Nations Unies A/55/798

Assemblée générale

Distr. générale
21 février 2001
Français
Original : anglais

Cinquante-cinquième session
Point 123 de l'ordre du jour
Gestion des ressources humaines

Rapport du Corps commun d'inspection sur l'emploi des jeunes cadres dans certains organismes du système des Nations Unies : recrutement, gestion des carrières et taux de rétention

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « L'emploi des jeunes cadres dans certains organismes du système des Nations Unies : recrutement, gestion des carrières et taux de rétention » (JIU/REP/2000/7).

01-26126 (F) 010301 020301

JIU/REP/2000/7

L'emploi des jeunes cadres dans certains organismes du système des Nations Unies : recrutement, gestion des carrières et taux de rétention

Rapport établi par

Francesco Mezzalama

Corps commun d'inspection

Nations Unies • Genève, 2000

Table des matières

		Paragraphes	*Page*
	Sigles		iv
	Résumé analytique : objectifs, conclusions et recommandations		v
I.	Introduction	1–6	1
II.	Planifier les successions aux postes appelés à devenir vacants : un impératif	7–19	3
	A. Nécessité de rajeunir le personnel	7–9	3
	B. Obstacles au remplacement des cadres	10–19	4
III.	Politiques et procédures de recrutement des jeunes cadres	20–43	8
	A. Le concours national de recrutement	20–27	8
	B. Les programmes relatifs à l'emploi des jeunes cadres et la gestion ordinaire des vacances de poste	28–33	10
	C. Avantages et inconvénients respectifs de ces divers systèmes de recrutement	34–43	11
IV.	Réduire le décalage entre les attentes des jeunes cadres et la réalité de leur poste	44–60	14
	A. Intégration, entrée en fonctions et perfectionnement du personnel	47–52	14
	B. Organisation des carrières	53–57	16
	C. Transformer la culture d'entreprise	58–60	17
V.	Conditions d'emploi	61–76	18
	A. Moyens de concilier travail et vie familiale	64–69	18
	B. Emploi des conjoints	70–76	19
Annexe.	Pays participant au programme des concours nationaux de recrutement pour 2001 (pays ayant confirmé leur participation en août 2000)		22

Sigles

BGRH	Bureau de la gestion des ressources humaines (ONU)
CAC	Comité administratif de coordination (CAC)
CCI	Corps commun d'inspection
CCQA (PER)	Comité consultatif pour les questions administratives (questions de personnel et d'administration générale)
CCSI	Comité de coordination des systèmes d'information
CFPI	Commission de la fonction publique internationale
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fonds monétaire international
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du Travail
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUG	Office des Nations Unies à Genève
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Résumé analytique : objectifs, conclusions et recommandations

Objectifs

Comparer et analyser les politiques et pratiques suivies par certains organismes du système dans le domaine du recrutement et de la gestion de la carrière des cadres débutants en vue de formuler des recommandations sur les moyens de constituer et de retenir un cadre de professionnels dévoués et compétents dans ces organismes.

A. Le profil démographique du personnel de la plupart des organismes du système des Nations Unies (où la moitié des membres des secrétariats atteindront l'âge de la retraite au cours de la présente décennie), les nouvelles missions confiées à ces organismes et les nouvelles politiques à mettre en œuvre, qui exigent de nouveaux types de compétences que le personnel actuel ne possède pas toujours, sont autant de raisons qui appellent à un rajeunissement des effectifs des secrétariats et à une planification minutieuse des questions de succession. Cependant, un certain nombre de facteurs statistiques entravent ce rajeunissement en limitant l'apport net de jeunes cadres. Il s'agit notamment du relèvement de l'âge en début de carrière et, dans le cas de l'Organisation des Nations Unies, des départs incessants de jeunes cadres qui démissionnent. On ne dispose pas pour tous les organismes de données sur les cessations de service et, en particulier, sur les démissions, ce qui restreint les possibilités d'analyser et de comparer les tendances.

Recommandation 1

Les secrétariats devraient s'attacher tout spécialement à abaisser l'âge au recrutement pour tous les postes d'administrateur, notamment ceux des classes P-1 à P-3. Le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies pourrait, pour sa part, examiner si la limite d'âge[1] actuellement imposée aux candidats aux concours nationaux de recrutement est vraiment appropriée (voir par. 8 à 13).

