pratique constatée au cours de l'étude consiste à énumérer dans le document d'orientation et les instructions administratives ultérieures des exemples concrets d'utilisations correctes et incorrectes des modalités contractuelles applicables au recrutement de consultants individuels (PNUD et UNOPS).**

56. Dans certains cas, les politiques appliquées permettent d'affecter des consultants à des fonctions et tâches normalement accomplies par des fonctionnaires, lorsque le département recruteur peut justifier que ces fonctions et tâches ne peuvent être accomplies avec les ressources en personnel disponibles (contributeurs externes de l'OIT; vacataires sous contrat SSA de l'OMM). À l'AIEA, les consultants peuvent être utilisés pour apporter des compétences introuvables au sein du personnel existant mais pas pour occuper des postes vacants. Toutefois, certaines organisations (ONUDI et PAM) autorisent officiellement le placement de consultants à des postes vacants lorsqu'une procédure de recrutement est en cours et que les services d'un consultant individuel servent de relais jusqu'à l'achèvement des processus officiels de sélection et de recrutement, ou encore pour couvrir d'autres arrêts de travail, en congé de maternité par exemple. Au PAM, les consultants peuvent être employés à l'occasion et à titre temporaire pour accomplir des tâches de fonctionnaire lorsque l'organisation ne peut pas disposer immédiatement de fonctionnaires pour les accomplir.

57. Il serait utile que chaque organisation définisse ses fonctions de base à partir de son modèle de fonctionnement et de ses besoins opérationnels, ce qui lui permettrait d'exercer un contrôle sur ses fonctions essentielles au moyen de modalités contractuelles appropriées et d'instaurer une gestion suffisante des risques. Cela étant dit, **la définition des fonctions de base ne fournit pas des critères ou une unité de mesure suffisants pour choisir entre les modalités contractuelles. Comme il est expliqué dans le chapitre II du présent rapport, le meilleur critère pour choisir entre des contrats de fonctionnaire ou de non-fonctionnaire (consultants compris) est celui de l'existence ou non d'une «relation de travail».** En conséquence, même lorsqu'il ne s'agit pas d'une fonction de base mais qu'il y a une relation de travail, la modalité contractuelle doit être celle du contrat de fonctionnaire.

58. **Le recours répété ou prolongé aux contrats de non-fonctionnaire lorsqu'il y a de fait une relation de travail n'est pas conforme aux principes internationaux du travail concernant les meilleures pratiques d'emploi.** S'il y a une relation de travail, les organisations doivent décider s'il faut utiliser des contrats de fonctionnaire de courte durée ou de durée déterminée, en fonction de l'ampleur et du calendrier d'achèvement des travaux, et ne pas utiliser des contrats de non-fonctionnaire. Si une fonction est mise en sous-traitance, il faut garder à l'esprit que les entreprises sous-traitantes sont tenues, conformément à la réglementation nationale du travail, d'établir des contrats de travail

⁷ UNICEF, Manuel des ressources humaines, chap. 6, sect. 2, consultants et vacataires (CF/MN/P.I/6.2).

⁸ UNOPS, Directive d'organisation n° 21 (Rev. 3), 16 janvier 2012.

appropriés et que leurs employés ont le droit de les poursuivre en justice si leurs droits en tant que travailleurs ne sont pas respectés.

59. Dans la politique de l'OIT, il est précisé que les consultants ne doivent pas, en principe, travailler dans les locaux de l'organisation en raison de la nature même du travail de consultant. L'étude a permis de constater que la plupart des consultants travaillent dans les locaux de l'organisation qui les a recrutés, dont ils respectent l'horaire de travail applicable au personnel permanent. Ils sont dotés de bureaux, de téléphones, d'adresses de courrier électronique et de cartes d'accès aux locaux. Considérant l'ampleur du recours aux contrats de consultant, combiné aux autres éléments mentionnés, il est permis de dire que cette modalité contractuelle est assimilable à un contrat de fonctionnaire à durée déterminée, sans la retraite et les autres avantages sociaux.

Diversité des modalités contractuelles applicables aux consultants

60. Les types de contrats de consultant varient notablement d'une organisation à l'autre. La politique en la matière du Secrétariat de l'ONU établit une distinction entre «consultants» et «vacataires». La FAO accorde des contrats de consultant et des «accords de service personnels», et l'OMS établit une distinction entre les contrats de consultant et les «accords en vue de l'exécution de travaux». De nombreuses organisations utilisent diverses modalités contractuelles applicables aux consultants mais également utilisées pour d'autres types d'assistance temporaire (accords de vacation, accords spéciaux de service, contrats de collaboration extérieure, etc.). Ces différents contrats sont source de grande confusion. L'annexe III au présent rapport récapitule les différents types de contrats utilisés par les organisations pour l'emploi de consultants individuels.

61. **Il importe d'établir une définition et des directives claires pour l'emploi de consultants et utiliser ces outils comme base pour choisir la modalité contractuelle qui convient le mieux. La simplification et la définition claire de tous les contrats de non-fonctionnaire dans un seul document d'orientation faciliteraient l'utilisation correcte et commode de ces contrats. Les définitions vagues créent les conditions non seulement d'une utilisation indifférenciée de ces contrats pour les consultants et pour les autres non-fonctionnaires mais également d'une utilisation à mauvais escient de ces contrats pour accomplir des tâches qui incombent au personnel permanent.**

62. Les travaux consultatifs sont l'un des types de travaux les plus répandus pour lesquels les contrats de non-fonctionnaire sont utilisés. En raison de leur commodité, ces contrats posent naturellement des risques pour l'organisation et doivent donc être supervisés de près par l'encadrement. Il faut distinguer clairement la notion de travail de consultant et la modalité contractuelle correspondante des autres modalités contractuelles. Il y a lieu de rappeler que le Secrétariat de l'ONU a mis fin à l'utilisation des contrats SSA et a défini un statut clair pour les consultants. L'OPS a également abandonné les contrats SSA en tant qu'instruments juridiques pour le recrutement de consultants après avoir rencontré un certain nombre de difficultés à mettre en œuvre les dispositions de cette politique, notamment sur le terrain. L'OACI a remplacé les contrats SSA par des contrats de consultant et des contrats de vacataire en 2011.

63. Afin d'éviter toute confusion quant à la politique applicable et à sa mise en œuvre, les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies devraient faire en sorte que l'emploi de consultants fasse l'objet d'un contrat spécifiquement conçu à cet effet et assorti de directives claires pour son exécution.

L'application de la recommandation ci-après devrait permettre de renforcer l'efficacité de la gestion des contrats de consultant.

Recommandation 2

Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies devraient, s'ils ne l'ont pas encore fait, veiller à ce que leur organisation soit dotée d'une politique spécifique sur l'emploi de consultants, complétée par les directives correspondantes et une modalité contractuelle spécifique.

B. Conditions générales des contrats

Variations des conditions générales des contrats

64. Les contrats de consultant comportent généralement des conditions d'emploi standard qui énoncent les droits et les responsabilités des parties au contrat. Dans la pratique, certaines organisations utilisent des conditions générales détaillées qui sont jointes au contrat, alors que d'autres organisations inscrivent certaines clauses standard importantes dans le contrat lui-même. L'étude a révélé des différences notables quant aux points et détails couverts dans les clauses de conditions générales standard ou communes. On retrouve des points communs dans certaines dispositions mais, en règle générale, la portée et la substance des clauses varient. Étant donné que les conditions contractuelles sont juridiquement contraignantes, l'absence ou la formulation inadéquate de certaines clauses peut être source de risque juridique.

65. Les constatations suivantes ressortent de l'étude des clauses figurant dans les contrats et les conditions générales jointes à ces derniers:

- *Tous les contrats comportent certaines clauses communes, concernant par exemple le statut juridique, le règlement des différends, les normes de comportement, la divulgation de l'information et les droits de propriété;*
- *L'OACI, le PNUD, le FNUAP et le PAM utilisent des conditions générales similaires et assez complètes;*
- *Certaines organisations utilisent des clauses plus précises; à titre d'exemple, les contrats de l'UNOPS comportent une clause enjoignant aux vacataires de suivre des cours sur la sécurité avant d'être admis dans les locaux officiels;*
- *L'AIEA, l'ONUDI et l'UIT n'utilisent pas de conditions générales distinctes du contrat proprement dit mais incluent certaines clauses similaires dans ce dernier;*
- *Nombre de clauses standard sont certes similaires mais la portée et le contenu de ces clauses varient notablement d'une organisation à l'autre.*

Conflit d'intérêts

66. L'éventualité d'un conflit d'intérêts est un enjeu important en cas de recours à des compétences externes; elle doit donc être dûment couverte dans les conditions générales des contrats. Au cours des entretiens, certains cadres des organisations ont mentionné un certain nombre de documents d'orientation et de réglementation différents, notamment les règlements du personnel et des achats, qui couvrent différents aspects du risque de conflit d'intérêts. Les dispositions en question sont pour la plupart fragmentaires, incomplètes et souvent inconnues des consultants. L'application juridique de ces dispositions reste très problématique tant que la question n'est pas convenablement traitée dans les contrats signés par les consultants.

67. La plupart des politiques appliquées prévoient des restrictions sur le recrutement, en qualité de consultants, de candidats qui sont des proches de membres du personnel de la même organisation. Elles interdisent également aux consultants de recevoir des instructions de parties extérieures, y compris des gouvernements, pendant la durée de leur contrat. Certaines organisations (Secrétariat de l'ONU, UNOPS, OMS) exigent des consultants qu'ils signent une déclaration standard sur les conflits d'intérêts éventuels. Il s'agit là d'une bonne pratique, dans la mesure où elle officialise la prise de conscience du problème et renforce le respect des règles. L'OACI a introduit dernièrement des clauses de ce type dans ses contrats.

68. Dans le système des Nations Unies, il est nécessaire d'introduire des dispositions détaillées sur le conflit d'intérêts qui permettraient un traitement adéquat de la question dans les contrats. Les conditions générales de la Banque mondiale, par exemple, comportent une section qui traite de manière détaillée des situations de conflits d'intérêts⁹. Il y est stipulé, entre autres points, que le consultant ne doit accepter à son propre profit aucune commission ni rabais ou autre avantage similaire en rapport avec les activités qu'il exerce en application du contrat; ces consultants ne doivent pas non plus offrir un quelconque avantage direct ou indirect découlant du contrat à des fonctionnaires; et ils ne doivent pas exercer certaines activités énumérées dans ce document.

Code de conduite

69. L'étude a également révélé l'absence de toute approche commune en matière de code de conduite des consultants. Ces derniers travaillent souvent dans les locaux de l'organisation et représentent une part non négligeable de l'effectif de celle-ci, d'où la nécessité d'appliquer un code de conduite approprié. L'approche de ces questions est très variable d'une organisation à l'autre. Certaines incluent quelques clauses dans le contrat parmi les conditions standard de celui-ci, tandis que d'autres stipulent que le code de conduite destiné à l'ensemble du personnel s'applique aux consultants. Quelques organisations, le Secrétariat de l'ONU et l'ONUDI par exemple, fournissent aux consultants la documentation pertinente au moment de leur engagement; certaines organisations exigent des consultants qu'ils se conforment à d'autres politiques apparentées, telles que l'interdiction du harcèlement sexuel sur le lieu de travail, les politiques concernant la dénonciation des irrégularités et les codes de conduite.

70. Le code de conduite applicable aux consultants doit être clarifié et harmonisé à l'échelle du système. Étant donné le recours accru à des consultants et leur présence dans les locaux des organisations, il est conseillé de faire en sorte que le code de conduite du personnel et autres politiques pertinentes soient applicables aux consultants et que cela soit clairement indiqué dans les conditions générales du contrat. Il faut aussi que tous les documents pertinents à cet effet soient fournis aux consultants lors de la signature des contrats. Les consultants qui travaillent pour de longues périodes dans une organisation doivent aussi être tenus de suivre les formations obligatoires concernant le code de conduite, l'éthique et les obligations redditionnelles. Les organisations devraient également établir et/ou renforcer les processus de vérification des références et les contrôles de sécurité avant de recruter des consultants externes.

⁹ Groupe de la Banque mondiale, Conditions générales des contrats de service consultatifs opérationnels (03/2008), sect. 3.2.

L'application de la recommandation ci-après devrait permettre de renforcer l'efficacité de la gestion des contrats de consultant.

Recommandation 3

Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies devraient veiller à ce que les contrats de consultant établis dans leurs organisations respectives soient complétés par des conditions générales comportant notamment des dispositions sur les conflits d'intérêts et le code de conduite.

C. Longue durée des contrats

71. Les politiques appliquées par de nombreuses organisations prévoient des restrictions concernant la durée des contrats de consultant et autres contrats de non-fonctionnaire. Certaines d'entre elles exigent des consultants un arrêt obligatoire d'un mois à l'achèvement de la durée maximale d'un contrat, alors que d'autres exigent des arrêts plus longs. La raison d'être de ces restrictions est de distinguer ces contrats des contrats de fonctionnaire et d'éviter que les intéressés ne s'attendent à un emploi de plus longue durée. L'annexe IV au présent rapport indique les durées maximales recommandées pour ces contrats et la durée maximale pouvant être accumulée par des contrats successifs.

Durée des contrats et arrêts obligatoires

72. La durée des arrêts entre deux contrats et autres limitations varient d'une organisation à l'autre. À l'UNICEF, la durée maximale ne peut excéder onze mois au sein du même service, plan de travail ou projet, et les contrats ne peuvent être renouvelés qu'à l'issue d'un arrêt d'au moins un mois. La durée maximale de contrats successifs ne peut excéder quarante-quatre mois par période de quarante-huit mois. Au Secrétariat de l'ONU, la durée totale de contrats successifs ne peut excéder vingt-quatre mois par période de trente-six mois. À l'UNESCO, la durée maximale de chaque contrat est de onze mois, sans limitation quant au total cumulatif des contrats au moment du renouvellement. Le PNUD autorise les contrats de douze mois pour un maximum de trois ans. À l'AIEA, à l'UIT et à l'OMPI, aucune restriction n'est imposée. La durée la plus courte de l'arrêt exigé entre deux contrats dans le système des Nations Unies est de cinq jours ouvrables (ONUDI). Comme on peut le voir dans l'annexe IV au présent rapport, l'approche de cette question n'est aucunement harmonisée à l'échelle du système.

73. Comme on a pu le remarquer plus haut, les contrats de consultant sont censés servir de modalités contractuelles temporaires pour l'accomplissement d'une tâche ad hoc. La relation entre l'organisation et le consultant, telle qu'elle est stipulée dans les politiques en vigueur, devrait être une «relation contractuelle indépendante» et non une relation «employé-employeur». Cela étant dit, les politiques en vigueur permettent aux organisations d'utiliser des consultants sur des contrats successifs s'étalant sur de longues périodes (parfois jusqu'à deux, trois ou quatre ans) ou indéfiniment, avec ou sans interruption. L'on peut raisonnablement considérer que la durée maximale de ces contrats n'est pas conforme à la nature d'un travail de consultant ni à d'autres modalités contractuelles pour non-fonctionnaires.

74. La longue durée des contrats favorise leur utilisation à mauvais escient pour l'accomplissement de travaux qui devraient normalement être confiés au personnel permanent. Il importe que les organisations utilisent des contrats de fonctionnaires en bonne et due forme pour ce type de travaux. L'Inspecteur voudrait appeler l'attention des organisations sur la résolution 65/247 de l'Assemblée générale, qui précise, entre autres,

que «pour les domaines où des consultants sont fréquemment engagés pour plus d'un an, le Secrétaire général devrait, lorsqu'il y a lieu, proposer la création de postes»¹⁰.

Renouvellement des contrats à la dernière minute

75. Les consultants interrogés se sont plaints de ce que leurs contrats soient souvent renouvelés le dernier jour du contrat en cours, voire après l'expiration de celui-ci, ce qui crée pour les intéressés des problèmes de statut juridique, de visa, de dispositions prises en matière de logement, etc., dans le pays hôte. Les cadres des organisations devraient prévoir et conclure plus tôt les contrats, dans l'intérêt tant du consultant que de l'organisation.

Nouvelles pratiques de contournement des règles

76. L'étude a permis de constater que la plupart des cadres sont satisfaits du système des arrêts obligatoires entre deux contrats et ne contestent pas le bien-fondé des modalités contractuelles. Dans la pratique, lorsque des consultants sont employés pendant de longues périodes, les arrêts obligatoires peuvent être considérés comme un moyen de contourner les principes proclamés en matière d'emploi en n'accordant pas aux contractants des contrats normaux et les avantages sociaux connexes.

77. L'étude a également révélé que lorsque la nature du travail ne permet pas les interruptions exigées par les politiques en vigueur, des pratiques imaginatives se mettent en place pour contourner le règlement. À titre d'exemple, pour se conformer à la règle de l'arrêt obligatoire entre deux contrats ou à la durée totale maximale des contrats, on a recours à une combinaison de différents types de contrats de fonctionnaire et de non-fonctionnaire de courte durée. Au chapitre des bonnes pratiques, certaines organisations ont plafonné la durée totale de tous les types de contrats de non-fonctionnaire accordés à une même personne afin de prévenir le recours à d'autres types de contrats.

78. Il convient de mentionner le fait que dans la plupart des organisations il n'y a pas d'outils de contrôle intégrés au système d'information qui permettraient de détecter et signaler les cas d'infraction au règlement. L'on constate en outre une tendance à ne pas prendre ces règles au sérieux ou à ne pas avoir à rendre de compte lorsqu'on les viole. Il n'est pas rare non plus que l'on déroge à la règle des arrêts obligatoires en raison du caractère continu du travail. Certains consultants ont signalé que, pendant les périodes d'arrêt obligatoire, il leur est délivré une carte d'accès pour visiteur afin qu'ils puissent continuer de travailler dans les locaux de l'organisation, sans rémunération.

L'expérience de la Banque mondiale

79. La Banque mondiale a rencontré en matière d'emploi de consultants des difficultés similaires à celles que connaissent actuellement les organisations du système des Nations Unies. Sa façon de résoudre le problème serait peut-être utile à ces organisations (voir encadré 2 ci-dessous).

Encadré 2

L'expérience de la Banque mondiale

- *La pratique consistant à octroyer des contrats de consultant de longue durée a été dans le passé source de difficultés pour la Banque mondiale. La coexistence de statuts divers sans grandes différences dans les tâches accomplies était également source de tensions au sein des effectifs. La Banque mondiale a donc procédé à une ambitieuse «opération de nettoyage» (1998-2000) en vue de convertir en contrats de fonctionnaire les contrats*

¹⁰ Résolution 65/247 de l'Assemblée générale, par. 71.

d'un certain nombre de consultants qui travaillaient depuis longtemps pour l'organisation et dont celle-ci continuait d'avoir besoin, en veillant dans le même temps à ce que les autres consultants soient employés dans le cadre d'une définition plus restrictive des contrats de consultant individuel. Les contrats de certains consultants ont été résiliés par le biais d'une procédure de règlement. Cette nouvelle politique, inaugurée en 2004, fixe à cent cinquante jours par an la durée maximale des contrats de consultant (ce plafond étant porté à cent quatre-vingt-dix jours pour les contrats accordés à des retraités de la Banque). Cette règle est rigoureusement respectée par la Division des ressources humaines afin d'éviter toute confusion avec le reste des effectifs et de faire en sorte que les consultants ne puissent pas s'attendre à faire carrière.

- *La direction de la Banque mondiale a souligné que cette réforme a contribué à améliorer la délimitation des statuts et des fonctions des membres du personnel de la Banque par opposition aux consultants individuels employés par celle-ci. Cette conception stricte de l'emploi de consultants est aussi une conséquence de la flexibilité accrue nécessaire pour adapter la structure des effectifs de la Banque. Les ressources de celle-ci sont établies par budget et non par poste, ce qui permet aux cadres de planifier plus facilement leurs ressources en fonction des besoins des programmes ou projets, en choisissant en conséquence de recourir à des contrats de longue durée ou de durée déterminée ou à des contrats de consultant.*

Directive 1999/70 du Conseil de l'Union européenne

80. La règle des arrêts obligatoires entre contrats appliquée par les organismes du système des Nations Unies peut être considérée comme un moyen de contourner les pratiques équitables en matière d'emploi en n'accordant pas à certains employés un contrat en bonne et due forme ou l'ensemble des avantages sociaux correspondants. La Directive 1999/70/CE du Conseil de l'Union européenne portant accord-cadre sur le travail à durée déterminée fait état de problèmes similaires pour les membres de l'Union. Aux termes de cette directive, un «travailleur à durée déterminée» est «une personne ayant un contrat ou une relation de travail à durée déterminée conclu directement entre l'employeur et le travailleur où la fin du contrat ou de la relation de travail est déterminée par des conditions objectives telles que l'atteinte d'une date précisée, l'achèvement d'une date déterminée ou la survenance d'un événement déterminé»¹¹. Dans une certaine mesure, les travailleurs à durée déterminée ainsi définis par la directive du Conseil de l'Union européenne s'apparentent aux consultants employés par les organismes du système des Nations Unies.

81. La directive du Conseil de l'Union européenne avait pour objet d'améliorer la qualité du travail à durée déterminée en assurant l'application du principe de non-discrimination et d'éviter les abus découlant de l'emploi de contrats de durée déterminée successifs. Le principe de non-discrimination signifie que les travailleurs à durée déterminée ne peuvent faire l'objet d'un traitement moins favorable que celui accordé aux travailleurs permanents, à moins que la différence de traitement ne soit objectivement justifiée.

82. La Cour européenne de justice a clarifié les principes qui régissent l'emploi de contrats à durée déterminée successifs avec de courtes interruptions obligatoires. La Cour a rejeté cette pratique en la jugeant contraire à la directive susmentionnée. Certaines législations nationales, celle de l'Irlande par exemple, interprétaient toute interruption de service d'une durée inférieure à trois mois comme n'entamant pas la continuité du service

¹¹ Directive 1999/70/CE du Conseil de l'Union européenne en date du 28 juin 1999 concernant l'accord-cadre CES, UNCE et CEEP sur le travail à durée déterminée.

lorsque le travailleur est employé par le même employeur et de manière générale dans les mêmes conditions.

83. **Les organismes du système des Nations Unies, tenant compte des meilleures pratiques internationales et nationales, devraient revoir la durée maximale des contrats de consultant qu'elles utilisent en vue d'adopter des contrats de durée plus courte, de préférence n'excédant pas six mois sur une période d'un an, qui pourraient mieux correspondre à la nature du travail de consultant.** Toutefois, lorsque des consultants sont recrutés dans différents services ou lieux d'affectation pour exercer des fonctions différentes et conformément à la définition du travail de consultant (à savoir une relation contractuelle indépendante), la durée maximale de chaque contrat peut être envisagée séparément.

D. Disparités sur le plan des avantages sociaux

84. La plupart des avantages sociaux accordés par les organisations, tels que la retraite, les congés payés, les congés de maladie et l'assurance soins médicaux, sont caractéristiques d'un contrat de travail fondé sur une relation de travail (employeur-employé), en particulier si la durée du contrat dépasse un certain seuil (trois ou six mois par exemple). Il en va de même pour les organismes du système des Nations Unies, où les membres du personnel bénéficient d'avantages sociaux. En principe, les consultants qui sont des travailleurs indépendants employés pour une durée courte et déterminée en qualité de conseiller ou d'expert ne devraient pas bénéficier d'avantages sociaux similaires à ceux accordés aux membres du personnel permanent. Toutefois, comme on l'a expliqué plus haut, lorsque des consultants sont employés pour de longues périodes dans une situation de fait de membre du personnel, l'absence d'avantages sociaux devient éminemment problématique. Les incidences financières de l'octroi d'avantages sociaux aux consultants ne doivent pas être sous-estimées. Il en résulterait forcément une augmentation des dépenses connexes de personnel pour les organisations du système, en particulier dans les projets et autres activités de coopération technique, ce qui ne serait pas sans conséquence sur le coût de l'assistance fonctionnelle/technique fournie aux pays bénéficiaires.

85. Les avantages sociaux accordés aux détenteurs de contrats de consultant individuel varient notablement, comme on peut le voir dans l'annexe III. Il y a même parfois des différences entre les avantages sociaux inscrits dans les contrats de non-fonctionnaire au sein de la même organisation, depuis l'absence de tout avantage jusqu'à différents niveaux de prestations. Il est assez préoccupant que les organisations ne se soient pas dotées d'une politique bien réfléchie sur l'octroi d'avantages sociaux dans le cadre des divers contrats de consultant et autres contrats de non-fonctionnaire.

86. Pour des raisons évidentes, la question de savoir si des avantages sociaux sont prévus dans le contrat a de très fortes incidences sur la situation personnelle de son détenteur. Il n'est dès lors guère surprenant d'apprendre que les consultants préfèrent travailler pour des organisations qui accordent un ensemble d'avantages sociaux. Il est certes normal que tous les avantages sociaux ne soient pas inscrits dans les vrais contrats de consultant, mais il serait plus prudent de prévoir une certaine couverture d'assurance maladie, accident et décès au cas où un de ces événements serait lié au travail du consultant. Telle est la pratique dans certaines organisations. Une autre solution serait que les organisations s'assurent, par l'inclusion des clauses pertinentes dans le contrat, que leurs consultants sont convenablement assurés contre ces risques.

87. Certaines organisations (AIEA, ONUDI et UNOPS, par exemple) accordent un meilleur ensemble d'avantages sociaux à leurs consultants employés pour de longues durées, en particulier pour les détenteurs de contrats de six mois ou plus. Ce système peut être rationnel lorsqu'il concerne des personnes employées pour une durée assez importante

dans une relation de travail de fait, dans divers postes et sous divers statuts dans le cadre de plusieurs contrats de non-fonctionnaire successifs. Toutefois, même si un ensemble aussi généreux d'avantages sociaux peut être considéré équitable pour des titulaires de contrats de longue durée, la question reste toujours posée de savoir pourquoi ces consultants n'auraient pas des contrats de fonctionnaires assortis de l'intégralité des avantages sociaux.

88. La plupart des organisations n'accordent pas de congés payés aux consultants, même lorsque ces derniers sont employés pour de longues périodes. Cette pratique n'est pas tout à fait conforme aux normes internationales. La Convention n° 132 (1970) de l'OIT concernant les congés annuels payés stipule qu'«une période de services minimum pourra être exigée pour ouvrir droit à un congé annuel payé. Il appartiendra à l'autorité compétente ou à l'organisme approprié dans le pays intéressé de fixer la durée d'une telle période de service minimum, mais celle-ci ne devra en aucun cas dépasser six mois.» (art. 5).

89. Tant que les organisations utiliseront des contrats de courte durée successifs pour répondre à leurs besoins à long terme, l'absence d'avantages sociaux continuera de poser problème. L'idéal serait de mettre fin à la pratique consistant à utiliser des contrats de consultant pour des travaux de fonctionnaire et d'adopter les modalités contractuelles correspondantes. Les organisations expriment souvent des inquiétudes quant au surcoût que cela entraînerait. L'Inspecteur tient à faire remarquer que les organismes du système des Nations Unies sont animées par des valeurs et doivent donner le bon exemple en adoptant les meilleures pratiques d'emploi. Si le surcoût est élevé et immédiat, elles peuvent adopter une approche progressive pour régler le problème.

L'application de la recommandation ci-après devrait renforcer le contrôle et la conformité aux règles.

Recommandation 4

Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies, tenant compte des principes internationaux du travail pertinents et des bonnes pratiques en la matière, devraient revoir leurs contrats de consultant en vue d'adopter des contrats de plus courte durée, conformes au caractère ad hoc et temporaire du travail de consultant, et d'élaborer une politique appropriée en matière d'avantages sociaux prenant en considération la durée et la nature du travail accompli.

E. Emploi des retraités comme consultants

90. L'utilisation de retraités comme consultants est une pratique courante dans le système des Nations Unies. Les représentants du personnel ont signalé que les retraités sont généralement recrutés pour des emplois de cadre, ce qui comporte des incidences préjudiciables à l'évolution des carrières des fonctionnaires en exercice. Il est certes compréhensible que dans des situations d'urgence, le recours à des retraités peut être utile, voire nécessaire, mais dans d'autres situations, il signifie que les successions ne sont pas planifiées en temps voulu.

91. Les politiques de bon nombre d'organisations prévoient des restrictions à l'emploi de retraités. Ces restrictions sont cependant variables d'une organisation à l'autre et il n'est pas certain qu'elles ne soient convenablement appliquées dans la pratique. L'AIEA, l'OMI, l'UPU et l'OMPI n'ont pas de politique spécifique pour le recrutement des retraités, ce qui peut ouvrir la voie à des pratiques discrétionnaires. Les politiques du Secrétariat de l'ONU et de ses fonds et programmes limitent l'emploi des retraités à une rémunération totale de 22 000 dollars des États-Unis ou un contrat de six mois sur une période d'un an. Le plafond de rémunération est toutefois plus élevé pour les retraités membres du personnel

linguistique. Le plafond de rémunération pour les retraités à l'OMS est de 30 000 dollars des États-Unis, tandis qu'à l'OPS et à l'OMM, il n'y a pas de plafonnement de la rémunération. La limitation de la rémunération ou de la durée des contrats est une bonne pratique mais les plafonds monétaires actuels ne sont peut-être pas réalistes dans certains cas. Parmi les bonnes pratiques, certaines organisations exigent l'approbation du Département des ressources humaines et/ou du chef de secrétariat pour de tels contrats, afin de mieux contrôler l'emploi de retraités.

92. Une autre restriction à l'emploi de retraités consiste à exiger un arrêt minimum après la date de départ à la retraite. Le délai le plus fréquemment appliqué est de trois mois après cette date. L'ONUDI impose un arrêt d'un an, alors qu'à l'UNICEF il n'est que d'un mois. Certaines organisations n'imposent aucune période d'arrêt obligatoire à cet égard. Les organismes du système des Nations Unies devraient envisager d'appliquer un délai minimum de trois mois suivant la date de départ à la retraite avant de recruter des retraités.

93. Les restrictions à l'emploi de retraités concernent non seulement les retraités de la même organisation mais aussi ceux des autres organisations. Toutefois, aucun contrôle n'est effectué au moment du recrutement pour déterminer si un consultant est retraité d'une autre organisation. Les renseignements nécessaires sont cloisonnés par organisation et il n'y a aucune base de données commune ni portail central de recherche pouvant fournir cette information à toutes les organisations. Un meilleur partage de l'information à ce sujet s'impose et devrait être possible, surtout avec l'aide de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies.

94. L'étude a révélé un certain nombre d'approches différentes au sein du système des Nations Unies en ce qui concerne l'emploi de retraités comme consultants. Il faut dans toute la mesure possible harmoniser et réaligner ces politiques entre les organisations. Celles-ci devraient par ailleurs améliorer leur système de planification des successions et donner l'exemple au plus haut niveau pour éviter un recours excessif aux retraités.

L'application de la recommandation ci-après devrait renforcer le contrôle et la conformité aux règles.

Recommandation 5

Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies devraient veiller à se doter d'une politique appropriée sur l'emploi des retraités comme consultants et s'assurer que le respect de cette politique est efficacement surveillé.

F. Règlement des différends et représentation

95. L'accroissement du nombre des non-fonctionnaires qui ne relèvent pas du statut et du règlement du personnel dans l'effectif total des organisations pose forcément la question de leur représentation et de l'existence d'un mécanisme accessible et efficace de règlement des différends, en particulier lorsque le travail de ces non-fonctionnaires s'apparente de fait à celui des membres du personnel. En réalité, dans la plupart des organismes du système des Nations Unies, les non-fonctionnaires n'ont pas accès au système de justice interne et ne sont pas représentés par les syndicats ou autres associations du personnel.

Règlement des différends

96. L'Assemblée générale a pris conscience du problème et a posé la question de savoir s'il serait judicieux d'accorder aux consultants et aux vacataires un accès au mécanisme existant de justice interne, ou bien de créer un système de justice distinct à leur intention¹². Le Secrétaire général a présenté aux États Membres une proposition de mécanismes de recours à l'intention des non-fonctionnaires tenant compte des aspects juridiques et financiers de l'octroi d'un accès aux tribunaux de première instance et d'appel existants ou de la création d'un mécanisme distinct de règlement des différends¹³. Il a en outre proposé un processus en deux phases, d'abord une phase informelle de règlement des différends puis une procédure arbitrale accélérée en cas d'échec de la phase informelle¹⁴.

97. L'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de lui présenter, à sa soixante-septième session, un rapport précisant davantage les mécanismes proposés et indiquant les incidences sur le plan de la politique générale et du financement de la solution qui consisterait à accorder aux vacataires et consultants couverts par le projet de procédure arbitrale accélérée un accès à la médiation prévu dans le système informel existant. Le Secrétaire général a présenté ledit rapport¹⁵. À la date d'achèvement de la présente étude, l'Assemblée générale n'avait pas encore pris de décision définitive à ce sujet.

98. Dans la plupart des organisations, les dispositions contractuelles concernant les non-fonctionnaires, y compris les consultants, contiennent des articles relatifs au règlement amiable des différends et mentionnent l'arbitrage en tant que solution pour le règlement définitif des différends, selon diverses modalités telles que le recours à la Chambre de commerce internationale et le règlement par des arbitres désignés par les deux parties, ou encore les règles d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international. Des responsables des organisations ont indiqué que les différends atteignant le stade de l'arbitrage étaient extrêmement rares, les différends étant souvent réglés à l'amiable ou par intervention des services juridiques internes. Les politiques de certaines organisations mentionnent aussi des mécanismes internes spécifiques. Le FNUAP exige que les différends survenant dans les lieux d'affectation hors siège soient renvoyés à la division compétente du siège et l'UNESCO permet l'intervention du Président du Conseil d'appel si le différend n'est pas réglé.

99. Seules quelques organisations ont officiellement autorisé l'accès des consultants à des systèmes de justice en cas de différend. La FAO et le PAM permettent le recours au système de justice prévu par les dispositions du manuel de la FAO. Cette faculté n'étant pas expressément indiquée dans les contrats, peu de consultants sont au courant de son existence. Les consultants du FIDA ont également accès au Comité paritaire de recours avant de passer à toute autre procédure d'arbitrage. Les contrats de l'OIT stipulent expressément que tout différend résultant de l'application ou de l'interprétation des contrats de collaborateurs externes de l'organisation est renvoyé en dernier ressort au Tribunal administratif de l'OIT.

100. La plupart des organisations ont indiqué que le système existant de règlement amiable des conflits et d'arbitrage a jusqu'ici bien fonctionné. Elles se sont inquiétées de ce que l'ouverture du système de justice interne aux non-fonctionnaires serait coûteuse et pourrait saturer ledit système. Toutefois, considérant le long et complexe processus de l'arbitrage international, on ne peut dire qu'il s'agit d'une manière pratique, accessible et efficace de répondre aux préoccupations de cet important effectif. En fait, dans la pratique, il est extrêmement rare que les parties recourent à un arbitrage extérieur.

¹² Résolutions 65/247, 63/250 et 61/244 de l'Assemblée générale.

¹³ A/66/275, annexe II.

¹⁴ Ibid., par. 5.

¹⁵ A/67/265, annexe V.

101. L'Inspecteur est d'avis que les consultants et autres non-fonctionnaires, qui représentent une part non négligeable de l'effectif des organismes du système des Nations Unies, méritent un système de justice accessible et efficace, adapté à leur situation spécifique. Ce problème peut difficilement avoir une «solution passe-partout» mais il demeure nécessaire d'envisager, d'examiner et de trouver la meilleure solution possible. L'hypothèse selon laquelle la mise en place d'un système de justice interne pour les non-fonctionnaires augmenterait le nombre des affaires ne se vérifie peut-être pas dans la pratique. Compte tenu des expériences en cours et des nouvelles tentatives faites à cet égard, les organisations devraient essayer de trouver des solutions appropriées. Elles devraient au moins envisager la création de mécanismes informels/volontaires/administratifs de règlement des différends qui puissent être utilisés avant de recourir à des procédures externes officielles.

Représentation

102. Au cours des entretiens avec les consultants, ces derniers se sont félicités de la possibilité d'exprimer leur point de vue et de partager leurs expériences sous l'angle tant professionnel que personnel à propos de diverses questions mentionnées dans le présent rapport. Les représentants du personnel ont insisté sur la préoccupation que leur inspire l'application des politiques relatives aux contrats de consultant et ont évoqué le risque de pratiques discrétionnaires et la création de statuts précaires résultant de l'extension de l'emploi de non-fonctionnaires pour de longues périodes.

103. Les consultants et autres non-fonctionnaires ne sont pas officiellement représentés par les syndicats et autres associations du personnel, ce qui peut ne pas poser de problème dans le cas des consultants recrutés pour de courtes durées mais peut devenir préoccupant lorsque des non-fonctionnaires travaillent pour de longues périodes dans les locaux des organisations. En l'absence de circuits appropriés de communication avec l'administration, les consultants s'abstiennent de parler de leurs problèmes ou de se plaindre individuellement, considérant en particulier la fragilité de leur situation statutaire au sein des organisations. Ils ne sont souvent pas au courant des dispositions contractuelles applicables, de leurs droits ou de la possibilité d'une consultation informelle. Ils se sont plaints de n'avoir personne qu'ils puissent consulter en dehors de l'administration.

104. De nombreux représentants du personnel interrogés pour la présente étude ont déclaré être disposés à accepter les consultants et autres non-fonctionnaires en tant que membres de leur association et à les représenter officiellement. Ils ont déclaré avoir déjà fourni ponctuellement des conseils et un appui informels à des consultants.

105. L'émergence d'une nouvelle composante de l'effectif des organismes du système des Nations Unies impose de se doter des moyens d'écouter et de prendre en considération les préoccupations de ces agents. Il peut se révéler avantageux de mieux intégrer ce groupe en expansion au lieu d'en faire un effectif silencieux. Les organisations doivent étudier les moyens formels et informels de faciliter la mise en place de processus de communication par lesquels l'encadrement pourrait entendre les suggestions d'améliorations constructives. Les modalités de réalisation de cette intégration peuvent aller de l'autorisation accordée aux associations de représenter les consultants jusqu'à l'organisation de réunions de consultation spécifiques pour les non-fonctionnaires ou le choix qui leur serait donné entre des représentants internes ou externes. **Les organisations devraient considérer les consultants comme un atout, surtout si l'on considère que certains d'entre eux ont acquis une connaissance non négligeable de l'organisation qui les emploie.**

L'application de la recommandation ci-après devrait améliorer l'efficacité de la gestion au sein des organisations.