Recommandation 2

Il faudrait suivre plus attentivement l'évolution des cessations de service des fonctionnaires de la catégorie des administrateurs dans le système des Nations Unies par les moyens suivants :

a) Inclusion, dans la publication annuelle du Comité consultatif pour les questions administratives [CCQA (PER)] consacrée aux statistiques du personnel, de données sur les administrateurs qui quittent leurs fonctions, ventilées par classe et type de cessation de service;

b) Établissement de questionnaires de départ par les secrétariats qui ne les ont pas encore introduits, pour mieux cerner les causes des démissions. Ces questionnaires peuvent être complétés ou remplacés par des entretiens structurés de fin d'emploi (voir par. 15 à 18).

B. L'Organisation des Nations Unies est la seule organisation qui embauche de jeunes cadres par le biais de concours nationaux de recrutement, procédure sûre et confidentielle qui a un effet positif sur la qualité des personnes recrutées mais qui s'est révélée relativement difficile à gérer. Bien que des progrès sensibles aient été réalisés à cet égard, le principal défaut d'une telle procédure réside encore dans les retards liés à l'affectation des candidats inscrits au fichier.

C. Les autres organismes considérés recrutent de jeunes cadres soit par des programmes ciblés, soit par la gestion ordinaire des vacances de postes. Même s'ils nécessitent d'importants investissements de la part des secrétariats, les programmes relatifs à l'emploi des jeunes cadres sont, comme les concours nationaux de recrutement, des outils utiles pour parvenir à une répartition géographique plus équitable et à une représentation plus équilibrée des hommes et des femmes parmi les administrateurs : ils peuvent en outre contribuer à créer, au sein d'une génération donnée de fonctionnaires, un sens de la loyauté et de la solidarité qui risque-

rait sans cela de faire défaut. Cela dit, ces divers systèmes de recrutement s'accompagnent généralement de procédures excessivement bureaucratiques et laborieuses.

Recommandation 3

Les secrétariats de tous les organismes concernés devraient accélérer les procédures de recrutement en imposant des délais stricts pour l'examen des candidatures par le personnel d'encadrement et pour l'affectation des candidats (voir par. 35 à 37).

Recommandation 4

Des efforts supplémentaires devraient être déployés par le Secrétariat pour accélérer l'affectation des candidats retenus aux concours nationaux de recrutement, réduire le nombre des candidats actuellement inscrits au fichier et tirer le meilleur parti possible de ce fichier par les moyens suivants :

a) En associant plus étroitement la planification des ressources humaines, l'organisation des concours et la dotation en personnel, qui devraient non pas être considérées comme des opérations distinctes mais constituer un processus intégré;

b) En présentant à l'Assemblée générale des propositions visant à réduire au minimum le nombre des candidats inscrits au fichier, qu'il s'agisse de limiter la durée de validité de ce fichier ou de suspendre automatiquement la procédure de concours dans les groupes professionnels pour lesquels le fichier excède un nombre prédéterminé de candidats;

c) En partageant le fichier avec d'autres organismes, notamment pour les catégories professionnelles communes (voir par. 23 à 25).

Recommandation 5

L'Assemblée générale souhaitera peut-être inviter les États Membres à coopérer davantage à l'organisation du concours et, en particulier, aux dispositions à prendre pour l'annoncer. Le Secrétaire général pourrait également, dans les rapports périodiques sur la gestion des ressources humaines, donner des exemples de bonnes pratiques adoptées à cet égard (voir par. 22).

D. En entrant dans le système des Nations Unies, la plupart des jeunes cadres se font une haute idée de la nature des tâches dont il leur faudra s'acquitter. Cependant, les structures d'intégration, d'orientation et de perfectionnement du personnel étant souvent insuffisantes, il leur est dans bien des cas difficile de contribuer de façon appréciable aux travaux de leur organisation, ce qui devient rapidement une source de déconvenue. Les freins à la mobilité tant latérale que verticale et, de manière générale, l'incapacité de la hiérarchie de soutenir suffisamment les jeunes cadres et de tenir dûment compte de leurs préoccupations et de leurs initiatives peuvent également susciter des désillusions et le départ des intéressés.

Recommandation 6

Les secrétariats qui ne l'ont pas encore fait devraient créer des structures chargées de contribuer à la bonne intégration des jeunes cadres dans les mois qui suivent leur entrée en fonctions, et ce par les moyens suivants :

a) En désignant clairement, dans les services du personnel ou des ressources humaines ou dans les services organiques, des agents de coordination chargés de venir en aide aux fonctionnaires nouvellement recrutés pour tous leurs problèmes pratiques;

b) En prévoyant à l'intention des jeunes cadres des cours d'orientation appropriés qui pourraient être organisés conjointement, avec le concours de l'École des cadres des Nations Unies;

c) En confiant à des fonctionnaires plus anciens un rôle de mentor pour donner aux jeunes cadres des conseils sur des questions de fond et de carrière (voir par. 47 à 50 et 52).