Recommandation 6

Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies devraient envisager les modalités appropriées d'accès des consultants et autres non-fonctionnaires à des mécanismes accessibles et efficaces de règlement des différends et étudier les moyens qui permettraient de les écouter et de répondre à leurs préoccupations.

IV. Gestion des consultants

A. Rôles, responsabilités et contrôle interne

Rôle des départements des ressources humaines et des achats

106. La clarté dans les rôles et responsabilités et une nette séparation des attributions sont importantes, si l'on veut assurer le respect des obligations redditionnelles et un contrôle interne efficace dans les organisations. La majorité des organismes du système des Nations Unies traitent la sélection et le recrutement de consultants et de vacataires dans le cadre du processus de gestion des ressources humaines, en mettant l'accent surtout sur le fait qu'il s'agit d'engager non pas une entité mais un individu et sur la compétence personnelle de celui-ci. Toutefois, au PNUD, à l'OMS et à l'UNOPS, c'est le département des achats qui s'occupe du recrutement des consultants.

107. Il ressort de l'examen que des problèmes existaient quant à l'interprétation des rôles en matière d'emploi des consultants. De façon générale, les départements qui élaborent les politiques (département des ressources humaines ou celui des achats) se satisfont d'un rôle consultatif, et ne sont pas désireux d'assumer un quelconque rôle dans le suivi de ces politiques et la garantie de leur application correcte. Bien que certains documents d'orientation confèrent une responsabilité importante au département des ressources humaines pour la mise en œuvre des politiques, les responsables des ressources humaines ne sont habituellement pas désireux d'assumer le rôle qui leur est ainsi assigné, du fait qu'ils ne disposent pas de pouvoirs de contrainte ni de la capacité opérationnelle leur permettant de s'occuper d'un nombre aussi important de non-fonctionnaires. De ce fait, il existe, dans une certaine mesure, un manque d'appropriation de la question au niveau des organisations.

Délégation de pouvoirs

108. Habituellement, les organisations de terrain sont décentralisées et la responsabilité des processus de prise de décisions et de recrutement est déléguée aux départements et bureaux extérieurs. Les départements et bureaux ayant bénéficié d'une délégation de pouvoirs sont donc chargés de faire respecter les règles et statuts relatifs à l'emploi de consultants. Dans certaines organisations, l'emploi de consultants au siège reste soumis à l'approbation des responsables des ressources humaines. Les organisations normatives opérant essentiellement à partir de leur siège répartissent les responsabilités entre les services demandant le recrutement et le département des ressources humaines. Dans ces organisations, les départements/unités voulant recruter un consultant entament le processus de recrutement, notamment la demande de services de consultant et l'identification d'un candidat correspondant au profil recherché; le département des ressources humaines examine ensuite si le processus est conforme aux politiques et procédures applicables et

donne son approbation définitive pour le recrutement, y compris pour ce qui concerne la rémunération. De la sorte, les responsabilités sont partagées entre les services demandant le recrutement et les départements des ressources humaines.

109. Les entretiens ont révélé une propension à penser que la décision d'employer des consultants est déléguée aux départements organiques et aux bureaux extérieurs, les départements compétents du siège en matière de ressources humaines et d'achats ne sont plus responsables. Ces départements semblent croire que les tâches consistant à veiller à l'application correcte des règles et statuts, à imposer une conformité à ceux-ci et à assurer un contrôle interne, un suivi et une évaluation incombent aux départements de l'audit interne. Les organisations se doivent de corriger cette fausse perception en indiquant clairement que lesdites fonctions relèvent de la responsabilité de l'administration. Lorsqu'il y a eu délégation de pouvoirs, les départements des ressources humaines et des achats devraient mettre en place des procédures appropriées de contrôle interne ainsi que des mécanismes de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation, afin de faciliter une application correcte de la politique arrêtée et de réduire autant que faire se peut les risques au cours du processus.

110. Un élément important du contrôle interne à prendre en considération tient à la séparation des attributions. Dans les organisations agissant essentiellement au niveau de leur siège, les responsables qui veulent recruter des consultants, les fonctionnaires des finances et les spécialistes des ressources humaines participent au processus de recrutement. Dans les organisations décentralisées ou de terrain, en revanche, ce sont les responsables des bureaux extérieurs qui prennent les décisions et cela peut poser problème. Certaines organisations demandent aux spécialistes des ressources humaines des bureaux extérieurs d'examiner et d'approuver le processus du point de vue procédural avant l'achèvement de celui-ci. La signature de deux hauts responsables peut aussi être requise pour faire aboutir le processus. Il s'agit là de bonnes pratiques à prendre en considération pour réduire les risques.

Mesures automatiques de contrôle

111. Un élément important qui permet d'assurer un meilleur contrôle du respect des règles et règlements en matière de sélection et d'emploi des consultants consiste en l'introduction de mesures automatiques de contrôle et de suivi dans les systèmes informatiques. Lorsque la totalité des processus de recrutement et de gestion est intégrée dans les systèmes informatiques au niveau de chaque opération, pareils contrôles automatiques peuvent jouer un rôle crucial, les systèmes informatiques pouvant détecter et bloquer toute opération irrégulière (par exemple, une rémunération excessive, une durée excessive de contrat, y compris pour ce qui concerne la durée cumulable maximum, et l'emploi abusif de retraités), qui serait autrement passée inaperçue.

Intervention des comités des marchés

112. Dans certaines organisations, même lorsqu'il y a délégation du processus, l'approbation du département des ressources humaines ou d'un comité des achats, ou de marchés est requise pour l'emploi de consultants à certains niveaux. De plus, lorsqu'il y a une dérogation aux règles, à la règle de la mise en concurrence par exemple, une rémunération supérieure au plafond autorisé, ou le recrutement d'un retraité en contravention des conditions fixées dans les règlements applicables, le département des ressources humaines ou le comité des marchés doivent examiner la dérogation. Ainsi, à l'UNICEF, à l'UNOPS et à l'OMS, les comités des marchés du siège ou au niveau régional jouent clairement un rôle dans le suivi de l'emploi de consultants au-delà d'un certain montant. L'implication des départements des ressources humaines ou des achats dans le processus renforce le contrôle interne et l'application correcte des politiques.

113. Les organisations doivent veiller à ce qu'un département (des ressources humaines ou des achats) du siège soit responsable pour l'ensemble de l'organisation à la fois de l'élaboration des directives quant à la politique en matière d'emploi de consultants et du contrôle du respect de cette politique. Bien que l'on puisse comprendre qu'il ne soit pas logique d'assurer un suivi et un respect de la politique en question «au cas par cas» au niveau du siège, l'ensemble de l'action de contrôle concernant le suivi, l'évaluation et le respect des mesures arrêtées peut contribuer à une meilleure utilisation des contrats et par là à une utilisation judicieuse des ressources. Lorsque les départements des ressources humaines ou des achats interviennent dans le processus, ils peuvent faire respecter l'obligation redditionnelle en matière d'application correcte de la politique adoptée; or, bien souvent, ils ne disposent pas de moyens suffisants pour pouvoir assurer un suivi, une évaluation et un respect appropriés du processus. Ils devraient donc être dotés des outils informatiques de gestion et autres ressources nécessaires.

114. Les contrôles internes portant sur les règles de recrutement et de gestion des consultants doivent être renforcés. Dans la plupart des cas, ce sont les supérieurs immédiats ou les directeurs de programme qui assument la responsabilité principale en matière d'emploi des consultants. Le cadre qui entend recruter un consultant joue donc un rôle important quant au respect de la politique définie lorsqu'il sélectionne, recrute, gère et évalue celui-ci. Puisqu'il s'agit là d'une exigence liée à l'obligation redditionnelle concernant l'emploi approprié des consultants, cet aspect devrait faire partie de l'évaluation du comportement professionnel desdits responsables. Les documents d'orientation ne devraient pas seulement mettre l'accent sur l'obligation redditionnelle, mais aussi indiquer les moyens de s'acquitter de cette obligation et de la respecter. Pendant les entretiens, les responsables du BIT ont précisé qu'il existait un processus annuel d'autocertification pour les responsables de l'organisation dans le but de confirmer le respect par les intéressés des dispositions prévues dans la politique définie.

L'application de la recommandation ci-après devrait renforcer le respect des obligations redditionnelles.

Recommandation 7

Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies devraient veiller à ce que les rôles et responsabilités en matière d'emploi de consultants soient clairement définis et à ce que des mesures appropriées de suivi et de contrôle interne soient adoptées en vue d'une application effective des politiques arrêtées.

B. Processus de mise en concurrence et gestion des fichiers de consultants

Faire appel aux compétences internes

115. L'évaluation des capacités que recèlent les effectifs existants est cruciale pour décider du besoin d'employer des consultants, comme l'a souligné l'Assemblée générale qui, dans ses résolutions pertinentes, a prié le Secrétaire général «de recourir autant que possible à du personnel maison»¹⁶. Seules quelques organisations mettent en œuvre des politiques comprenant une exigence explicite d'évaluation des compétences internes avant d'employer des consultants. Dans la pratique, toutefois, il existe peu de preuves que les organisations ont mis en place des mécanismes ou même qu'elles ont fait un effort pour évaluer les compétences internes avant de faire appel à des consultants individuels. C'est perdre là une occasion de recourir à des compétences internes. Une attitude plus

¹⁶ Résolutions 61/244, 63/250 et 65/247 de l'Assemblée générale.

volontariste d'appel aux compétences internes, ajoutée à la mise à jour d'un inventaire des compétences des effectifs en place, pourrait probablement réduire le recours à des consultants.

116. Il ressort de l'examen que, dans le système des Nations Unies, quelques initiatives ont été prises à cet égard. La politique du HCR impose que, avant de faire appel à des compétences extérieures, une tentative d'identification d'un personnel qualifié au sein de l'organisation soit entreprise. Le service d'appui à la gestion des carrières est chargé de vérifier s'il existe des membres du personnel qualifiés avant de recourir à des consultants. Au PAM, la Division des ressources humaines examine les demandes de consultants et voit si des membres du personnel dotés des compétences et de l'expérience requises sont disponibles pour assumer les tâches à exécuter; le service de recrutement des ressources humaines établit et met à jour un fichier de placement interne pour faciliter le processus.

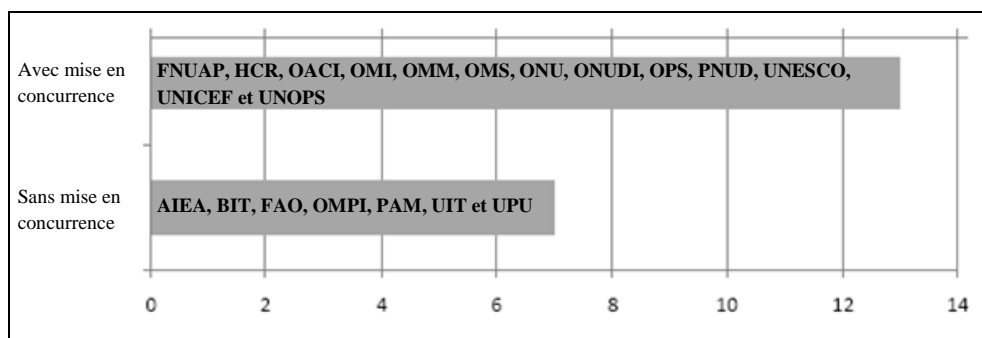
117. Les responsables disent souvent qu'ils disposent d'effectifs insuffisants et qu'il est peu probable qu'ils puissent trouver en interne du personnel à mobiliser. Néanmoins, il existe toujours une marge de manœuvre pour agir efficacement et une des principales raisons de l'emploi de consultants durant plus de trois ou six mois réside dans la rigidité des politiques de gestion du personnel interne. Il est souvent difficile de transférer du personnel ou des postes d'une unité administrative ou d'un lieu à l'autre. Davantage de souplesse dans l'utilisation des ressources en personnel permettrait probablement de réduire l'emploi des consultants et les dépenses y afférentes. Il existe à la fois le besoin d'adopter une politique à l'échelle de chaque organisation et celui d'une culture de gestion interne permettant d'utiliser de façon optimale le personnel en place, et d'inciter à ce faire. **Les organisations devraient explorer les possibilités de mieux utiliser les compétences internes en vue de réduire les dépenses afférentes à l'emploi de consultants.**

Exigences en matière de mise en concurrence

118. Les exigences et modalités du processus de mise en concurrence et leur traduction dans la pratique pour la sélection des consultants varient d'une organisation à l'autre (voir fig. 2 et annexe V)¹⁷. Certaines politiques ne comportent pas d'exigences de mise en concurrence et créent par conséquent le risque de pratiques discrétionnaires. De nombreuses organisations qui instaurent une mise en concurrence le font généralement entre trois candidats avant la prise de la décision finale. Cependant, certaines d'entre elles ont fixé des conditions plus rigoureuses, en fonction du coût des contrats de consultant (publicité externe, entretiens avec des jurys, rapports sur le processus de sélection, etc.).

¹⁷ L'UNICEF a été la seule organisation ayant fourni des renseignements sur les types de processus de sélection: en 2009, 78 % des recrutements avaient été effectués à l'issue d'une mise en concurrence, tandis que 22 % l'avaient été sans mise en concurrence.

Figure 2
Exigences de mise en concurrence dans le processus de recrutement



Source: Questionnaire et étude préliminaire du CCI.

119. Les consultants sont normalement recrutés en tant que personnel temporaire à une fin particulière et, dans beaucoup de cas, ils doivent commencer immédiatement le travail. Par conséquent, engager un consultant ne devrait pas imposer de suivre les mêmes procédures de recrutement que pour un membre du personnel. Toutefois, étant donné que l'emploi de consultants et les ressources financières nécessaires à ce titre sont en augmentation, la mise en concurrence pour les contrats de consultant n'est pas sans importance. Les organisations doivent veiller à la transparence du processus de sélection et recruter le meilleur candidat pour le travail à faire. Par conséquent, tout en faisant preuve d'une souplesse relative, elles se doivent d'adopter des mesures visant à accroître la transparence, l'objectivité et la mise en concurrence dans la sélection et le recrutement des consultants.

120. S'agissant du souci d'utiliser les ressources de façon optimale sur le plan économique, ce serait une bonne pratique que de déterminer le niveau des exigences en matière de mise en concurrence en fonction de la rémunération et de la durée du travail confié au consultant. Certaines organisations ont déjà adopté cette manière de procéder. Le PNUD applique trois montants plafonds progressifs correspondant à: a) la non-mise en concurrence; b) l'évaluation de trois candidats; enfin, c) la mise en concurrence effective avec publicité. Le montant plafond le plus élevé requiert une publicité, une étude préliminaire comparative et des entretiens obligatoires.

121. L'UNICEF publie souvent des annonces de postes de consultant et recourt à des jurys d'entretiens pour assurer une mise en concurrence. Il ressort d'un examen des dossiers de cette organisation¹⁸ un recours rigoureux aux jurys d'entretiens et à l'établissement de documents dans lesquels le processus est dûment consigné. L'OPS module la mise en concurrence en fonction de la durée prévue du travail à faire et/ou de la possibilité de prorogation dans le cadre d'un projet à long terme. En pareils cas, une annonce est publiée pendant quinze jours et un comité de sélection composé de trois membres du personnel de la catégorie des administrateurs évalue les candidats présélectionnés avant de soumettre un rapport portant sur la sélection à la Division des ressources humaines.

122. Durant les entretiens, beaucoup de supérieurs immédiats ont indiqué qu'ils éprouvaient des difficultés à trouver des candidats qualifiés et que le temps consacré aux procédures bureaucratiques, notamment le travail des jurys d'entretiens, était trop long. Ils ont souvent exprimé leur opposition à la mise en concurrence, faisant valoir le caractère immédiat du besoin. Une planification à l'avance des besoins de services de consultants et la mise en concurrence pour déterminer la valeur des candidats, plutôt qu'une mise en

¹⁸ Bureau de New York de l'UNICEF.

concurrence générale pour toutes les missions de consultants, réduirait la charge administrative et offrirait aussi une possibilité importante de mise en concurrence. Par exemple, tout contrat de consultant dépassant six mois et/ou un certain niveau de rémunération pourrait faire l'objet d'un appel à concurrence. La durée et les considérations relatives au coût du contrat devraient être fonction du travail à effectuer. Par conséquent, le recours à des contrats de courte durée successifs pour le même travail ne devrait pas exclure l'emploi de méthodes de mise en concurrence effective. En cas de besoins urgents et de rareté de candidats qualifiés, la politique de la plupart des organisations prévoit une dérogation aux règles de la mise en concurrence.

123. Le recrutement du meilleur candidat peut se faire grâce à une bonne planification, au ciblage de nombreux candidats et à une mise en concurrence effective. Une diffusion plus large des possibilités d'emploi à titre de consultant contribuerait à attirer des candidats qualifiés. À cette fin, des bases de données dynamiques contenant des fichiers de consultants pourraient fournir davantage de candidats en vue d'un processus de sélection plus rapide et faciliteraient aussi la mise en concurrence. Ces bases de données faciliteraient le recrutement rapide de consultants disposant déjà d'une bonne expérience et imposeraient une mise en concurrence plus rigoureuse pour les nouveaux venus.

Gestion des fichiers de consultants

124. Les organes directeurs de plusieurs organisations ont demandé la mise en place d'un fichier centralisé de consultants. Cela a aussi été suggéré par certains organes de contrôle interne et externe d'un certain nombre d'organisations. La gestion de fichiers de consultants dans la plupart des organismes du système des Nations Unies est généralement répartie entre les départements, les services et les bureaux, sans aucune orientation générale. Chaque structure établit des fichiers officieux contenant des renseignements sur des consultants connus et, dans la plupart des cas, ces fichiers ne sont pas à jour. Seules quelques organisations ont fait l'effort d'élaborer et de tenir à jour un fichier officiel centralisé (voir encadré 3).