Recommandation 7

Les secrétariats des organismes concernés devraient offrir aux jeunes cadres la possibilité de poursuivre des études et des recherches dans des domaines liés à leurs travaux en les autorisant plus rapidement à bénéficier

d'un congé d'études ou en instituant de nouveaux systèmes d'études à temps partiel (voir par. 51).

Recommandation 8

Les secrétariats des organismes concernés devraient offrir aux jeunes cadres plus de possibilités d'être affectés tant au siège que dans les bureaux extérieurs au cours des cinq à six premières années suivant leur engagement. Le Secrétariat de l'ONU, en particulier, devrait introduire des améliorations supplémentaires dans l'organisation des carrières des jeunes cadres. Il lui faudra, en temps opportun, évaluer les incidences de son programme de planification des réaffectations pour veiller à ce qu'il facilite la mobilité non seulement entre départements mais également entre lieux d'affectation et à ce qu'il contribue à la mobilité tant verticale que latérale (voir par. 53 à 57).

Recommandation 9

Les cadres dirigeants des organismes concernés devraient consacrer suffisamment de temps et d'attention au perfectionnement du personnel subalterne. Il faudrait, à l'occasion de l'évaluation de leur comportement professionnel, examiner la façon dont ils assument une telle responsabilité (voir par. 58 et 59).

E. Même si la satisfaction professionnelle est sans conteste le facteur le plus déterminant pour entretenir la motivation des jeunes fonctionnaires, des avancées sur la question des moyens de concilier le travail et la vie personnelle, ou les rapports entre le travail et la famille (notamment une souplesse accrue concernant l'aménagement des horaires et l'organisation sur le lieu de travail), peuvent contribuer à l'agrément des conditions de travail pour des salariés de grande valeur ayant des responsabilités familiales. Ainsi qu'il ressort des entretiens réalisés pour établir le présent rapport, l'emploi du conjoint est, parmi toutes les questions de soutien familial, celle qui semble la plus cruciale pour retenir de jeunes cadres. Les choses n'ont guère évolué ces dernières années car, à la différence d'autres organismes internationaux, les organisations appliquant le régime commun n'accordent toujours pas un appui suffisant à leur personnel dans ce domaine.

Recommandation 10

Pour faciliter l'emploi des conjoints, il faudrait adopter les mesures suivantes :

a) Les secrétariats installés dans les principaux lieux d'affectation devraient mettre en place des programmes communs de transition familiale et professionnelle;

b) Les organes directeurs des organisations qui interdisent encore l'emploi du conjoint devraient annuler ce type de restriction en modifiant les dispositions pertinentes du statut du personnel;

c) L'Assemblée générale devrait de nouveau demander aux gouvernements des pays hôtes d'envisager d'accorder des permis de travail au conjoint qui accompagne un fonctionnaire et suivre l'application des résolutions pertinentes (voir par. 70 à 76).

I. Introduction

1. Le vieillissement rapide des effectifs (notamment du personnel de la catégorie des administrateurs) dans la plupart des organismes du système des Nations Unies fait l'objet de débats depuis un certain nombre d'années, car ces organismes étudient des moyens permettant de faire en sorte que les nombreux départs à la retraite prévus pour les années à venir soient compensés par un apport de jeunes fonctionnaires dûment qualifiés. Cependant, il n'est pas sûr qu'ils y parviennent, ni même qu'ils puissent retenir le personnel performant, dans la mesure où le système des Nations Unies semble perdre une partie de son attrait en tant qu'employeur. En 1998, le Secrétaire général a constaté que, pour la première fois dans l'histoire de l'ONU, le nombre des démissions était supérieur à celui des départs à la retraite et que la plupart de ces démissions intervenaient aux classes P-2 et P-3. Comme il l'a noté, c'est comme si, « ayant eu un aperçu de l'avenir, ces personnes avaient décidé de tenter leur chance ailleurs[2] ». Quelques mois plus tard, l'Assemblée générale a également constaté avec préoccupation le nombre croissant de démissions présentées par des fonctionnaires de la catégorie des administrateurs et a prié le Secrétaire général de réaliser une étude en vue de déterminer les causes de ces départs[3].