Encadré 3

Exemples de fichiers centralisés

- *Le système «iRecruitment» de la FAO permet aux consultants et aux fonctionnaires de créer un compte et de garder leur profil professionnel dans un répertoire centralisé. Les responsables peuvent chercher des candidats avec un ensemble spécifique de critères fondés sur une combinaison de paramètres, tels que le niveau d'instruction, les langues, la nationalité, le sexe, la classe du poste et les compétences techniques. Au moment de l'examen, la phase pilote du projet était achevée et le système était en train d'être ouvert au public, l'attente étant qu'il améliorerait la qualité et la diversité des compétences extérieures auxquelles recourt l'organisation.*
- *L'ONUV/ONUDC a élaboré un fichier général devant aider les deux organisations à identifier et sélectionner des candidats. Le fichier est accessible tant pour les spécialistes des ressources humaines que pour les supérieurs immédiats du siège et des bureaux extérieurs. Les renseignements enregistrés portent notamment sur le sexe, la nationalité, l'expérience professionnelle et les appréciations du comportement professionnel. Les candidats extérieurs intéressés peuvent aussi présenter leur candidature en ligne et les spécialistes des ressources humaines valident les candidats avant de les inclure dans le fichier. Toutefois, le problème de la mise à jour dynamique du fichier reste posé.*

- L'UNOPS a investi d'importantes ressources pour améliorer et regrouper ses fichiers existants. Le nouveau système mondial de recrutement du personnel mis en place en 2012 est considéré comme un outil important de la stratégie de recrutement. Il est accessible pour les directeurs des ressources humaines du siège et des bureaux extérieurs. Ce nouveau système vise à identifier et à sélectionner des candidats, principalement pour la gestion des projets, et les services des finances, des achats et des ressources humaines, sur des contrats de courte durée ou à durée déterminée. Le système contient 65 profils types qui peuvent être consultés par les personnes présentant une demande. De plus, le système évalue et classe automatiquement les candidats en tenant compte de ces profils types. Les responsables peuvent adapter les critères de classement en fonction des exigences du poste.*

125. La nature variée et dynamique des activités des organismes des Nations Unies fait qu'il n'y a pas qu'une seule meilleure manière de procéder en cette matière. En particulier, la fréquence du recours à des consultants et la nature des compétences requises constituent des facteurs clefs pour la prise de la décision de recruter. La création et la tenue à jour d'un fichier centralisé requièrent des ressources humaines et des capacités en matière de technologies de l'information importantes. Il faut dans chaque cas, procéder à une analyse du rapport coûts/avantages de l'investissement de ressources pour créer et tenir à jour pareil fichier. Pour les organisations qui emploient fréquemment des consultants, il serait utile de créer un fichier centralisé, les avantages pouvant en contrebalancer les coûts d'entretien.

126. L'objectif visé à travers la création de fichiers de consultants est de faciliter et d'assurer la sélection et le recrutement en temps opportun des meilleurs candidats parmi un ensemble de candidats correspondant au profil recherché. Ceci peut être fait si le fichier contient réellement les renseignements pertinents concernant de nombreux candidats potentiels et si les responsables sont capables de faire des recherches et un tri pour accéder aux renseignements utiles. Pour fournir un avantage optimum, les fichiers doivent être constamment tenus à jour. Une gestion dynamique des fichiers peut faciliter une mise en concurrence effective et un recrutement rapide et en temps opportun des meilleurs candidats pour l'emploi.

127. La complexité et le niveau des investissements nécessaires pour l'établissement et la gestion des fichiers devraient être proportionnels au niveau de l'emploi de consultants par les organisations. Si les organisations qui recourent fréquemment à des consultants peuvent faire le choix de créer un fichier centralisé, d'autres organisations peuvent envisager d'améliorer et d'intégrer la gestion des fichiers de leurs différents départements et bureaux concernés et essayer aussi de tirer parti des fichiers d'autres organisations plus grandes. Les fichiers présentent plus d'avantages lorsqu'ils sont gérés dans le système informatique principal de façon dynamique et intégrée, et qu'ils sont accessibles pour toutes les unités administratives, y compris les bureaux extérieurs.

128. Durant les entretiens, un certain nombre de difficultés relatives à la gestion des fichiers ont été évoquées. La gestion du fichier pose fondamentalement la question de sa gouvernance et de sa maîtrise. Des responsabilités peu claires et mal définies en matière d'alimentation et de tenue à jour de la base de données entre les départements des ressources humaines et les services demandeurs constituent une des questions majeures devant être réglées de manière prioritaire. Que les organisations aient ou non un fichier centralisé, une politique en la matière et les documents d'orientation y relatifs sont nécessaires pour produire la valeur ajoutée attendue des fichiers.

129. La plupart des organismes du système des Nations Unies n'ont pas de politique de gestion des fichiers. Une telle politique devrait définir les règles et critères régissant l'alimentation et la tenue à jour d'une base de données de consultants, et définir les rôles et responsabilités à cet égard. De possibles candidats à inclure dans les fichiers pourraient être des consultants ayant de bons états de service dans l'organisation elle-même et dans d'autres organismes du système des Nations Unies, ceux ayant satisfait à une présélection, un entretien et la vérification des titres par exemple, et ceux ayant été présélectionnés lors de processus de sélection du personnel. La politique mise en œuvre devrait aussi comporter des directives quant au moment où, et à la manière dont, les titres universitaires et professionnels des candidats devraient être vérifiés.

130. D'autres problèmes ont été recensés dans la pratique actuelle: l'absence de contrôle sur l'alimentation de la base de données; l'absence d'attitude volontariste pour la mise en place d'une base de données plus large; le défi que constitue la tenue à jour du fichier, en particulier dans les domaines spécialisés et à évolution rapide (dans de nombreux cas, les fichiers ne sont pas à jour et contiennent un nombre limité de candidats disponibles); la persistance de réseaux officieux parallèlement aux fichiers; enfin, l'insuffisance d'outils informatiques, ce qui entraîne une utilisation limitée des fichiers existants.

131. Voici de possibles éléments d'une gestion dynamique et efficace des fichiers:

- *Cadre d'orientation et de gouvernance à l'échelle de l'organisation pour la politique de gestion du fichier;*
- *Mise en place d'un fichier en base de données dynamique accessible en ligne pour tous;*
- *Outils informatiques adéquats, tels que ceux permettant une recherche, un tri et un classement en ligne;*
- *Classement adéquat des domaines d'emploi des consultants tenant compte des besoins objectifs, techniques et opérationnels;*
- *Allocation de ressources suffisantes pour la maintenance.*

132. Les efforts de coopération portant sur de nombreux aspects de l'emploi de consultants dans le système sont ponctuels et officieux. Le partage de fichiers, du moins dans certains domaines, serait utile pour les services de consultants auxquels il est fait communément recours et pour l'évaluation du comportement professionnel des consultants. Certains responsables interrogés ont souligné la nécessité d'instaurer une coopération interinstitutions accrue et de mettre en place des mécanismes de partage de l'information, au moins dans les domaines techniques communs. Par exemple, un fichier d'experts en nutrition pourrait être partagé par le PAM, l'UNICEF, la FAO et l'OMS, ces organisations recourant souvent à pareilles compétences. De la même manière, un fichier de consultants dans le domaine informatique pourrait s'avérer utile. Des organisations pourraient décider d'établir des fichiers communs dans des domaines techniques particuliers sur le site du Marché mondial des Nations Unies ou permettre à d'autres organisations d'accéder à leurs fichiers.

Emploi de consultants dans des situations d'urgence

133. Les organisations qui s'occupent souvent de l'aide humanitaire d'urgence voient dans l'emploi de consultants une solution d'un bon rapport coût/efficacité leur permettant de se ménager une marge de manœuvre et un degré de souplesse répondant à leurs besoins opérationnels. Le HCR et le PAM ont mis en place des mécanismes pour le recrutement et l'emploi de consultants qualifiés dans les délais les plus brefs, des fois en une journée. Par exemple, il y avait un besoin urgent de consultants en 2004, lorsque le PAM devait réagir rapidement au tsunami dans l'océan Indien, et de nouveau en 2008, lors de la crise des prix

des denrées alimentaires. Le PAM avait, par rapport aux années précédentes, employé un nombre plus élevé de consultants pour appuyer son intervention d'urgence. Le HCR recourt à des accords prévisionnels et à des plans de déploiement avec divers partenaires pour s'assurer un appui opérationnel, par la fourniture à la fois de personnel, d'équipement et d'ensembles de moyens techniques. Un plan de déploiement est un arrangement prévisionnel en vertu duquel les personnes déployées sont sélectionnées conjointement par le HCR et un organisme partenaire à partir d'un fichier de personnes pouvant être déployées.

L'application de la recommandation ci-après devrait renforcer l'efficacité des organismes du système des Nations Unies.

Recommandation 8

Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies devraient réviser leur politique et leurs pratiques en matière de fichiers de consultants et de mise en concurrence en vue d'élargir le pool disponible de candidats qualifiés et d'adopter des mesures de mise en concurrence adéquates, de préférence adaptées à la durée et au coût des contrats.

C. Diversité géographique et parité des sexes

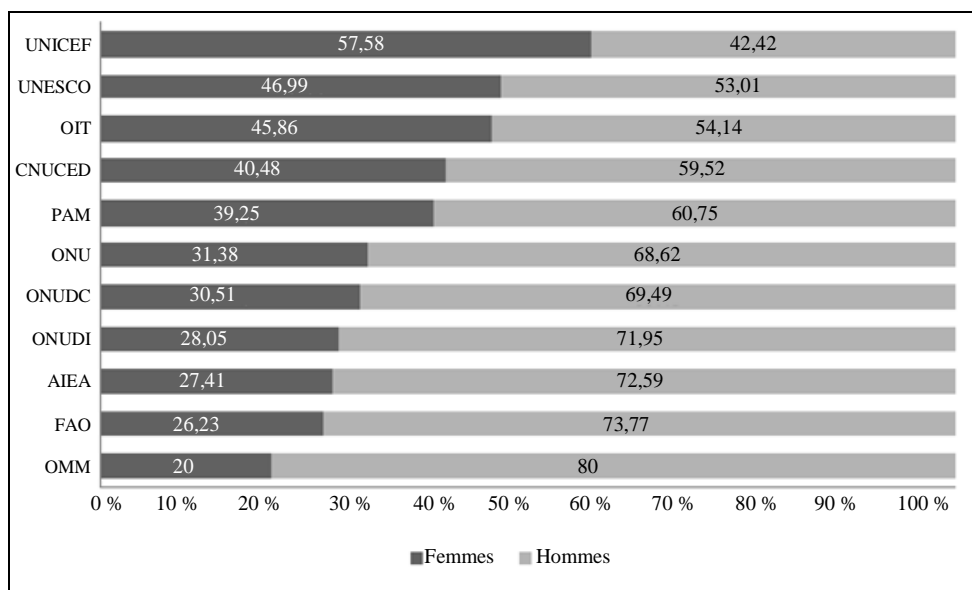
134. Afin de se doter d'un effectif international paritaire, la plupart des organismes du système des Nations Unies ont adopté une politique relative à la représentation géographique et à une parité des sexes au sein de leur personnel. Dans le même esprit, les organes directeurs de certaines organisations ont demandé que la répartition géographique et la parité des sexes s'agissant des compétences extérieures soient renforcées grâce à la sélection des consultants sur une base géographique plus large et grâce au recrutement de davantage de femmes. L'Assemblée générale des Nations Unies, le Conseil d'administration du PNUE, le Conseil exécutif de l'UNESCO et le Comité financier de la FAO ont adopté des résolutions sur la question. Compte tenu du nombre élevé de consultants qu'emploient les organisations, il conviendrait de prendre en considération la diversité géographique et la parité des sexes pour cette partie aussi des effectifs.

135. Dix organisations n'ont pas de politique en la matière. Durant les entretiens, beaucoup de responsables ont démontré une attitude positive face à ces questions, mais il ressort de l'examen que peu d'attention était accordée à la promotion de la diversité géographique et de la parité des sexes. La politique des organisations en cette matière est exposée dans l'annexe VII au présent rapport.

Parité des sexes

136. Les statistiques disponibles (voir fig. 3 ci-après) indiquent que, sauf à l'UNICEF, un grand nombre de consultants individuels employés par les organismes du système des Nations Unies sont des hommes. Durant les entretiens, certaines organisations ont fait valoir que leurs domaines d'expertise restaient dominés par les hommes. L'Inspecteur a toutefois relevé qu'aucun effort particulier n'était fait pour trouver et recruter des candidates. Les organisations devraient mettre au point des stratégies volontaristes visant à améliorer la parité des sexes, par exemple une campagne d'information visant à constituer un pool plus large de consultants disponibles.

Figure 3
**Parité hommes/femmes parmi les consultants dans les organismes
 du système des Nations Unies, juin 2010 (%)**



Source: Données recueillies par le CCI.

Diversité géographique

137. Les données disponibles (voir tableau 1 ci-dessous) font clairement apparaître que le déséquilibre géographique persiste et continue de porter atteinte au caractère international du système des Nations Unies. Les responsables ont affirmé que le lieu où se trouve l'organisme détermine, dans une certaine mesure, la diversité des effectifs, les consultants étant souvent recrutés à l'endroit où les services doivent être fournis. Cela peut expliquer, dans une certaine mesure, l'absence de diversité au siège, mais pas à l'échelle de l'ensemble de l'organisation. L'emploi de consultants ayant atteint des niveaux élevés, les organisations doivent adopter une démarche plus volontariste en vue d'améliorer la diversité géographique par l'adoption d'une politique en la matière et de mesures d'accompagnement de sa mise en œuvre.

138. Les chiffres disponibles montrent que souvent une part importante de l'effectif des consultants provient d'un petit nombre de pays occidentaux. L'UNICEF, la CNUCED, l'ONUDC et l'OMM ont des pools d'experts relativement moins diversifiés. L'ONUDI a une meilleure répartition comparativement aux autres organisations, avec des consultants provenant de 150 pays (la part de la nationalité la mieux représentée étant seulement de 4,45 %).

Tableau 1
Diversité des consultants des organismes des Nations Unies, juin 2010

	Pays représentés	Part des 5 nationalités les plus représentées (%)	Part des 10 nationalités les plus représentées (%)
ONU	28	74,41	90,17
UNICEF	63	73,72	81,72
OMM	41	57,44	73,33
CNUCED	31	58,82	70,59

	Pays représentés	Part des 5 nationalités les plus représentées (%)	Part des 10 nationalités les plus représentées (%)
OIT	82	48,48	62,84
AIEA	85	45,03	60,07
PAM	118	43,14	59,18
UNESCO	104	48,73	59,02
FAO	133	40,10	55,09
ONUDI	150	16,91	27,83

Source: Sur la base des chiffres fournis au CCI.

139. La mise en œuvre d'une politique dynamique en matière de fichiers de consultants constitue un important facteur d'amélioration à la fois de la diversité géographique et de la parité des sexes, cette politique fournissant aux responsables un pool plus large de candidats qualifiés pour la sélection. Les organisations doivent être plus volontaristes pour toucher des candidats provenant de pays en développement. Cela peut être fait par diverses méthodes, notamment celles qui suivent:

- *Planifier les besoins en consultants longtemps à l'avance, afin de pouvoir élargir le pool de consultants;*
- *Explorer des voies plus novatrices de recherche de candidats provenant de pays en développement, telles que le placement d'avis de vacance de poste sur les sites Internet des groupes professionnels concernés dans ces pays;*
- *Exiger qu'au moins un des candidats présélectionnés provienne d'un pays en développement;*
- *Fixer des objectifs indicatifs de diversité et de parité des sexes, et assurer un suivi régulier de leur réalisation.*

140. Les objectifs de nombreuses organisations étant fortement liés aux questions de développement, l'emploi de consultants qualifiés provenant de pays en développement pourrait contribuer à la réalisation de ces objectifs. Compte tenu du nombre important de consultants employés dans l'ensemble du système des Nations Unies, il conviendrait d'accorder à présent plus d'attention à cette question.

L'application de la recommandation ci-après devrait améliorer la gestion des consultants par une diffusion des meilleures pratiques.

Recommandation 9

Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies devraient veiller à ce que la diversité géographique et la parité des sexes soient prises en compte dans leurs politiques d'emploi de consultants et adopter une attitude plus volontariste en cette matière.

D. Rémunération

141. Il existe de grandes disparités et incohérences en matière de rémunération dans l'ensemble du système et au sein de chaque organisation. Dans l'annexe VI au présent rapport figurent des renseignements succincts sur les barèmes de rémunération appliqués dans le système des Nations Unies et sur les différentes autorités qui déterminent les rémunérations et accordent des dérogations aux règles et aux plafonds de rémunération.

142. Partout dans le système, lorsqu'il s'agit de déterminer les rémunérations, divers éléments sont pris en considération, comme, notamment, le profil et l'expérience du consultant tels qu'ils ressortent du curriculum vitae, la complexité des services ou produits à fournir et la rémunération précédente du consultant. Dans la pratique, les responsables ont tendance à établir la rémunération principalement sur la base du profil et de l'expérience du consultant, ce qui peut aboutir à une rémunération plus élevée que celle qui est nécessaire. De plus, dans certains documents d'orientation relatifs à la détermination de la rémunération, l'accent est mis sur l'expérience et les qualifications du consultant plutôt que sur la nature et la complexité du travail à faire.

143. En outre, faute d'un financement suffisant les responsables sont souvent amenés à opter pour un niveau moins élevé de rémunération. Cela est souvent le cas lorsque les fonds/crédits disponibles ne suffisent pas à offrir le niveau de rémunération voulu. Lorsque les organisations procèdent à un examen minutieux de la rémunération, c'est pour éviter d'offrir des honoraires de consultant élevés; rien n'est fait pour empêcher l'offre d'une faible rémunération.

144. Le premier élément de détermination de la rémunération devrait être la complexité des tâches à accomplir et des services à fournir, tels que décrits dans le cahier des charges, plutôt que le profil ou l'expérience. Un même travail doit valoir des rémunérations de niveaux comparables. L'élaboration de cahiers des charges détaillés et précis, avec une définition claire des services attendus, revêt une importance cruciale pour le recrutement des consultants les mieux qualifiés, la détermination d'une rémunération équitable, le suivi et l'exécution des contrats et l'évaluation appropriée du comportement professionnel. Les entretiens avec les consultants et l'examen des dossiers font apparaître que, parfois, le contenu des cahiers des charges et le travail confié dans la pratique ne concordaient pas, en particulier lorsque les consultants se voient confier des missions et des contrats successifs dans l'organisation pendant une longue période. Parfois, les cahiers des charges sont par trop généraux et contiennent des dispositions vagues concernant le travail à effectuer.

145. Afin de définir un cadre pour la détermination des niveaux de rémunération, les organisations établissent généralement des fourchettes de rémunération fondées sur les barèmes de traitements de leur personnel. Les responsables sont censés décider de la fourchette à appliquer, en tenant compte de la complexité du travail et des résultats attendus, pour déterminer la rémunération définitive, dans les limites de la fourchette, en fonction de l'expérience du consultant. La décision relative à la rémunération définitive est prise soit par le responsable qui veut recruter le consultant soit par le spécialiste des ressources humaines en consultation avec ledit responsable.

146. Durant les entretiens, de nombreux consultants et responsables qui recrutent des consultants se sont plaints du manque de clarté entourant la question de la rémunération et de l'absence de directives détaillées sur la question. Si certaines organisations ne mettent en œuvre aucune politique ni directives les directives existant dans d'autres organisations ne sont généralement pas à jour ou ne comprennent qu'une liste de fourchettes de rémunération. Ceci a souvent pour conséquence des niveaux de rémunération qui diffèrent considérablement pour des tâches similaires au sein d'une même organisation, voire, des fois, une variation dans la rémunération pour des contrats successifs portant sur les mêmes tâches. Ceci nuit à une application cohérente, équitable et transparente des

fourchettes de rémunération. Les organisations doivent mettre à jour leurs barèmes de rémunération, adopter des directives détaillées pour la mise en œuvre de ceux-ci et tenir à jour des bases de données dynamiques relatives aux consultants et aux rémunérations qui leur ont été accordées.