2. En soi, un taux élevé de renouvellement du personnel ne représente pas nécessairement une évolution négative, vu que les fonctions publiques tiennent partout à s'ouvrir davantage et que la notion d'emploi à vie dans une seule organisation est de plus en plus remise en cause. En outre, force est de constater que les organisations sont soumises à des contraintes et des mandats différents et que leurs besoins diffèrent donc en matière de ressources humaines. Cependant, une hémorragie constante de jeunes cadres pourrait devenir un problème grave pour le système dès lors que de nombreux fonctionnaires de rang élevé prennent leur retraite. Bien que les institutions spécialisées ne semblent pas (à ce point, du moins) avoir de problèmes à retenir leurs fonctionnaires, les tendances observées à l'ONU peuvent être le signe avant-coureur des difficultés qui attendent l'ensemble du système. Le problème tient non pas tant à la capacité de ce dernier à continuer à attirer un grand nombre de candidats qu'à la nécessité de veiller à ce que ceux-ci possèdent les compétences voulues et se sentent motivés et à ce que les meilleurs éléments restent au service des organismes des Nations Unies en les aidant à s'acquitter de leur mandat.

3. Le Corps commun d'inspection a donc décidé d'inclure ce rapport dans son programme de travail pour 2000 dans l'espoir qu'il contribuerait au processus de réflexion déjà engagé à ce sujet dans de nombreux cercles, en présentant une perspective interorganisations et en permettant une analyse comparative de la situation dans l'ensemble du système ainsi qu'une mise en commun des meilleures pratiques. Après examen préliminaire de la documentation existante, l'Inspecteur a estimé qu'une telle comparaison n'aurait de sens que si elle portait sur des organisations disposant d'une certaine « masse critique » de fonctionnaires, les petits organismes étant confrontés à des problèmes différents de gestion des ressources humaines. Les travaux d'enquête et de recherche se sont donc limités à l'ONU, à ses fonds et programmes et aux institutions spécialisées comptant plus de 2 000 salariés[4].

4. À cet égard, après un aperçu de la composition démographique du personnel dans de grandes organisations du système des Nations Unies, le rapport passe en revue les facteurs statistiques qui entravent le rajeunissement des effectifs. Il compare ensuite les différentes méthodes selon lesquelles ces organisations recrutent de jeunes cadres, ainsi que la façon dont elles gèrent la carrière des intéressés une fois qu'ils ont rejoint leurs rangs, en mettant tout spécialement l'accent sur les questions de motivation, de prise en charge, de formation, de mobilité et de supervision. Pour finir, l'analyse porte sur les moyens de concilier travail et vie privée, question qui, sans être à proprement parler liée au milieu professionnel immédiat des jeunes cadres, peut avoir une incidence sur l'aptitude des organisations à les retenir et à les motiver.

5. Il convient de préciser qu'aux fins du présent rapport, l'expression « jeunes cadres » s'entend des administrateurs des classes P-1, P-2 ou P-3 (également appelées « classes de début »), occupant des postes budgétisés. Elle n'englobe pas les fonctionnaires financés par leurs gouvernements respectifs et employés par des organisations en qualité d'administrateurs auxiliaires, d'experts associés ou de cadres associés, même si – comme on le verra ci-après – les administrateurs auxiliaires et les experts associés sont parfois intégrés aux effectifs permanents à la fin de leur affectation initiale.

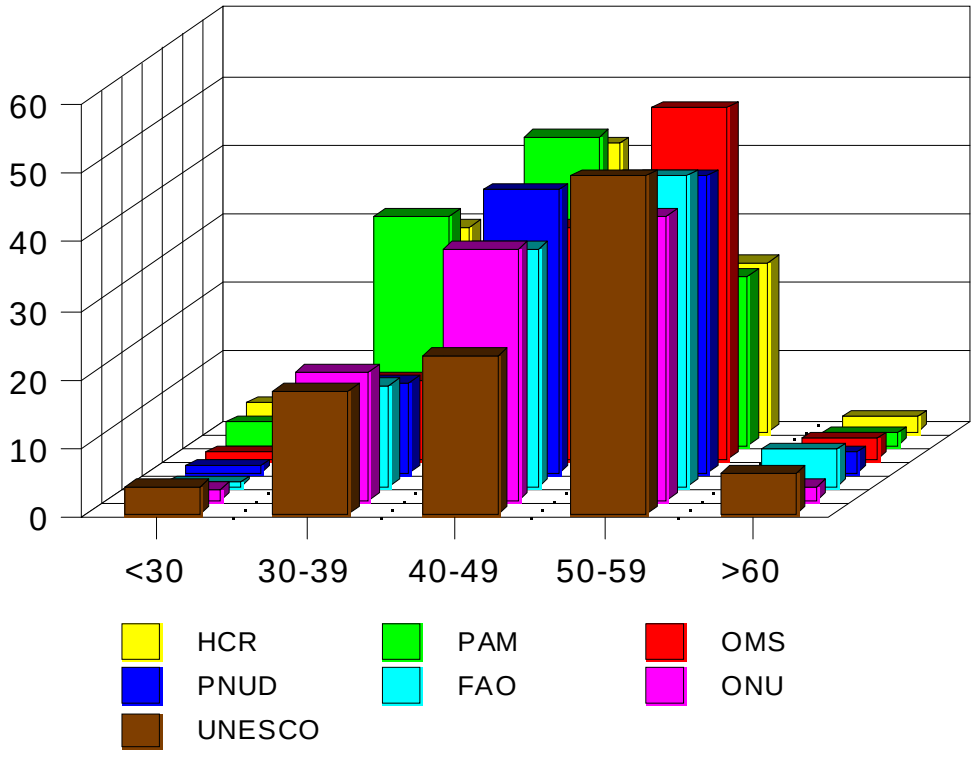
6. L’Inspecteur qui a coordonné l’établissement du présent rapport tient à exprimer ses remerciements à tous ceux qui lui ont prêté leur concours dans cette entreprise.

II. Planifier les successions aux postes appelés à devenir vacants : un impératif

A. Nécessité de rajeunir le personnel

7. Le profil démographique du personnel de la plupart des organismes du système des Nations Unies (où la moitié des membres des secrétariats atteindront l'âge de la retraite au cours de la présente décennie), tout comme l'évolution du mandat de ces organismes et les nouvelles politiques à mettre en œuvre, qui exigent de nouveaux types de compétences que leur personnel ne possède pas toujours, sont autant de raisons qui appellent à un rajeunissement des effectifs des secrétariats et à une planification minutieuse de la question des successions.

Figure 1
Répartition des cadres par âge dans certains organismes du système des Nations Unies
(En pourcentage)



Sources : ONU - Composition du Secrétariat, A/53/375
FAO – statistiques fournies par la Division du personnel, septembre 2000
PNUD – Bureau de la gestion, Statistiques des ressources humaines, avril 1999
UNESCO – Aperçu statistique du personnel de l'UNESCO au 1er novembre 1999, PER/HRD/PLN
OMS – Ressources humaines : Rapport annuel, EB 105/14 Add.1
HCR – Statistiques communiquées par le Service des ressources humaines, 2000
PAM – Statistiques communiquées par la Division des ressources humaines, août 2000.

8. La figure 1 ci-dessus met en évidence l'incidence du vieillissement des effectifs dans la plupart des organismes des Nations Unies : le plus grand nombre de cadres se trouve dans la tranche des 40-59 ans et surtout dans celle des 50-59 ans. Dans la majeure partie de ces organismes, l'âge moyen n'a cessé de s'élever, pour s'établir entre 45 et 50 ans. De nombreux administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur devraient donc atteindre l'âge de la retraite au cours des 10 années à venir (voir les statistiques présentées dans le tableau 1 ci-dessous).

Tableau 1
Âge des cadres et départs à la retraite prévus

	UNESCO	*FAO*	*UNICEF*	*OMS*	*OIT*	*HCR*	*PAM*	*ONU*
Âge moyen des cadres	48,6	48,5	45	48,5	48	44,6	43,8	46
Âge moyen des fonctionnaires de la classe P-2[a]	–	40,13	36	40,2	33	34,8	37,9	38,5
Pourcentage de cadres qui atteindront l'âge de la retraite dans les 5 ans à venir[b]	31,5	28	8	28,5	–	8,3	7,2	19,4
Dans les 10 ans à venir	–	47	27	52,7	51	25,2	22	–

Sources : ONU – Composition du Secrétariat, A/54/279, et statistiques communiquées par le Bureau de la gestion des ressources humaines, 2000
UNESCO – Aperçu statistique du personnel de l'UNESCO au 1er novembre 1999, PER/HRD/PLN
UNICEF – Statistiques communiquées par la Division des ressources humaines, 2000
FAO – Statistiques communiquées par la Division du personnel, 2000
OMS – Ressources humaines : Rapport annuel, EB 105/14 Add.1, et statistiques communiquées par la Direction générale
OIT – Statistiques communiquées par le Département du développement des ressources humaines, 2000
HCR – Statistiques communiquées par le Service des ressources humaines, 2000
PAM – Statistiques communiquées par la Division des ressources humaines, 2000.