147. Dans certains cas, il peut s'avérer difficile de déterminer une rémunération appropriée en raison de la difficulté, faute d'informations pertinentes, d'établissement d'une équivalence entre le travail fait par le consultant et les taux appliqués sur le marché. Il ressort des entretiens que les barèmes de rémunération existants doivent être assouplis davantage pour régler la question du besoin de rémunérations plus élevées dans certains domaines techniques comme les technologies de l'information et les systèmes intégrés de gestion. Parfois, les taux du marché sont pour un consultant qualifié dans ces domaines beaucoup plus élevés que la rémunération maximum fixée dans les organismes du système des Nations Unies. En pareils cas, il est important de justifier objectivement la rémunération proposée; les organisations doivent trouver des méthodes originales et objectives pour ces cas. Par exemple, les responsables qui recrutent des consultants à l'UNICEF mettent en ligne les niveaux de rémunération prévalant dans l'organisation sur les sites Internet des associations/groupes professionnels concernés, en tant qu'un des éléments de justification de leurs propositions de rémunération.

148. L'Inspecteur a constaté qu'une étude de marché appropriée n'était menée que dans un petit nombre de cas pour déterminer la rémunération dans un lieu donné ou un domaine de compétence spécialisé (comme les technologies de l'information). On comprend bien que des études de marché systématiques ne seraient ni praticables ni appropriées dans la plupart des cas. Toutefois, les organisations pourraient mener des études conjointes dans certains domaines communs d'emploi de consultants, sur la base d'une analyse coûts/avantages.

149. Certains directeurs de programme ont souligné le manque de compétitivité des niveaux de rémunération actuellement appliqués dans leurs organisations. Ces niveaux de rémunération avaient été établis des années auparavant et n'étaient plus conformes aux réalités du marché, en particulier dans certains domaines qui requièrent des compétences complexes. Les directeurs de programme ont soutenu que le système des Nations Unies courait le risque de ne plus pouvoir recruter les meilleurs experts disponibles ou de devoir se contenter d'états de service médiocres. Mention a parfois aussi été faite de ce que, pour régler la question des faibles taux de rémunération, les responsables qui recrutent des consultants recourent à des pratiques inappropriées comme la prorogation fictive de la durée du contrat pour certains éléments livrables afin de compenser l'insuffisance de la rémunération.

L'application de la recommandation ci-après devrait renforcer l'efficacité de la gestion des consultants.

Recommandation 10

Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies devraient veiller à ce que, dans leurs organisations respectives, soit adoptée une politique de rémunération actualisée pour l'emploi de consultants, comportant des directives propres à assurer une mise en œuvre cohérente.

E. Contrôle

Appréciation du comportement professionnel des consultants

150. Compte tenu de la nature de leur travail et de leur statut, les consultants individuels sont censés travailler de manière indépendante et à titre individuel. Toutefois, l'évaluation de leur comportement professionnel revêt une importance tant aux fins de la rémunération que de l'archivage pour de futurs contrats. Dans le système des Nations Unies, la grande majorité des organisations, à l'exception de l'AIEA, de l'OIT, de l'OMPI et de l'OMM, ont mis en place des procédures types d'évaluation du comportement professionnel.

151. Certaines organisations évaluent le comportement professionnel des consultants en utilisant des formulaires contenant des questions détaillées, tandis que d'autres organisations n'utilisent aucun formulaire, mais exigent une déclaration d'exécution satisfaisante par le responsable ayant recruté le consultant. Des formulaires très détaillés et structurés pour l'évaluation de l'accomplissement de l'ensemble du travail et de la qualité de celui-ci, y compris des compétences techniques et personnelles du consultant, sont employés par l'UNICEF, le PAM et l'OMS. Ces formulaires types sont utilisés pour imposer une évaluation effective du comportement professionnel. L'Inspecteur encourage toutes les organisations à utiliser des formulaires d'évaluation similaires.

152. Le moment où est effectuée l'évaluation devrait être considéré en fonction de la durée du contrat. Par exemple, l'UNICEF procède à une évaluation à la fin de la mission pour les contrats de moins de six mois, mais procède à une évaluation d'étape après six mois d'exécution de contrats de plus longue durée.

153. Sur la base des dossiers d'emploi de consultants examinés, la qualité et le sérieux de l'évaluation du comportement professionnel varient grandement d'une organisation à l'autre et d'un département à l'autre au sein d'une même organisation, selon les responsables ayant recruté des consultants. Les documents d'évaluation ne comportent pas d'élément qualitatif concernant le travail effectué ou le produit fourni. Il existe le risque que l'évaluation du comportement professionnel soit considérée comme un simple exercice bureaucratique et que les formulaires soient remplis sans beaucoup d'attention, de sorte que la valeur ajoutée pratique de l'évaluation se trouve négligée. Dans les cas où une évaluation du comportement professionnel ne constitue pas un critère à retenir pour le paiement final, la qualité de l'évaluation et l'utilisation de formulaires d'évaluation se trouvent particulièrement compromises. L'exigence d'une évaluation obligatoire du comportement professionnel avant le paiement final devrait améliorer le processus.

154. Pour permettre une évaluation appropriée du comportement professionnel, les cahiers des charges établis dans les contrats de consultant devraient inclure une claire description des tâches à accomplir, des résultats attendus et des mesures précises de ces résultats. Dans un certain nombre de dossiers examinés, le cahier des charges était vague, par trop général et ne mettait en exergue que les activités que devait entreprendre le consultant. Dans certains cas, le cahier des charges s'apparentait à une définition d'emploi pour un poste ordinaire de fonctionnaire et comprenait l'exigence d'avoir à exécuter «d'autres tâches en cas de besoin». En l'absence de critères de performance, la procédure d'évaluation du comportement professionnel est souvent considérée comme achevée avec la mention «travail satisfaisant».

155. Les résultats de l'évaluation du comportement professionnel ne sont généralement pas partagés avec les consultants. Durant les entretiens, ces derniers, en particulier ceux employés pendant de longues périodes, ont manifesté un intérêt à voir les formulaires d'évaluation et à discuter de leur comportement professionnel avec leurs superviseurs. Partager les résultats de l'évaluation du comportement professionnel avec les consultants peut contribuer à améliorer la performance de ceux-ci et la qualité de leur travail. Il est

aussi apparu lors de l'examen qu'aucun mécanisme de sanction n'était en place pour les cas de médiocres états de service; et que les retenues d'une partie ou de la totalité du paiement sont rares. Il semble aussi que les responsables ayant recruté des consultants sont quelque peu réticents s'agissant de reconnaître la médiocrité ou le caractère non satisfaisant des services fournis.

Absence de partage de l'information sur le comportement professionnel

156. Dans de nombreuses organisations, il n'existe pas de mécanisme adéquat de partage de l'information relative au comportement professionnel. Les documents portant sur le comportement professionnel antérieur des consultants sont rarement conservés dans une base de données centrale informatisée. De ce fait, il n'est pas rare de voir des consultants être recrutés par différents départements, en dépit d'une évaluation négative portant sur un emploi antérieur dans un autre département.

157. Il existe un avantage potentiel dans l'établissement d'un lien électronique entre des fichiers de consultants et les documents d'évaluation du comportement professionnel de ceux-ci, et dans le fait de rendre ces données accessibles pour les responsables qui recrutent des consultants. Ceci peut faciliter la sélection des candidats les mieux qualifiés pour de futurs contrats de consultant. En outre, **les systèmes informatiques devraient porter automatiquement à l'attention des responsables qui recrutent des consultants les noms des consultants dont le comportement professionnel antérieur a été considéré comme non satisfaisant.**

158. Certaines organisations sont déjà en train de prendre des dispositions visant à une meilleure utilisation des évaluations. Les responsables de l'ONUS/ONUDC sont autorisés à examiner les documents portant sur le comportement professionnel pendant le processus de sélection. L'OMS conserve les documents d'évaluation dans une base de données documentaire, qui peut faciliter leur utilisation par les responsables qui recrutent des consultants.

Suivi, audit et établissement de rapports

159. Le bien le plus précieux des organismes du système des Nations Unies est constitué par leurs ressources humaines. Si chaque aspect du recrutement et de la gestion du personnel est suivi de près, le recrutement et la gestion des consultants sont souvent négligés ou ignorés. Le nombre élevé de consultants employés fait courir aux organisations d'importants risques de préjudice financier et d'atteinte à leur réputation, ce qui impose que les contrats de consultant soient suivis et supervisés de près, non seulement par les hauts responsables et les organes de contrôle interne, mais aussi par les organes délibérants ou directeurs.

Nécessité d'un audit ciblé à l'échelle de toute l'organisation

160. Les rapports d'audit interne analysés dans le cadre du présent examen font apparaître une absence de mise en concurrence dans la sélection des consultants, une utilisation abusive des contrats de consultant pour l'exercice de fonctions devant l'être par le personnel et des pratiques de rémunérations élevées injustifiées. Bien qu'il y ait des rapports d'audit portant sur les contrats de consultant, ces rapports sont limités à quelques départements. Des rapports d'audit à l'échelle de toute l'organisation en matière de contrats de consultant ou sur les arrangements concernant des non-fonctionnaires ne sont pas fréquents dans les organisations. Compte tenu des ressources substantielles en jeu et de l'ampleur des délégations de pouvoirs, les contrats de consultant et autres arrangements pour non-fonctionnaires pourraient constituer un domaine majeur de risque pour de nombreuses organisations.

161. **Il existe un avantage potentiel dans le fait d'effectuer des audits ciblés à l'échelle de l'organisation sur la question, en particulier dans les organisations où il est fait un recours important aux consultants.** Les responsables de la FAO ont informé l'Inspecteur que les auditeurs avaient inclus dans leur plan d'audit axé sur les risques pour 2012-2013 un examen des politiques et procédures générales suivies par l'organisation en matière d'utilisation des ressources humaines autres que les fonctionnaires, notamment des consultants. L'AIEA aussi a fait savoir que son service de contrôle interne avait entrepris une évaluation à l'échelle de l'organisation des pratiques suivies dans l'emploi des consultants en 2011. Le Bureau des services de contrôle interne de l'ONU a procédé à un certain nombre d'audits portant sur l'emploi des consultants dans divers départements du Secrétariat.

Nécessité d'un meilleur suivi

162. Ainsi qu'indiqué ci-dessus, la responsabilité en matière d'emploi des consultants est déléguée dans de nombreuses organisations. La direction considère souvent que le suivi et la tâche consistant à faire respecter la politique définie pour l'emploi des consultants relèvent de la responsabilité des départements d'audit interne. L'absence d'appropriation, conjuguée à l'absence de systèmes informatiques adéquats, crée des risques importants pour les organisations. Par conséquent, les chefs de secrétariat doivent assumer leur responsabilité de gestionnaires et mettre en place des mécanismes à cet effet.

163. Les systèmes intégrés de gestion ont un rôle central à jouer pour assurer un suivi efficace. De nombreux systèmes informatiques actuels n'offrent pas la possibilité d'obtenir des renseignements pertinents sur les consultants individuels, en particulier ceux des bureaux extérieurs. De fait, les renseignements disponibles sont souvent parcellaires ou incomplets, et ne sont fournis que sur demande. Les renseignements sur les consultants sont souvent conservés dans différentes parties du système, ce qui ne permet pas de totalement et facilement rendre compte, analyses à l'appui, de l'emploi global des consultants. Cette situation a des répercussions fâcheuses sur l'efficacité de la gestion, du suivi et du contrôle de l'emploi des consultants, de même que sur l'efficacité de la planification de l'emploi de l'ensemble des effectifs.

164. Certaines organisations disposent déjà d'un système intégré de gestion, qui contient nombre de renseignements sur les consultants, notamment des évaluations de leur comportement professionnel. La FAO, l'ONUV/ONU DC, l'OACI, le FIDA, l'OPS et l'UNICEF disposent tous de systèmes informatiques à même de fournir divers types de renseignements pertinents sur les consultants. Les fichiers informatiques du FIDA contiennent diverses données pertinentes, telles que l'identifiant unique, le nom, le sexe, le pays d'origine, la durée de l'engagement, la rémunération, les voyages, le domaine d'expertise et les dérogations (par exemple, la dérogation au plafond de rémunération). Le système de l'OPS produit des rapports mensuels contenant des renseignements sur la durée des contrats en cours, le personnel proche de la retraite et la date d'expiration du contrat, ce qui alerte les responsables et permet une meilleure planification.

165. L'ONUDI est en train d'introduire un nouveau module des ressources humaines dans son système informatique pour prendre en compte le personnel non fonctionnaire. Dans sa politique, l'ONUDI prévoit l'établissement de rapports annuels sur divers aspects de l'emploi de compétences extérieures, notamment la structure des honoraires appliquée, les cas nécessitant une autorisation spéciale, l'équilibre géographique et divers indicateurs découlant des rapports d'évaluation. Ces rapports sont ensuite distribués à la direction.

166. L'UNICEF a fourni sur l'emploi des consultants des données complètes qui ont notamment trait au nom, au sexe, à la nationalité, à la relation précédente avec l'organisation, au statut local ou international, aux données administratives et financières figurant dans les contrats, aux dates des contrats, aux sources de financement, aux factures

et aux soldes de fonds/crédits et aux renseignements d'ordre opérationnel, tels que le nom et le domaine d'activité du responsable.

167. Bien que les possibilités offertes par les systèmes informatiques des organismes du système des Nations Unies varient et que ces systèmes ne couvrent pas tous les aspects de l'emploi des consultants, il convient de noter que les organisations n'utilisent pas pleinement les renseignements déjà disponibles pour le suivi et le contrôle de l'emploi des consultants, et pour la prise de décisions concernant cet emploi. La plupart des organisations n'établissent pas de rapports analytiques internes et ne procèdent pas à un échange de vues sur les conclusions au niveau de la direction. L'Inspecteur rappelle que les systèmes informatiques sont conçus non seulement à des fins opérationnelles, mais qu'ils doivent aussi servir en tant qu'outils de gestion et de suivi. Les organisations ont tendance à ne fournir de statistiques relatives à l'emploi de consultants que sur la demande de leurs organes directeurs, au lieu de s'en servir pour un suivi interne efficace et pour une utilisation judicieuse des ressources.

168. La direction et les organes directeurs devraient recevoir à la fois des données statistiques et des renseignements et évaluations analytiques, tels que les tendances nouvelles et les mutations dans l'emploi des consultants, les niveaux des dérogations et les justifications de celles-ci, les lieux de la dérogation, l'indication des endroits où sont employés les consultants dans les locaux des organisations, de même que les programmes permettant de mettre en place les mesures pertinentes pour faire face aux risques identifiés. Les organismes du système des Nations Unies doivent adopter une approche planifiée et structurée de la collecte et de l'utilisation des renseignements.

169. Durant les entretiens, les responsables de deux organisations ont indiqué que, sur la base d'un examen des statistiques relatives à l'emploi des consultants, leurs chefs de secrétariat se sont interrogés sur le bien-fondé de l'emploi des consultants et ont appelé l'attention des directeurs sur ce point, ce qui a eu pour conséquence une baisse drastique de l'emploi des consultants. Voilà un exemple de la manière dont une action de suivi simple de la direction peut produire un effet sur l'utilisation judicieuse des ressources.

Encadré 4

Éléments à enregistrer, analyser et rapporter

- *Évaluation du poids relatif du personnel non fonctionnaire/des consultants dans les effectifs totaux;*
- *Ventilation des dépenses totales liées à l'emploi de consultants par types de contrat, par département/bureau, par lieu et par programme;*
- *Nombre de contrats par type et honoraires dans chaque unité administrative, et lieu et à l'échelle mondiale;*
- *Ventilation des contrats par fourchette de rémunération et groupe professionnel;*
- *Diversité géographique et parité des sexes;*
- *Durée des contrats par catégorie et par durée moyenne;*
- *Source de financement (crédits budgétaires ou fonds extrabudgétaires);*
- *Statistiques concernant les dérogations aux règlements et statuts (par exemple, dépassement du plafond de rémunération, limites de la durée) et ventilation des dérogations par département/bureau et pays;*
- *Nombre de membres du personnel retraités réengagés, niveau, durée et lieu du nouvel engagement;*

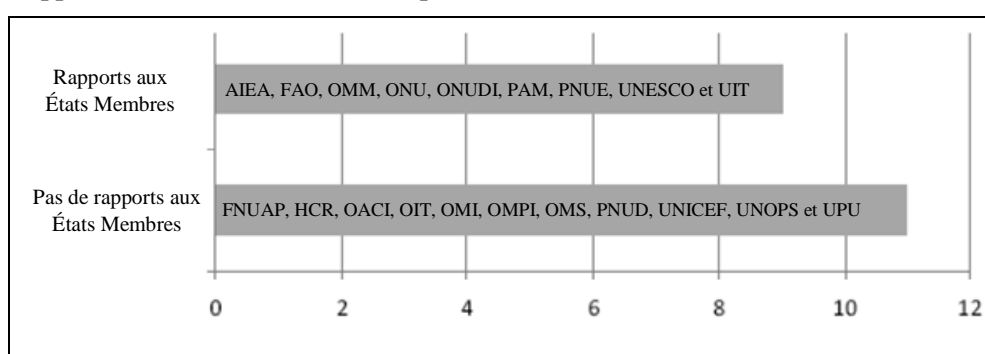
- Nombre et fichier des consultants sous contrat pour une durée supérieure à un an au cours d'une période de deux ans, par lieu et par domaine d'emploi;
- Analyse des renseignements ci-dessus, notamment la justification des dérogations, les tendances et la comparaison avec les années précédentes.

Renforcement du rôle de contrôle exercé par les organes délibérants ou directeurs

170. La FAO, l'AIEA et le Secrétariat de l'ONU, le PNUE, l'UNESCO, l'ONUDI, le PAM et l'OMS font régulièrement rapport à leurs organes délibérants ou directeurs sur l'emploi des consultants. Ces rapports soit mettent l'accent sur les consultants et autres types de non-fonctionnaires soit traitent de la gestion des ressources humaines en général, en consacrant une section à l'emploi de consultants.

Figure 4

Rapports aux États Membres sur le personnel non fonctionnaire/les consultants



Source: Questionnaire et étude préliminaire du CCI.

171. En général, ces rapports ne contiennent pas de statistiques analytiques complètes, ni d'évaluation pertinente de ces statistiques, ni encore de conclusions pratiques pour la prise de décisions, et seuls quelques-uns d'entre eux dénotent un niveau suffisant d'analyse et présentent des conclusions pratiques à l'intention des États Membres.

172. Le rapport de l'UNESCO contient des statistiques et une analyse relativement satisfaisantes¹⁹ et fournit des renseignements sur l'ensemble des dépenses afférentes aux contrats de consultant, présentées en montants et en pourcentages du budget général; le rapport contient aussi une comparaison avec les chiffres de l'année précédente, une ventilation des contrats entre le siège et les bureaux extérieurs, la dépense moyenne par contrat, la source de financement des contrats du siège et des bureaux extérieurs par le budget ordinaire et par des ressources extrabudgétaires, la ventilation des contrats de consultant par montant et durée et par secteur/bureau, par activité thématique et par groupe régional, le nombre d'ex-membres du personnel à la retraite recrutés et le montant des dépenses au siège dans les bureaux régionaux.

173. Compte tenu des incidences d'ordre structurel sur les politiques menées qu'induit l'augmentation du nombre de consultants, il est impératif que les organes délibérants ou directeurs des organisations exercent leur fonction de contrôle. À cette fin, cette question devrait être inscrite à l'ordre du jour des réunions des organes délibérants ou directeurs, soit en tant que point distinct de l'ordre du jour ou en tant qu'une des questions se rapportant à la gestion des ressources humaines. Afin de faciliter l'exercice par ces organes de leur

¹⁹ Rapport du Directeur général de l'UNESCO sur l'emploi de contrats de consultant individuel et de contrats d'honoraires par le Secrétariat en 2010. 186 EX/6 Part IX.

fonction de contrôle, les chefs de secrétariat des organisations devraient leur fournir périodiquement des rapports analytiques de qualité.

L'application de la recommandation ci-après devrait permettre de renforcer le contrôle des contrats de consultant et le respect de la politique en la matière.

Recommandation 11

Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies devraient renforcer le contrôle de l'emploi de consultants par une évaluation efficace du comportement professionnel de ces derniers et par des audits, un suivi et l'établissement de rapports analytiques internes et externes les concernant, en vue d'assurer une utilisation appropriée des contrats de consultant et un emploi judicieux des ressources.

Recommandation 12

Les organes délibérants ou directeurs des organismes du système des Nations Unies devraient exercer leur fonction de contrôle en matière d'emploi de consultants en procédant régulièrement à un examen des renseignements analytiques fournis par les chefs de secrétariat desdits organismes.

V. Nécessité d'une approche commune à l'échelle du système

174. Il ressort de l'examen que les politiques mises en œuvre ne reposaient pas sur des principes essentiels et des critères y afférents devant aider les responsables à choisir entre contrats de fonctionnaire et contrats de non-fonctionnaire. Au regard de la pratique et des principes internationaux du travail, les organismes du système des Nations Unies devraient mieux tenir compte de l'existence, ou de l'inexistence, d'une relation de travail (employeur-employé) pour déterminer la modalité contractuelle appropriée et les autres avantages sociaux. Dans le cas d'une relation de travail établie, que le travail à accomplir fasse partie ou non des fonctions essentielles ou qu'il soit continu ou pas, la modalité contractuelle doit être un contrat de fonctionnaire. Dans le cas d'une relation avec un vacataire indépendant, la modalité contractuelle doit être un contrat de non-fonctionnaire.

175. **Les organismes du système des Nations Unies doivent aligner leurs politiques sur les principes internationaux et les meilleures pratiques internationales du travail**, afin de créer les conditions d'une clarification de la définition fonctionnelle des notions de fonctionnaire et de non-fonctionnaire et d'établir une différence entre ces catégories d'effectifs. Une telle différenciation claire aiderait les responsables à choisir la modalité contractuelle appropriée sur la base de directives et d'indicateurs connus. En outre, les responsables devraient être informés de ce que le choix d'un contrat doit être fondé sur des critères de relation de travail plutôt que sur tous autres éléments.

176. Le présent rapport contient 13 recommandations qui visent à améliorer les politiques et pratiques des organisations en matière d'emploi de consultants. Onze recommandations sont adressées aux chefs de secrétariat des organisations. Si c'est aux chefs de secrétariat qu'incombe la responsabilité primordiale de l'application des recommandations, le Réseau ressources humaines du Comité de haut niveau sur la gestion pourrait grandement faciliter leur application de façon harmonisée, par la discussion et l'élaboration de politiques et de directives communes dans les domaines pertinents.

177. Les organismes du système des Nations Unies font face aux mêmes défis et problèmes s'agissant de l'emploi des consultants et autres non-fonctionnaires. Les recommandations 1, 2, 3, 4, 5, 6 et 10, en particulier, devraient être débattues à l'échelle du système et une approche commune devrait être adoptée à leur sujet pour faciliter une application cohérente et homogène dans l'ensemble du système. À cet effet, **un groupe de travail/équipe spéciale devrait être mis sur pied sous l'égide du Comité de haut niveau sur la gestion, avec pour mandat spécifique de définir une approche commune propre à guider les organisations dans l'application de ces recommandations.**

L'application de la recommandation ci-après devrait renforcer la gestion des contrats de consultant grâce à la diffusion des meilleures pratiques.

Recommandation 13

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, en sa qualité de Président du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS), devrait, par l'entremise du Réseau ressources humaines du Comité de haut niveau sur la gestion, prendre l'initiative de la définition d'une approche commune de la politique à mettre en œuvre en vue de l'application des recommandations 1, 2, 3, 4, 5, 6 et 10 du présent rapport. La mise sur pied d'une équipe spéciale à cette fin devrait être envisagée.

Annexe I

Politiques relatives aux consultants individuels dans les organismes du système des Nations Unies

<i>Organisme</i>	<i>Politique ou autre document pertinent</i>	<i>Référence</i>	<i>Date</i>
Nations Unies, fonds et programmes			
Secrétariat de l'ONU	Instruction administrative du Secrétaire général sur les consultants et les vacataires individuels	ST/AI/1999/7	1999, modifiée en 2006
	Instruction administrative du Secrétaire général sur les consultants et les participants à des réunions consultatives	ST/AI/296/Amend.1	
PNUE	Instruction administrative du Secrétaire général sur les consultants et les vacataires individuels	ST/AI/1999/7	1999, modifiée en 2006
HCR	Directives générales concernant l'emploi de consultants au Bureau du Haut-Commissariat pour les réfugiés	IOM/021-FOM/021/2005	2005
PNUD	Gestion de contrats individuels	-	2010
FNUAP	Politiques et procédures du FNUAP en matière de personnel: a) consultants au siège du FNUAP; b) consultants internationaux dans les lieux d'affectation hors siège du FNUAP; et c) consultants locaux dans les lieux d'affectation hors siège du FNUAP	-	2012
UNICEF	Manuel des ressources humaines, livre I, volume II, chapitre 6, Personnel temporaire, section 2, consultants et vacataires	CF/MN/P.I/6.2	2004
UNOPS	Directive administrative n° 21, révision 3 de l'instruction: Politique en matière de contrats de prestation individuels et l'instruction administrative y afférente	OD21/Rev.3 AI/HRPG/2012/01	(révisée en 2012)
PAM	Manuel de la FAO, section 317 relative aux consultants s'applique au PAM, sauf lorsqu'elle est remplacée par la Directive WFP/HR/2000/01 concernant la gestion des consultants ou par d'autres dispositions relatives aux délégations de pouvoirs en matière de ressources humaines	FAO MS.III.317 WFP/HR/2000/01	2002 2000

<i>Organisme</i>	<i>Politique ou autre document pertinent</i>	<i>Référence</i>	<i>Date</i>
<i>Institutions spécialisées et AIEA</i>			
OIT	Directive du Bureau relative aux contrats de collaboration extérieure	IGDS 224	2011
FAO	Manuel administratif de la FAO, section 317 relative aux consultants	FAO MS.III.317	2002
UNESCO	Manuel des ressources humaines de l'UNESCO sur les contrats de consultant individuel et autres spécialistes et appendice 13 F-1 sur les lignes directrices concernant les contrats de consultant individuel	HRM 13.10 et HR Appendix 13 F-1	2012
OACI	Politique de l'OACI relative aux contrats de consultant/vacataire individuel Manuel sur la coopération technique et autres manuels opérationnels	-	2011 2000
OMS	Note d'information sur la politique et les procédures relatives aux consultants, manuel électronique (VI.2.4) et notes d'orientation à l'attention des services d'achat	Note d'information 19/2008	2008
UPU	(L'UPU a établi quelques documents sur les méthodes procédurales et défini quelques processus détaillés concernant les contrats de consultant. Ces documents n'ont pas été rendus publics et sont destinés à un usage interne par les responsables employant des consultants)	-	-
UIT	Mémoire interne sur le recrutement des consultants dans le cadre d'accords de louage de services (SSA), y compris pour des travaux linguistiques confiés à des consultants et traducteurs	-	2010
OMM	Instructions permanentes de l'OMM relatives aux modifications aux accords de louage de services (SSA)	Note de service 15/2011	2011
OMI	Manuel des procédures en matière de coopération technique	-	2010
OMPI	- (L'OMPI est en train de réviser l'ensemble du régime contractuel pour les fonctionnaires et les non-fonctionnaires)	-	-
ONUDI	«Framework for the Recruitment and Management of Consultants and Short-term Experts Recruited under Special Service Agreement (SSA) and Service Agreement (SA)» (Instruction administrative du Directeur général relative au cadre pour le recrutement et l'administration du personnel au titre de contrats de service individuels)	DG.AI.9/Addendum2 et son amendement	2002, modifiée en 2011 et révisée en 2012
ONUDI	Cadre pour le recrutement et l'administration du personnel engagé dans le cadre d'accords de services individuels	UNIDO/AI/2012/02	2012
OMT	Informations non disponibles		

<i>Organisme</i>	<i>Politique ou autre document pertinent</i>	<i>Référence</i>	<i>Date</i>
AIEA	«Personnel Not Subject to Standard Recruitment Procedures, Part II, Section 11 and Annex I» (Manuel administratif de l'AIEA sur le personnel non assujetti à la section 11 de la partie II et à l'annexe I des procédures de recrutement normales)	AM.II/11 et son annexe IV	2011
<i>Autre</i>			
OPS	Manuel de l'OPS/OMS, section III.16.2 relative aux consultants	E-Manual III.16.2	2011

Annexe II

Définitions de «consultant individuel» dans les organismes du système des Nations Unies

<i>Organisme</i>	<i>Définition du consultant individuel</i>	<i>Source</i>
Nations Unies, fonds et programmes		
Secrétariat de l'ONU	Un consultant est un spécialiste ou toute autre personne possédant des compétences reconnues dans un domaine particulier que l'ONU engage à titre temporaire en qualité de conseiller auprès du Secrétariat. Il a des qualifications ou des connaissances spéciales que ne possède normalement pas le personnel du Secrétariat et dont celui-ci n'a pas besoin de façon continue. Les fonctions qui lui sont confiées sont axées sur la recherche de résultats concrets et consistent notamment à analyser des problèmes, diriger des séminaires ou des cours de formation, établir des documents pour des conférences ou réunions, ou rédiger des rapports sur des questions relevant des domaines de spécialisation pour lesquels l'Organisation a besoin d'un avis ou d'une assistance.	ST/AI/1999/7
PNUE	Un contrat de consultant individuel est un contrat temporaire offert par l'organisation à un spécialiste ou à toute personne possédant des compétences reconnues dans un domaine particulier et qui est engagé en qualité de conseiller. Parmi les types de contrats considérés comme des contrats de consultant figurent ceux portant sur des sujets relatifs à l'analyse des problèmes, l'établissement de rapports analytiques et scientifiques ou de documents pour des conférences, la direction de réunions et séminaires de formation, l'examen de programmes et projets relevant des domaines de compétence des consultants, toutes tâches qui ne peuvent pas être accomplies par le personnel soit par manque d'expertise ou parce que les capacités en ressources humaines sont inexistantes.	Questionnaire du CCI
HCR	Les consultants relèvent d'une catégorie spéciale, ainsi que spécifié dans l'instruction administrative ST/AI/1999/7. Un consultant est un spécialiste ou toute autre personne possédant des compétences reconnues dans un domaine particulier que le HCR engage à titre temporaire en qualité de conseiller. Les consultants doivent posséder des qualifications et des connaissances spéciales que ne possède normalement pas le personnel de l'organisation et dont celle-ci n'a pas besoin de façon continue.	Politique du HCR relative aux consultants individuels (03/2005)
PNUD	«Consultant individuel» s'entend d'une personne qui fournit des services se caractérisant par ce qui suit: tâches de non-fonctionnaire; prescription d'un délai; enfin, rémunération directement liée à la fourniture de produits vérifiables et quantifiables.	Questionnaire du CCI

<i>Organisme</i>	<i>Définition du consultant individuel</i>	<i>Source</i>
FNUAP	Un consultant est un vacataire indépendant qui n'est ni un «fonctionnaire» ni un «agent» au sens du Statut du personnel des Nations Unies ou de la Convention sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies. Il s'agit d'une personne dont les services sont requis par le FNUAP sur la base d'un engagement de courte durée pour fournir une expertise, c'est-à-dire des services de conseil ou d'experts, des qualifications et des connaissances spéciales inexistantes ou non disponibles chez le personnel du FNUAP, ou des qualifications dont le FNUAP n'a pas besoin de façon continue. Le FNUAP considère les personnes titulaires de contrats de consultant comme des consultants. Ceci comprend les titulaires d'accords de louage de services (SSA).	Questionnaire du CCI
UNICEF	Un consultant est un spécialiste ou toute autre personne possédant des compétences reconnues dans un domaine particulier que l'UNICEF engage à titre temporaire, pendant une période spécifique, en qualité de conseiller. Un consultant doit avoir des qualifications ou des connaissances spéciales que ne possède normalement pas le personnel de l'UNICEF et dont celui-ci n'a pas besoin de façon continue. Il ne doit exercer aucune des fonctions ou responsabilités du personnel ordinaire.	Manuel des ressources humaines, livre I, volume II, chapitre 6, section 2 (CF/MN/P.I/6.2)
UNOPS	Le contrat de louage de services individuel (ICA) est utilisé pour engager une personne devant remplir des fonctions spécifiques ou fournir un travail défini dans le cadre d'un projet axé sur des réalisations limitées dans le temps.	Directive du Bureau OD.21/Rev.3
PAM	Un consultant est recruté pour une période limitée n'excédant pas 11 mois pour fournir des conseils d'expert dans un domaine spécialisé dans lequel le Programme ne possède pas de personnel qualifié. À l'occasion, des consultants peuvent aussi être employés sur une base temporaire pour exercer des fonctions du personnel ordinaire, lorsque les ressources en personnel ne sont pas immédiatement disponibles dans des domaines urgents ou opérationnels.	Directive des services des ressources humaines (HR/2000/001)
<i>Institutions spécialisées et AIEA</i>		
OIT	Les consultants entrent dans la catégorie des contrats de collaboration externe conclus avec des personnes agissant à titre individuel pour accomplir une tâche spécifique ou une série de tâches spécifiques dans un délai limité et déterminé.	Directive du Bureau IGDS 224 (2011)
FAO	Des personnes qui sont des autorités ou des spécialistes reconnus dans un domaine particulier et qui sont engagées pour des tâches consultatives ou de démonstration sont normalement engagées en tant que consultants.	Section 317.2.1 du Manuel de la FAO
UNESCO	Des individus (...) accomplissant des tâches consultatives, ou dotés de compétences, d'une expertise et de connaissances nécessaires à la fourniture d'un service ou d'un produit spécifique. Ils doivent posséder des qualifications et des connaissances spéciales que ne possède normalement pas le personnel de l'UNESCO, pour lesquelles existe un besoin temporaire de courte durée et dont l'organisation n'a pas besoin de façon continue.	Point 13.10 du Manuel sur les ressources humaines

<i>Organisme</i>	<i>Définition du consultant individuel</i>	<i>Source</i>
ONUDI	Le titulaire d'un contrat de service individuel (ISA) est un prestataire individuel de services engagé par l'ONUDI pour fournir une expertise, des services de conseil, des compétences ou des connaissances dans des activités de fond ou d'appui, en vue d'accomplir des tâches spécifiques pendant une période déterminée.	UNIDO/AI/2012/02
OACI	Un consultant est un spécialiste ou toute autre personne possédant des compétences reconnues dans un domaine particulier que l'OACI engage en tant que conseiller durant une période déterminée pour fournir des éléments livrables. Il a des qualifications ou des connaissances spéciales que ne possède normalement pas le personnel ordinaire de l'OACI et dont celle-ci n'a pas besoin de façon continue. Un vacataire est un particulier que l'OACI peut engager de façon intermittente, à titre temporaire, pour effectuer une tâche ou réaliser un ouvrage nécessitant des compétences ou des connaissances spécialisées. Il peut exercer à temps plein ou à temps partiel des fonctions analogues à celles confiées aux fonctionnaires. Un consultant ou un vacataire ne doit pas accomplir de fonctions de représentation, de certification, de supervision et d'approbation.	Politique de l'OACI relative aux contrats de consultant/vacataire individuel
OMS	Un consultant est un spécialiste ou toute autre personne possédant des compétences reconnues dans un domaine particulier, qui est engagé à titre temporaire en qualité de conseiller. Un consultant doit avoir des qualifications ou des connaissances spéciales que ne possède normalement pas le personnel de l'OMS et dont celle-ci n'a pas besoin de façon continue.	Politique et procédures relatives aux consultants (Note 2008)
UPU	Tous les contrats qui ne sont pas des contrats «de base» sont considérés comme des contrats consultatifs. Aucune définition officielle.	Questionnaire du CCI
UIT	Aucune définition officielle.	Mémorandum interne de 2011
OMM	Les consultants sont régis par les contrats individuels qui s'appliquent à des personnes ou institutions nommées par l'organisation en tant que conseillers pour exercer des fonctions sous la supervision d'un fonctionnaire du secrétariat.	Note de service 15/2011, Instruction permanente de l'OMM, chapitre 4
OMI	Par services consultatifs individuels pour les activités de coopération technique, on entend un consultant indépendant ou une personne qui, aux fins de l'engagement, est détachée de la société/organisation qui l'emploie.	Questionnaire du CCI
OMPI	-	-

<i>Organisme</i>	<i>Définition du consultant individuel</i>	<i>Source</i>
AIEA	<p>Des consultants peuvent être engagés: a) pour fournir des conseils dans un domaine où l'expertise ou la formation requise n'est pas disponible au sein du secrétariat; b) pour fournir des services spécifiques pendant une période limitée ou dans le cadre d'un projet; ou c) pour un appui à des programmes.</p> <p>En vertu d'accords de louage de services (SSA), les consultants jouissent d'un statut d'expert conformément à l'article XVI de l'accord de siège et à l'article VII de l'accord sur les privilèges et immunités de l'AIEA.</p> <p>En vertu d'un contrat de services contractuels (CSA), un consultant jouit du statut de vacataire extérieur indépendant qui n'est protégé par aucun des accords susmentionnés.</p>	Manuel administratif, Personnel non assujetti aux procédures normales de recrutement (AM.II./1.1) et annexes
Autre		
OPS	<p>Un consultant est un spécialiste ou toute autre personne possédant des compétences reconnues dans un domaine particulier, qui est engagé à titre temporaire en qualité de conseiller. Un consultant doit avoir des qualifications ou des connaissances spéciales que ne possède normalement pas le personnel de l'OPS et dont celle-ci n'a pas besoin de façon continue.</p>	PAHO/WHO E-Manual III.16.2 Consultants (2011)

Annexe III

Modalités contractuelles et avantages connexes fournis par les organismes du système des Nations Unies

<i>Organisme</i>	<i>Type de contrat</i>	<i>Assurance contre les actes de malveillance</i>	<i>Indemnisation en cas de décès, de blessure ou de maladie en cours de service</i>	<i>Assurance-vie, assurance maladie et autres formes d'assurance</i>	<i>Congé annuel</i>	<i>Congé maladie</i>	<i>Autres</i>
Nations Unies, fonds et programmes							
Secrétariat de l'ONU	Contrats de consultant en application de ST/AI/1999/7	Oui	Oui	Non	Non	Non	n.d.
HCR	Contrat de services consultatifs	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
PNUD	Contrat individuel	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
FNUAP	Contrat de vacataire (SSA) par l'intermédiaire de l'UNOPS pour des consultants du siège	Application de la politique de l'UNOPS					
	Accords de louage de services (SSA) pour les consultants internationaux dans les lieux d'affectation hors siège	n.d.	n.d.	n.d.	1 jour par mois, si le contrat est de 6 mois et plus	n.d.	Pas de jours fériés payés, si la durée du contrat est inférieure à 30 jours

<i>Organisme</i>	<i>Type de contrat</i>	<i>Assurance contre les actes de malveillance</i>	<i>Indemnisation en cas de décès, de blessure ou de maladie en cours de service</i>	<i>Assurance-vie, assurance maladie et autres formes d'assurance</i>	<i>Congé annuel</i>	<i>Congé maladie</i>	<i>Autres</i>
	Accords de louage de services (SSA) par l'intermédiaire du PNUD à des consultants dans un bureau extérieur	Application de la politique du PNUD					
UNICEF	Contrats de consultant régis par le manuel des ressources humaines	Oui	Oui	Non	Non	Non	Pas de jours fériés payés
UNOPS	Contrat de vacataire (ICA)	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	n.d.
PAM	Contrats de services consultatifs relevant de la section 317 du Manuel de la FAO	Oui	Oui	Assurance maladie, assurance-vie, assurance en cas d'accident et de handicap (facultatif) pour les contrats de 6 mois et plus	Non	Congé de maladie non certifié à la discrétion des responsables Congé de maladie certifié payé par le PAM et assurance maladie	10 jours fériés par an. Accès à l'économat dans certains cas pour les consultants du siège
<i>Institutions spécialisées et AIEA</i>							
OIT	Contrat de collaboration extérieure	Non	Non	Non	Non	Non	n.d.