[a] Ce chiffre comprend tous les fonctionnaires P-2 recrutés par des concours nationaux de recrutement ou par d'autres moyens, ou ayant bénéficié d'un avancement par le biais d'un concours pour passer de la catégorie des services généraux à celle des administrateurs.

[b] Ce chiffre se rapporte au pourcentage de fonctionnaires occupant des postes soumis au principe de la répartition géographique qui prendront leur retraite avant la fin de 2003. Le Secrétariat de l'ONU a également fait savoir que 400 fonctionnaires au total partiraient chaque année à la retraite au cours des cinq ans à venir.

9. Les nombreux départs à la retraite prévus ne devraient pas seulement être considérés – ce qui est souvent le cas – comme une occasion de réduire les effectifs et les budgets : il s'agit surtout d'une chance offerte aux organisations de se doter d'un personnel plus jeune, ayant un style de gestion plus moderne, et de bénéficier d'un apport de compétences dont elles sont actuellement dépourvues dans plusieurs domaines nouveaux (gestion et technologies de l'information, gouvernance, développement durable, renforcement des capacités, etc.). Les transformations survenues sur la scène internationale au cours des 10 dernières années, la concurrence provenant de diverses sources (dont les organisations non gouvernementales) et l'évolution rapide des techniques de gestion exigent un nouveau profil de personnel, cadrant mieux avec des besoins inédits en matière d'organisation. Les cadres débutants semblent les plus susceptibles de satisfaire ces besoins et de remédier à la pénurie croissante de compétences.

B. Obstacles au remplacement des cadres

10. Cependant, divers facteurs entravent ce rajeunissement en limitant le contingent de jeunes cadres. Les statistiques globales concernant le système des Nations Unies montrent en particulier que 21 % du nombre total de nominations sont opérées aux classes P-1 et P-2, tandis qu'une proportion significative des nouveaux fonctionnaires continue d'être nommée à la classe P-4 ou à des classes plus élevées. Plus de 50 % des nouveaux fonctionnaires ont donc plus de 40 ans lors de leur nomination[5]. De fait, les nouvelles affectations s'effectuent de plus en plus aux classes P-3 et P-4 dans

certaines organisations, au détriment des postes P-1 et P-2. Cela tient en partie à des raisons financières liées au caractère insuffisamment compétitif des rémunérations offertes aux échelons inférieurs du barème des traitements des administrateurs.

11. Comme le note également un rapport récent du Secrétariat de l'ONU, un élément important à prendre en compte dans le vieillissement des effectifs est l'âge relativement élevé à la classe de début, les fonctionnaires nouvellement recrutés étant de plus en plus âgés. Le rapport indique que, depuis 1988, l'âge moyen auquel les administrateurs entrent dans l'Organisation a augmenté de cinq ans[6]. Les études portant sur les administrations publiques nationales montrent que cette tendance ne se limite pas à l'ONU et que, dans de nombreux pays, l'âge auquel on entre dans la fonction publique s'élève. Cela tient non seulement à l'allongement de la durée des études, mais également au fait que les critères appliqués en matière de qualifications sont devenus plus stricts. L'étude sur la structure de l'emploi dans la fonction publique de sept pays de l'OCDE appelle l'attention sur la tendance à la surqualification des fonctionnaires nouvellement recrutés qui résulte d'un tel état de choses et sur l'écart entre le niveau auquel s'effectue le recrutement et les postes offerts, qui finit parfois par créer des problèmes de gestion du personnel[7]. On trouvera ci-dessous au chapitre IV une analyse relativement détaillée de ce problème de décalage – entre les aspirations des intéressés et le poste qui les attend – à l'ONU et dans d'autres organismes du système.

12. Un des moyens de réduire ce décalage, de rétablir un rapport satisfaisant entre les attentes des fonctionnaires nouvellement recrutés et la réalité de leurs premières affectations, et de contribuer à l'abaissement de l'âge moyen de l'ensemble du personnel serait d'entreprendre des efforts délibérés pour recruter des cadres plus jeunes, notamment à des postes P-1 à P-3. La plupart des programmes de recrutement destinés à pourvoir les postes d'administrateurs auxiliaires, dont il est question au chapitre suivant, imposent déjà une limite d'âge au-delà de laquelle les candidats ne peuvent pas postuler les emplois en question. Dans le cas du programme des jeunes cadres de l'UNESCO, par exemple, les candidats ne doivent pas avoir plus de 30 ans au moment où ils présentent leur dossier, tandis que les candidats au programme correspondant de l'OIT doivent être âgés de moins de 32 ans. Dans le cas de l'ONU, les candidats au concours nationaux de recrutement doivent avoir moins de 32 ans pour ceux qui sollicitent un poste P-2 et moins de 39 ans pour les postes P-3.