<i>Organisme</i>	<i>Type de contrat</i>	<i>Assurance contre les actes de malveillance</i>	<i>Indemnisation en cas de décès, de blessure ou de maladie en cours de service</i>	<i>Assurance-vie, assurance maladie et autres formes d'assurance</i>	<i>Congé annuel</i>	<i>Congé maladie</i>	<i>Autres</i>
FAO	Contrats de services consultatifs régis par la section 317 du Manuel de la FAO	Oui	Oui	Assurance maladie, assurance-vie, assurance en cas d'accident et de handicap (facultatif) pour les contrats de 6 mois et plus	Non, mais une absence sans traitement peut être autorisée	Non, mais paiement d'honoraires en cas de congé de maladie certifié (par la FAO et assurance maladie)	Accès à l'économat dans certains cas pour les consultants du siège
UNESCO	Contrats pour des consultants individuels	Oui	Oui	Non	Non	Non	n.d.
ONUDI	Contrats de services individuels (consultants internationaux): ordinaire ou en vertu d'un contrat-cadre	Oui	Oui (qui sont autorisés à voyager aux frais de l'ONUDI ou durant leur travail dans un bureau de l'ONUDI dans le cadre d'une mission officielle de l'ONUDI)	Non	2,5 jours par mois pour des contrats de services individuels (ISA) de 6 mois et plus. Un maximum de 18 jours de droit à congé accumulé, reporté à la fin de l'année civile	Pour les contrats «ordinaire» de services individuels (ISA) de 6 mois ou plus, jusqu'à 2 jours de congé maladie à plein traitement par mois d'une année civile (congé qui ne peut être accumulé)	n.d.

<i>Organisme</i>	<i>Type de contrat</i>	<i>Assurance contre les actes de malveillance</i>	<i>Indemnisation en cas de décès, de blessure ou de maladie en cours de service</i>	<i>Assurance-vie, assurance maladie et autres formes d'assurance</i>	<i>Congé annuel</i>	<i>Congé maladie</i>	<i>Autres</i>
	Contrats de services individuels (consultants nationaux/ personnel local d'appui): ordinaire ou sous forme de contrat-cadre	Oui	Non	Oui (pour les contrats «ordinaire» de services individuels (ISA))	2,5 jours par mois pour des contrats «ordinaire» de services individuels (ISA) de 6 mois et plus. Un maximum de 18 jours de droit à congé accumulé/ reporté	Pour les contrats «ordinaire» de services individuels de 6 mois ou plus, jusqu'à 2 jours de congé maladie à plein traitement par mois d'une année civile (congé qui ne peut être accumulé)	Congé de maternité de 16 semaines maximum et congé de paternité de 4 semaines maximum sous réserve des contraintes budgétaires pour des contrats «ordinaire» de services individuels (ISA) de 12 mois ou plus
OACI	Contrats de consultant ou de vacataire individuel	Seuls les titulaires de contrats travaillant dans des lieux d'affectation difficiles ou s'y rendant	Oui	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
OMS	Contrats de services consultatifs	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Certains droits au repos et à la récupération
UPU	Tous les contrats autres que «de base» sont considérés comme des contrats de consultation	n.d.					
UIT	Accords de louage de services (SSA)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	Jours fériés

<i>Organisme</i>	<i>Type de contrat</i>	<i>Assurance contre les actes de malveillance</i>	<i>Indemnisation en cas de décès, de blessure ou de maladie en cours de service</i>	<i>Assurance-vie, assurance maladie et autres formes d'assurance</i>	<i>Congé annuel</i>	<i>Congé maladie</i>	<i>Autres</i>
OMM	Accords de louage de services (SSA)	Oui	Oui	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
OMI	Contrats de coopération technique sous la nomenclature du PNUD	n.d.					
OMPI	Accords de louage de services (SSA)	Oui	Oui	Non	Non	Non	n.d.
OMT	n.d.						
AIEA	Accords de louage de services (SSA)	Oui	Oui	n.d.	Quelques jours accordés, n'excédant pas 2,5 jours par mois pour les contrats de 6 mois et plus	n.d.	Pour un contrat initial de 1 an, transport des effets personnels, frais de voyage pour les personnes reconnues comme étant directement à charge
	Contrats de louage de services (CSA)	n.d.					
	Lettre d'invitation	n.d.					
Autres							
OPS	Consultants internationaux	Oui	Oui	Couverture médicale partielle	Non	Non	n.d.
	Consultants nationaux	n.d.	n.d.	Couverture médicale partielle	Non	Non	Congé de maternité

n.d.: information non disponible.

Annexe IV

Durée et interruptions des contrats dans les organismes du système des Nations Unies

<i>Organisme</i>	<i>Type de contrat</i>	<i>Durée maximum</i>	<i>Interruptions obligatoires</i>	<i>Prolongation</i>
<i>Nations Unies, fonds et programmes</i>				
Secrétariat de l'ONU	Contrats de consultant relevant de ST/AI/1999/7	Non	Aucune interruption n'est requise	Maximum de 24 mois par période de 36 mois
HCR	Contrat de services consultatifs	11 mois	1 mois	Maximum de 24 mois par période de 36 mois
PNUD	Contrat individuel	1 an	Aucune interruption n'est requise	Maximum de 3 ans
	Contrat de louage de services individuels par l'intermédiaire de l'UNOPS pour les consultants du siège	11 mois	1 mois	Maximum de 3 ans
FNUAP	Accords de louage de services (SSA) pour des consultants internationaux dans les lieux d'affectation hors siège	11 mois	4 mois	Aucune limitation de prolongation
	Accords de louage de services (SSA) par l'intermédiaire du PNUD pour des consultants locaux dans les lieux d'affectation hors siège	11 mois	1 mois	Aucune limitation de prolongation
UNICEF	Contrats de consultant régis par le manuel des ressources humaines	11 mois dans le même bureau, et dans le même plan de travail et/ou projet	1 mois	Maximum de 44 mois par période de 48 mois
UNOPS	Contrat de louage de services individuels	1 an	Non	Examen formel de tout contrat de plus de 4 ans
PAM	Contrats de services consultatifs relevant de la section 317 du Manuel de la FAO	11 mois	1 mois	Maximum de 44 mois par période de 48 mois

<i>Organisme</i>	<i>Type de contrat</i>	<i>Durée maximum</i>	<i>Interruptions obligatoires</i>	<i>Prolongation</i>
<i>Institutions spécialisées et AIEA</i>				
OIT	Contrat de collaboration extérieure	Non	Non	Aucune limitation
FAO	Contrats de services consultatifs relevant de la section 317	11 mois	1 mois	Maximum de 44 mois par période de 48 mois
UNESCO	Contrat de consultant individuel	11 mois	1 mois	Aucune limitation
OACI	Contrats de consultant et de vacataire individuel	11 mois	1 mois	33 mois par période de 36 mois Une prolongation finale additionnelle n'excédant pas 11 mois peut être accordée
OMS	Contrat de services consultatifs	2 ans	Non	Prolongation accordée selon le cas par le département des ressources humaines
UPU	Tous les contrats autres que «de base» sont considérés comme des contrats de consultant	n.d.		
UIT	Accords de louage de services (SSA)	Non	Non	Aucune limitation
OMM	Accords de louage de services (SSA)	9 mois	n.d.	18 mois par période de 24 mois
OMI	Contrats de coopération technique	n.d.		
OMPI	Accords de louage de services (SSA)	Non	Non	Aucune limitation
ONUDI	Contrats de services individuels (ISA)	1 an à la fois	Non (jusqu'à 4 ans de service, continu ou non, par période de 6 ans)	Prolongation possible jusqu'à 4 ans de service continu ou jusqu'à une durée totale de 4 ans par période de 6 ans. Tout nouvel engagement est soumis à un examen obligatoire par les responsables des ressources humaines en consultation avec le responsable du projet
AIEA	Accords de louage de services (SSA)	1 an	1 mois	Jusqu'à 2 ans
	Contrats de louage de services (CSA)	1 an	1 mois	Jusqu'à 2 ans
	Lettre d'invitation	10 jours	Oui	Non

<i>Organisme</i>	<i>Type de contrat</i>	<i>Durée maximum</i>	<i>Interruptions obligatoires</i>	<i>Prolongation</i>
OPS	Consultants internationaux	1 an renouvelable une fois	Après une durée continue de contrats équivalent à 24 mois, au moins une interruption de 30 jours	
	Consultants nationaux	1 an renouvelable	Après une durée, continue ou non, de contrats équivalent à 48 mois, au moins une interruption d'une année	

n.d.: information non disponible.

Annexe V

Politiques relatives à la mise en concurrence dans les organismes du système des Nations Unies

<i>Organisme</i>	<i>Dispositions de la politique</i>	<i>Extraits de la politique ou commentaires reçus des organisations participantes par l'intermédiaire de questionnaires ou d'entretiens</i>
Nations Unies, fonds et programmes		
Secrétariat de l'ONU	Requises, mais une source unique peut être acceptée	Extrait de la politique: Les départements et les bureaux doivent examiner plusieurs candidats qualifiés pour chaque travail. À titre exceptionnel, et seulement en cas de force majeure, un consultant peut être engagé même s'il est le seul dont la candidature a été examinée, sous réserve qu'une justification raisonnable et documentée de pareille dérogation soit produite avant la sélection.
HCR	Requises, mais une source unique peut être acceptée	Extrait de la politique: La procédure de sélection préférée pour le recrutement d'un consultant est la mise en concurrence sur la base d'un processus de sélection raisonné et documenté. Les principaux éléments de la sélection d'un consultant sont les suivants: a) compétence et expérience établies; b) titres universitaires et compétences, notamment connaissances et expériences avérées; c) maîtrise des langues de travail des Nations Unies ou d'une ou plusieurs autres langues requises selon le cahier des charges; enfin, d) on rapport coût-performance.
PNUD	Requises, mais une source unique peut être acceptée selon le montant du contrat	Extrait de la politique: Les responsables demandant un consultant sont chargés de la sélection par une mise en concurrence. Ce processus doit être organisé de telle sorte que trois candidats qualifiés qui remplissent les conditions requises aient été examinés/aient passé un entretien/aient été pris en compte pour l'emploi. Commentaire du PNUD: Si le processus de mise en concurrence constitue la norme pour tous les contrats d'une valeur de plus de 2 500 dollars des États-Unis, la politique en vigueur permet aussi une source unique sur la base d'une justification conforme au Règlement financier et Règles de gestion financière du PNUD, étant donné que: a) les contrats directs ou de source unique d'une valeur égale à 2 500 dollars mais inférieure à 100 000 dollars requièrent l'approbation du chef de l'unité administrative, ou d'autres fonctionnaires du PNUD bénéficiant d'une délégation de pouvoirs pour les achats jusqu'à un tel montant; et b) des contrats directs ou de source unique d'une valeur égale ou supérieure à 100 000 dollars requièrent l'approbation du Comité consultatif régional pour les achats.

<i>Organisme</i>	<i>Dispositions de la politique</i>	<i>Extraits de la politique ou commentaires reçus des organisations participantes par l'intermédiaire de questionnaires ou d'entretiens</i>
FNUAP	Requises avec un ajustement selon le type de consultant	La politique de l'UNOPS s'applique aux contrats de louage de services individuels (ICA), conclus par l'intermédiaire de l'UNOPS pour les consultants du siège, la politique du PNUD régissant le cas des accords de louage de services (SSA) pour les consultants locaux dans les lieux d'affectation hors siège.
UNICEF	Requises, mais une source unique peut être acceptée	<p>Pour la sélection des candidats, chaque bureau doit établir des procédures de mise en concurrence. Ces procédures doivent garantir que plusieurs candidatures soient examinées pour tout emploi. En sélectionnant le bon candidat, il y a lieu de procéder à un examen attentif du cahier des charges, du coût estimatif et de la durée du contrat ainsi que des compétences de tous les candidats correspondant au profil recherché. En outre, une note (jointe au contrat) avec copie dans le dossier doit indiquer la base sur laquelle le candidat retenu a été sélectionné.</p> <p>Nonobstant les éléments à retenir dans le processus de sélection par une mise en concurrence, dans certaines circonstances, il y a lieu de s'en tenir à une candidature unique, étant entendu que ceci n'est acceptable que dans les cas suivants: a) lorsqu'il peut être démontré que le consultant ou le vacataire est la seule source du service requis à un niveau de qualité et de coût acceptable; et/ou b) lorsqu'il peut être démontré qu'une véritable situation d'urgence empêche l'organisation d'un processus de sélection par mise en concurrence.</p> <p>Il ne peut être dérogé à la sélection par mise en concurrence au motif que le consultant proposé entretient de bonnes relations avec l'UNICEF et a eu des états de service satisfaisants.</p>
UNOPS	Requises (examen du fichier), mais une source unique peut être acceptée	Extrait de la politique: Commentaire de l'UNOPS: Le processus de sélection par mise en concurrence constitue toujours la méthode de sélection préférée.
PAM	Non requises	Les responsables des ressources humaines du PAM ont indiqué que, du fait que la responsabilité du recrutement de consultants est déléguée aux chefs de service, il n'existe pas d'exigence officielle d'une mise en concurrence, laquelle doit toutefois être organisée sur la base de cahiers des charges clairs contrôlés par les responsables des ressources humaines.
<i>Institutions spécialisées et AIEA</i>		
OIT	Non requises	Extrait de la politique: Les collaborateurs extérieurs devraient être sélectionnés parmi des candidats hautement qualifiés dans un domaine spécifique d'expertise, sur la base d'un processus raisonné et documenté.

<i>Organisme</i>	<i>Dispositions de la politique</i>	<i>Extraits de la politique ou commentaires reçus des organisations participantes par l'intermédiaire de questionnaires ou d'entretiens</i>
FAO	Non requises	Commentaire de la FAO: Les divisions qui recrutent un consultant sont fortement encouragées à organiser, chaque fois que possible, un processus de sélection par mise en concurrence. Toutefois, une approche pragmatique est adoptée dans les opérations d'urgence là où les délais ne permettraient pas de procéder à la mise en concurrence. Dans le cas où l'on s'attend à ce qu'une mission de consultant soit à mener «sur le long terme» (comme un engagement de 11 mois, renouvelable pour les projets concernant les technologies de l'information), cette mission fait l'objet d'une publication sur le site Internet du département qui recrute le consultant concerné.
UNESCO	Requises avec une différence selon le montant du contrat	<p>Extrait de la politique: Il est précisé dans le Manuel des ressources humaines de l'UNESCO que, pour assurer un processus de sélection transparent, équitable et obtenir un meilleur rapport coût-qualité pour l'organisation, les candidats doivent être sélectionnés sur la base d'une mise en concurrence et de manière objective.</p> <p>L'UNESCO établit une distinction entre les contrats de moins de 20 000 dollars, pour lesquels les candidatures d'au moins trois personnes qualifiées correspondant au profil recherché doivent être examinées, et les contrats de 20 000 dollars et plus, pour lesquels au moins trois candidats qualifiés correspondant au profil recherché doivent être invités à soumettre, par écrit: a) un curriculum vitae à jour; b) une déclaration indiquant comment leurs qualifications et expérience en font des candidats correspondant au profil recherché pour l'emploi; c) une indication de l'approche que le candidat entend adopter pour s'acquitter de la tâche, y compris tout apport qui pourrait être requis de l'UNESCO; enfin, d) le coût global du travail à faire, exprimé en une somme forfaitaire. Tous frais de voyage et de subsistance doivent être indiqués séparément.</p>
OACI	Requises, mais une source unique peut être acceptée	Extrait de la politique: Les consultants/vacataires sont sélectionnés parmi les candidats les plus qualifiés dans le domaine particulier de travail. La sélection des consultants/vacataires est faite par un processus de mise en concurrence, qu'organise le bureau qui veut recruter le consultant/vacataire, en passant par l'examen de plusieurs candidatures. Le bureau qui veut recruter le candidat/vacataire doit rédiger et joindre à sa demande un rapport de sélection des consultants/vacataires indiquant la base sur laquelle le candidat retenu a été sélectionné. La présentation du nom d'un candidat unique pour un contrat n'est acceptable que dans les cas suivants: a) lorsqu'il peut être démontré que le candidat/vacataire est la seule personne qualifiée pouvant fournir le service requis à un niveau de qualité et de coût acceptable; et/ou b) lorsqu'il peut être démontré qu'une situation d'urgence empêche l'organisation d'un processus de sélection par mise en concurrence.