13. Du fait de ces limites, l'âge des jeunes cadres recrutés à l'UNESCO est normalement de 27 ou 28 ans, tandis que l'âge des candidats retenus aux concours nationaux de recrutement, au moment de leur affectation, est en moyenne de 30 ans pour les P-2 et de 36 ans pour les P-3. Cela étant, il est à noter qu'un fonctionnaire de 30 ans qui vient d'être nommé à l'ONU aura probablement plusieurs années d'expérience professionnelle et s'attendra à assumer des tâches et des responsabilités dont la nature et le niveau ne correspondent pas à la réalité de la plupart des postes P-2 du Secrétariat, « qui sont des postes de début de carrière ne nécessitant pas, en principe, une expérience approfondie[8] ». Le Bureau de la gestion des ressources humaines (BGRH) fait valoir que l'abaissement de la limite d'âge affecterait la qualité du personnel recruté. L'Inspecteur recommande toutefois au BGRH d'effectuer une étude concernant le nombre d'années d'expérience professionnelle que les nouveaux P-2 possèdent en moyenne au moment de leur affectation, pour déterminer si la surqualification est ou non un des facteurs qui entraînent un sentiment d'insatisfaction chez les intéressés et les amènent à démissionner. L'étude en question pourrait inclure un examen comparatif de l'âge des cadres et de leur qualification au moment de leur affectation à des postes de début de carrière dans des catégories professionnelles similaires, dans plusieurs fonctions publiques nationales.

14. En outre, la structure par classe des administrateurs de certaines organisations est particulièrement pléthorique au sommet, comme le montre le tableau 2. Un tel état de choses contribue également au vieillissement des effectifs : il faudrait donc examiner tous les postes et fonctions dans ces organisations en vue de déterminer les possibilités de déclassement.

15. L'autre facteur qui fait obstacle au rajeunissement des effectifs dans les organismes du système des Nations Unies est que les jeunes cadres semblent être ceux qui sont les plus disposés à quitter ces organismes. La situation est particulièrement préoccupante à l'ONU où, entre le 1er juillet 1998 et le 30 juin 1999, le nombre des démissions a été supérieur à celui des départs à la retraite (298 démissions, dont 12 directeurs et 113 fonctionnaires de la catégorie des administrateurs, contre 176 départs à la retraite). Un tiers des dé-

missions d'administrateurs a été du fait de fonctionnaires de classe P-2 (dont la plupart bénéficiaient en fait de contrats de durée déterminée ou de durée limitée)[9]. Cependant, pour l'année civile 1999, il y a eu moins de démissions parmi les fonctionnaires P-2 et P-3, qui ont représenté globalement 35 % du total des démissions d'administrateurs.

Tableau 2
Structure par classe des cadres recrutés sur le plan international
(Pourcentage de l'effectif total des administrateurs et des fonctionnaires de rang supérieur)

	ONU	*FAO*	*PNUD*	*HCR*	*UNICEF*	*OIT*	*OMS*	*UNESCO*
P-1 à P-3	39,3	28	12,6	56,5	36,6	21	18,4	42,7
P-4 à P-5	47,6	57	58	38	55,9	63	66,6	41
D-1 à D-2	11,4	15	27,9	5,5	7,1	13	14,9	14

Sources : ONU – Composition du Secrétariat, A/54/279
UNESCO – Aperçu statistique du personnel de l'UNESCO au 1er novembre 1999, PER/HRD/PLN
UNICEF – Statistiques communiquées par la Division des ressources humaines, 2000
FAO – Statistiques communiquées par la Division du personnel, 2000
OMS – Statistiques communiquées par le Service des ressources humaines, août 2000
PNUD – Bureau de la gestion, Statistiques des ressources humaines, avril 1999
OIT – Composition et structure du personnel, GB.277/PFA/8
HCR – Statistiques communiquées par le Service des ressources humaines, 2000

Note : L'UNICEF note que le nombre des cadres recrutés sur le plan international ne correspond pas nécessairement à la structure effective par classe, vu qu'il fait également appel à de nombreux administrateurs recrutés sur le plan national. L'UNICEF emploie actuellement 105 administrateurs recrutés sur le plan national à la classe NO-A (équivalente à la classe P-1) et 374 à la classe NO-B (équivalente à la classe P-2).