<i>Organisme</i>	<i>Dispositions de la politique</i>	<i>Extraits de la politique ou commentaires reçus des organisations participantes par l'intermédiaire de questionnaires ou d'entretiens</i>
OMS	Requises, mais une source unique peut être acceptée	Politique de l'OMS: Les consultants sont sélectionnés par un processus de mise en concurrence. En procédant à la sélection du bon candidat, il y a lieu de procéder à un examen attentif du cahier des charges, de l'estimation du coût et de la durée du contrat, des qualifications et compétences de tous les candidats correspondant au profil recherché ainsi que de leurs états de service antérieurs, le cas échéant. Les candidatures de trois personnes qualifiées au moins sont normalement examinées. À titre exceptionnel, une seule candidature peut être examinée, sous réserve qu'une justification raisonnée et documentée d'une telle dérogation soit produite et approuvée avant la sélection par le Comité restreint de concertation.
UPU	Non requises	-
OMM	Requises	Les directives permanentes de l'OMS précisent que plusieurs candidatures doivent être examinées pour chaque contrat de louage de services et que, en l'absence d'un fichier, il est procédé à une évaluation comparative d'au moins trois candidatures. Toutefois, il est ressorti de l'entretien qu'il n'y a pas de mise en concurrence dans la pratique, en raison du caractère de la réserve d'experts disponibles à l'échelle mondiale.
OMI	Seulement dans les programmes de coopération technique	Commentaire de l'OMI: Le fonctionnaire chargé de la mise en œuvre est censé soumettre pour chaque cas plus d'une candidature à l'examen du Groupe consultatif sur la coordination des activités de coopération technique.
OMPI	Non requises	Commentaire de l'OMPI: Les consultants sont dans la plupart des cas engagés sur une base ponctuelle, mais la mise en concurrence est envisagée dans le processus de réforme.
ONUDI	Requises, mais une source unique peut être acceptée	La politique de l'ONUDI établit une distinction entre: a) un processus de mise en concurrence pour des contrats d'une valeur totale de plus de 200 000 euros (par voie d'un avis de vacance de poste et avec une signature des responsables des ressources humaines); b) une sélection sans mise en concurrence, lorsque le candidat est sélectionné à partir d'une réserve de ressources humaines, si la valeur du contrat ne dépasse pas 200 000 euros; et c) un processus de mise en concurrence limitée, lorsqu'aucun candidat correspondant au profil recherché n'est disponible dans la réserve de ressources humaines, ce qui requiert la recherche d'au moins trois candidats dans la réserve de compétences, à condition que la valeur totale du contrat ne dépasse pas 200 000 euros.
AIEA	Non requises	Commentaire de l'AIEA: L'adoption d'une exigence de mise en concurrence était envisagée au moment de l'examen du CCI.

<i>Organisme</i>	<i>Dispositions de la politique</i>	<i>Extraits de la politique ou commentaires reçus des organisations participantes par l'intermédiaire de questionnaires ou d'entretiens</i>
<i>Autre</i>		
OPS	Requises, avec des modalités spécifiques selon la durée des fonctions.	Extrait de la politique: Dans les cas: a) de fonctions qui durent de 1 an ou moins, les responsables voulant recruter un consultant peuvent sélectionner un candidat après une analyse et un examen attentifs des candidatures d'au moins trois personnes qualifiées; et b) de fonctions qui durent plus de 1 an, au nombre des exigences en matière de mise en concurrence figurent une période de publication de 15 jours, la constitution d'un comité de sélection et l'établissement d'un rapport de sélection.

Annexe VI

Barèmes de rémunération dans les organismes du système des Nations Unies

<i>Organisme</i>	<i>Responsables de la détermination des honoraires</i>	<i>Barème de rémunération</i>	<i>Directives applicables</i>	<i>Dérogations</i>
<i>Nations Unies, fonds et programmes</i>				
Secrétariat de l'ONU	Spécialistes des ressources humaines	L'ONU établit une distinction entre 3 niveaux d'honoraires de consultant allant de 5 200 à 13 800 dollars par mois, chaque niveau comportant une fourchette	Directive sur la rémunération des consultants en vigueur depuis janvier 2010 et en cours de révision	Le paiement d'un montant complémentaire peut être autorisé par le bureau des ressources humaines, lorsque l'expertise requise et les taux appliqués sur le marché conduisent à dépasser les niveaux de rémunération prévus
HCR	Responsables voulant recruter le consultant; les spécialistes des ressources humaines peuvent donner des conseils	4 catégories	Quelques éléments figurent dans le document d'orientation	Le département des ressources humaines donne son avis sur les dérogations supérieures à 100 000 dollars
PNUD	Processus d'appels d'offres fondé sur les cahiers des charges, y compris les frais de voyage	Procédure d'appel d'offres avec un taux journalier maximum de 1 000 dollars. Il existe aussi un plafond de 100 000 dollars par période consécutive de 12 mois	s.o.	n.d.

<i>Organisme</i>	<i>Responsables de la détermination des honoraires</i>	<i>Barème de rémunération</i>	<i>Directives applicables</i>	<i>Dérogations</i>
FNUAP	Responsables voulant recruter un consultant	Le FNUAP a 3 taux journaliers d'honoraires allant de 300 à 750 dollars	Une série de points de comparaison est utilisée pour assurer une équité et une cohérence telles que les forces prévalant sur le marché, les responsabilités attachées à la mission et la complexité de celle-ci, les conditions difficiles et/ou à risques, les qualifications et années d'expérience, la durée de la mission et les honoraires payés antérieurement	Moyennant l'approbation préalable du chef du service des ressources humaines
UNICEF	Responsables voulant recruter un consultant, le Comité de contrôle des marchés ayant à approuver les taux supérieurs à certains montants	De 190 à 630 dollars par jour	Une série de points de comparaison est utilisée, comme le niveau de responsabilité qu'implique le travail et le niveau de complexité de celui-ci, le degré de spécialisation requis, les connaissances, les qualifications, l'expérience et les compétences requises ainsi que les honoraires payés au consultant à l'occasion de missions précédentes pour l'UNICEF ou pour d'autres organismes des Nations Unies	Les chefs de bureaux/Directeurs de division peuvent approuver des taux plus élevés, lorsque les taux du marché sont plus compétitifs que les montants de la fourchette des honoraires. Le Comité de contrôle des marchés approuve les taux supérieurs à certains montants
UNOPS	Unité administrative voulant recruter un consultant	Le montant mensuel minimum d'honoraires est de 4 000 dollars et le montant mensuel maximum d'honoraires est de 40 000 dollars	n.d.	Le Directeur du Groupe des pratiques de gestion des ressources humaines

<i>Organisme</i>	<i>Responsables de la détermination des honoraires</i>	<i>Barème de rémunération</i>	<i>Directives applicables</i>	<i>Dérogations</i>
PAM	Spécialistes des ressources humaines du siège, des bureaux régionaux et des bureaux de pays	Le PAM établit une distinction entre les honoraires de consultant débutant (3 niveaux d'honoraires allant de 2 760 à 3 630 dollars) et les honoraires de consultant (4 niveaux allant de 3 900 à 13 200 dollars, avec un système de fourchettes tenant compte du nombre d'années d'expérience) Des montants journaliers d'honoraires sont appliqués sur la base de 21,75 jours par mois	Des éléments d'orientation dans les directives des ressources humaines	Les Directeurs de bureaux de pays et de bureaux régionaux approuvent des montants d'honoraires dépassant de 10 % maximum le plafond de la fourchette applicable et le Directeur des ressources humaines approuve les montants d'honoraires supérieurs de 10 à 20 % au taux applicable
<i>Institutions spécialisées et AIEA</i>				
OIT	Responsables voulant recruter un consultant	Pas de barème à l'échelle de l'organisation	Pas de directives à l'échelle de l'organisation	s.o.
FAO	Spécialistes des ressources humaines des centres de services partagés	Pas de barème à l'échelle de l'organisation	Pas de directives à l'échelle de l'organisation	s.o.
UNESCO	n.d.	n.d.	Des éléments directifs dans le document d'orientation	À établir
OACI	Bureau voulant recruter un consultant	Système de fourchettes de rémunération allant de 2 160 à 13 520 dollars par mois pour la fourchette la plus haute	Les directives jointes en annexes au document d'orientation comprennent notamment des éléments tels que la nature des services (complexité, difficulté et importance) et le degré d'expertise requis	L'utilisation de la fourchette de rémunération la plus haute requiert l'approbation préalable du Secrétaire général avant toute offre

<i>Organisme</i>	<i>Responsables de la détermination des honoraires</i>	<i>Barème de rémunération</i>	<i>Directives applicables</i>	<i>Dérogations</i>
OMS	Responsables voulant recruter un consultant et spécialistes des ressources humaines	L'OMS a 4 fourchettes de rémunération allant de 4 970 à 13 070 dollars par mois	Parmi les directives concernant la politique à appliquer figurent des éléments tels que la nature du travail, notamment les responsabilités y attachées et la complexité, le degré de spécialisation requis, les connaissances, les qualifications, l'expérience et les compétences requises ainsi que les honoraires payés au consultant antérieurement	L'approbation du Directeur du département des ressources humaines, par l'intermédiaire du Directeur régional ou du Sous-Directeur général concerné, selon le cas, est requise pour le paiement d'un taux supérieur à ceux de la fourchette de rémunération
UPU	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
UIT	n.d.	L'UIT n'a que des taux journaliers allant de 145 à 550 dollars, correspondant aux classes P-1 à D	L'UIT a une série de critères généraux à appliquer dans la détermination des honoraires, mais la méthode proprement dite reste vague	Approbation du chef du service des ressources humaines
OMM	n.d.	Le barème se réfère aux barèmes des traitements de la catégorie des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur	Pas de directives à l'échelle de l'organisation	Les contrats de consultant des niveaux des classes P-5 et de rang supérieur requièrent l'approbation du service des ressources humaines ainsi qu'une validation et une autorisation du Secrétaire général
OMI	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
OMPI	Responsables voulant recruter un consultant (?)	Pas de barème à l'échelle de l'organisation	Pas de directives à l'échelle de l'organisation	n.d.

<i>Organisme</i>	<i>Responsables de la détermination des honoraires</i>	<i>Barème de rémunération</i>	<i>Directives applicables</i>	<i>Dérogations</i>
ONUDI	Les responsables des ressources humaines déterminent les honoraires/ la fourchette des honoraires, les premiers étant fondées sur la politique arrêtée Responsables voulant recruter un consultant pour les contrats suivants, dans la fourchette établie des honoraires et sous réserve d'un contrôle par le système intégré de gestion	Il existe 4 fourchettes d'honoraires pour les consultants internationaux allant de 3 800 à 16 000 dollars (bruts par mois) Il existe 5 fourchettes d'honoraires pour les consultants nationaux et le personnel d'appui local, correspondant aux 5 fourchettes des barèmes des traitements du PNUD	Parmi les directives concernant la politique à appliquer figurent des normes/principes tels que le montant minimum nécessaire pour obtenir des services de qualité; la nature, la complexité, l'impact et le caractère indépendant de la mission; les études, le niveau d'expertise ainsi que les années d'expérience professionnelle; le niveau de rémunération accordé durant les 2 dernières années par l'ONUDI ou par d'autres organismes des Nations Unies pour des tâches similaires; le respect du principe «à travail égal salaire égal»; les montants bruts d'honoraires ne devraient pas être supérieurs au traitement brut d'un fonctionnaire exerçant des fonctions d'un niveau de complexité équivalent	Les responsables doivent soumettre le cas à la direction des ressources humaines par l'intermédiaire des administrateurs généraux pour examen et décision
AIEA	Chef du département voulant recruter un consultant en consultation avec le Directeur des ressources humaines	Les honoraires pour chaque jour de travail sont d'un maximum de 600 euros. Une révision de la structure des honoraires était en cours au moment de l'examen du CCI	Quelques éléments directifs dans le document d'orientation	Le Directeur général adjoint de l'AIEA, chef du Département de la gestion (DDG-MT), peut à titre exceptionnel autoriser le paiement d'un montant d'honoraires supérieur au montant maximum autorisé, en cas de besoin d'une expertise hautement spécialisée

<i>Organisme</i>	<i>Responsables de la détermination des honoraires</i>	<i>Barème de rémunération</i>	<i>Directives applicables</i>	<i>Dérogations</i>
<i>Autre</i>				
OPS	n.d.	n.d.	Des directives à l'échelle de l'organisation concernant la détermination de la rémunération des consultants internationaux et nationaux	Le Directeur de l'OPS peut approuver des fourchettes de rémunération supérieures et une augmentation des taux de rémunération de plus de 20 % par rapport au contrat précédent

n.d.: information non disponible.

s.o.: sans objet.

Annexe VII

Dispositions relatives à la diversité géographique et à la parité des sexes dans les organismes du système des Nations Unies

<i>Organisme</i>	<i>Diversité géographique</i>	<i>Parité des sexes</i>	<i>Dispositions concernant la politique appliquée/commentaires reçus des organisations participantes par l'intermédiaire de questionnaires ou d'entretiens</i>
<i>Nations Unies, fonds et programmes</i>			
Secrétariat de l'ONU	Recommandée	Recommandée	Extrait de la politique: Tout sera mis en œuvre pour sélectionner des consultants sur la base géographique la plus large possible. Les frais de voyage peuvent être pris en considération, mais peuvent ne pas fausser l'équilibre géographique lors de l'octroi de contrats, et une attention est dûment accordée pendant le processus de sélection à la nécessité de parvenir à une parité des sexes, sans préjudice de l'exigence d'une répartition géographique large.
CNUCED	Recommandée	Recommandée	Commentaire de la CNUCED: Dans les directives et procédures de la CNUCED relatives aux contrats de consultant, il est énoncé que tout doit être mis en œuvre pour sélectionner des consultants provenant de la base géographique la plus large possible et que la même importance doit être accordée à la parité des sexes. Dans la pratique, ceci est souvent difficile à réaliser, en raison de la nature spécialisée du travail des consultants et, partant, du nombre limité de candidats.
ONUSC	Recommandée	Recommandée	Commentaires de l'ONUSC: Le formulaire de demande en ligne d'engagement de consultants contient les renseignements correspondants. En soumettant des listes de candidats aux bureaux à la suite d'un avis de vacance, le service des ressources humaines rappelle aux fonctionnaires qui ont demandé le recrutement de prêter une attention particulière aux ressortissants de pays en développement ainsi qu'à une représentation féminine parmi les consultants.
HCR	Recommandée	Recommandée	Extrait de la politique: En sélectionnant les consultants, les priorités du HCR sont dûment prises en considération s'agissant: a) de l'amélioration de la situation des femmes au sein de l'organisation; b) de l'accroissement de l'emploi d'experts provenant de pays en développement; et c) du recrutement de consultants sur la base géographique la plus large possible.
PNUD	Non traitée	Non traitée	-

<i>Organisme</i>	<i>Diversité géographique</i>	<i>Parité des sexes</i>	<i>Dispositions concernant la politique appliquée/commentaires reçus des organisations participantes par l'intermédiaire de questionnaires ou d'entretiens</i>
FNUAP	Recommandée (Consultants internationaux)	Recommandée (Consultants internationaux)	Commentaire du FNUAP: Il n'existe pas de politiques consacrées à la parité des sexes et à la diversité géographique au sein du FNUAP en matière d'emploi de consultants. La politique du FNUAP consiste, lors de la sélection de consultants internationaux, à mettre l'accent sur la compétence des candidats. Politique suivie: Pour les consultants internationaux recrutés dans les lieux d'affectation hors siège, l'accent doit être mis sur la compétence des candidats. En outre, la parité des sexes et la diversité géographique (des nationalités) doivent être prises en compte lors de la sélection des candidats.
UNICEF	Recommandée	Recommandée	Extrait de la politique: En sélectionnant les consultants et vacataires, les priorités de l'UNICEF sont dûment prises en considération s'agissant de l'amélioration de la situation des femmes au sein de l'UNICEF, de l'accroissement de l'emploi d'experts provenant de pays en développement et du recrutement de consultants sur la base géographique la plus large possible.
UNOPS	Recommandée	Recommandée	Extrait de l'instruction administrative: En sélectionnant les consultants individuels, tout doit être mis en œuvre pour que femmes et hommes bénéficient des mêmes possibilités d'être sélectionnés et qu'il y ait une représentation géographique équitable parmi les candidats sélectionnés.
PAM	Non traitée	Non traitée	-
<i>Institutions spécialisées et AIEA</i>			
OIT	Non traitée	Non traitée	-
FAO	Non traitée	Non traitée	Commentaire de la FAO: Les responsables sont encouragés à tenir compte de ces facteurs lorsqu'ils recrutent des consultants.
UNESCO	Recommandée	Recommandée	Extrait de la politique: Le fonctionnaire chargé des contrats doit tenir compte de la répartition géographique et de la parité des sexes en sélectionnant un consultant, à compétence égale entre des candidats provenant de différentes régions. Il doit aussi tout mettre en œuvre pour puiser dans le vivier d'expertise local et sélectionner des candidats locaux, pour des projets locaux.
OACI	Non traitée	Non traitée	Commentaire de l'OACI: L'OACI s'efforce de faire en sorte que les personnes sélectionnées proviennent de diverses régions et que la sélection de candidates soit encouragée.
OMS	Recommandée	Recommandée	Extrait de la politique: Autant que possible, tout doit être mis en œuvre pour sélectionner des consultants sur une base géographique la plus large possible et, dans le processus de sélection, une attention appropriée doit être accordée à la nécessité d'assurer une parité des sexes.
UPU	Non traitée	Non traitée	-
UIT	Non traitée	Non traitée	-

<i>Organisme</i>	<i>Diversité géographique</i>	<i>Parité des sexes</i>	<i>Dispositions concernant la politique appliquée/commentaires reçus des organisations participantes par l'intermédiaire de questionnaires ou d'entretiens</i>
OMM	Recommandée	Recommandée	Directive permanente de l'OMM: Afin de respecter la politique de l'OMM relative à la répartition géographique équitable et à la parité des sexes, tout doit être mis en œuvre afin de sélectionner pour des accords de louage de services (SSA) des consultants provenant de la base géographique la plus large possible. La même importance devrait être donnée à la parité des sexes.
OMI	Non traitée	Non traitée	Commentaire de l'OMI: Compte tenu de la nature spécialisée des missions de consultant, il existe très peu de femmes dans le domaine maritime et les fichiers de consultants contiennent surtout des hommes. L'OMI s'efforce d'inclure davantage de femmes dans ses fichiers de consultants.
OMPI	Non traitée	Non traitée	-
ONUDI	Non traitée	Non traitée	Commentaire de l'ONUDI: Les tâches consultatives dont a besoin l'ONUDI relèvent de domaines d'expertise dominés par les hommes.
AIEA	Sous examen	Sous examen	Commentaire de l'AIEA: La possibilité de parvenir à une parité des sexes et à une diversité géographique plus large parmi les consultants recrutés par l'AIEA était envisagée au moment de l'examen du CCI.
Autre			
OPS	Recommandée	Recommandée	Extrait de la politique: En recrutant des consultants, une attention doit être dûment accordée, lors du processus de sélection, à la nécessité d'assurer une parité des sexes. Pour les tâches à confier à des consultants internationaux, tout doit être mis en œuvre pour sélectionner des consultants sur la base géographique la plus large possible.

n.d.: information non disponible.

Annexe VIII

Vue d'ensemble des mesures à prendre par les organisations participantes suite aux recommandations du Corps commun d'inspection – JIU/REP/2012/5

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

Légende: **L:** Recommandation pour décision par l'organe délibérant.
E: Recommandation pour suite à donner par le chef du secrétariat.
 La recommandation n'appelle pas de mesure de la part de cette organisation.

Effet escompté: **a:** responsabilisation accrue; **b:** diffusion des pratiques optimales; **c:** coordination et coopération accrues; **d:** contrôle et conformité accrus; **e:** renforcement de l'efficacité; **f:** économies financières substantielles; **g:** efficacité accrue; **o:** autre.

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