16. Depuis que le système des concours nationaux de recrutement a été mis en place, il y a 26 ans, 22,6 % du total des fonctionnaires recrutés à la classe P-2 ont entre-temps démissionné, dans leur grande majorité au cours des cinq premières années suivant leur affectation, notamment dans les deuxième et troisième années. Force est de constater en particulier que, parmi certaines nationalités, près d'un tiers, voire la moitié du total des candidats retenus aux concours nationaux ont démissionné de l'ONU.

17. Depuis 1999, le BGRH présente des questionnaires de sortie aux fonctionnaires qui quittent l'Organisation, procédure que l'Inspecteur considère comme utile pour déterminer les raisons précises des cessations de service et qui pourrait avantageusement être appliquée dans les organismes qui ne l'ont pas encore adoptée. Cependant, le taux de renvoi des questionnaires a jusqu'ici été très faible, même s'il est censément obligatoire de les remplir. Peut-être serait-il donc plus efficace de les compléter ou de les remplacer par des entretiens structurés de fin d'emploi.

18. Le nombre des cessations de service ventilé par classe n'étant pas connu pour tous les organismes et fonds des Nations Unies, il est difficile de procéder à une véritable analyse comparative. Le CCQA (PER) devrait inclure des données sur le nombre d'administrateurs ayant quitté leurs fonctions, ventilées par classe et type de cessation de service, dans sa publication annuelle relative aux statistiques du personnel. Certains chiffres ont été communiqués à l'Inspecteur durant ou après les entretiens réalisés aux fins du présent rapport. L'UNICEF et le PAM signalent ainsi que les démissions aux classes P-1 à P-3 représentent 47 % et 69,4 %, respectivement, du total des démissions d'administrateurs recrutés sur le plan international. La FAO déclare pour sa part que, parmi les démissions d'administrateurs ou de fonctionnaires de rang supérieur enregistrées au cours des quatre dernières années, 24,6 % ont été le fait d'administrateurs des classes P-1 à P-3. L'OIT indique que les démissions de fonctionnaires des classes P-1 à P-3 représentent 34 % des démissions totales d'administrateurs. Les chiffres concernant les cessations de service au PNUD n'ont pas été communiqués à l'Inspecteur, mais, selon un

document de travail interne établi en 1999 par de jeunes cadres et des cadres nouvellement recrutés en vue d'« améliorer les méthodes de recrutement et d'affectation du PNUD », cet organisme a perdu chaque année un grand nombre de jeunes cadres hautement qualifiés et très motivés, notamment des femmes, qui ont tiré parti des connaissances et des compétences qu'ils y avaient acquises pour entrer dans d'autres organisations[10].

19. Comme on l'a vu dans l'introduction au présent rapport, les cessations de service ne sont pas, en elles-mêmes, nécessairement négatives et font partie de l'évolution normale d'organisations qui cherchent à s'ouvrir davantage. Il importe néanmoins de surveiller les tendances constatées à cet égard et de veiller à ce que les organismes du système des Nations Unies restent à même d'attirer, de perfectionner et de retenir des cadres prometteurs pour succéder au personnel de direction actuellement en place.

III. Politiques et procédures de recrutement des jeunes cadres

A. Le concours national de recrutement

20. Dans deux rapports publiés en 1984 et 1995, respectivement, le Corps commun d'inspection a présenté de façon relativement détaillée le contexte dans lequel s'inscrivent les concours nationaux de recrutement organisés chaque année par l'ONU ainsi que les méthodes appliquées en la matière, questions sur lesquelles il n'est donc pas nécessaire de revenir dans le présent rapport[11]. Vingt ans après l'introduction de ce système, les avantages et les inconvénients des concours nationaux peuvent être décrits comme suit :

Avantages

21. **Premièrement**, ce système est largement soutenu par les États Membres qui, depuis des années, réaffirment qu'il constitue un instrument utile pour sélectionner les candidats les plus qualifiés originaires d'États Membres insuffisamment représentés[12]. En 2001, ce concours sera organisé dans 38 pays au moins (voir la liste figurant dans l'annexe au présent rapport). **Deuxièmement**, il est, d'après le BGRH, d'un coût relativement avantageux. Ainsi qu'il ressort du tableau 3, le coût estimatif par candidat retenu a été ramené en 1999 à 7 828 dollars des États-Unis, en partie grâce à la simplification des procédures et aux économies d'échelle. Cela revient moins cher que de faire appel à des cabinets de chasseurs de têtes, par exemple, qui prélèvent en principe une commission équivalente à 20 ou 30 % du traitement annuel de l'intéressé. Ce coût pourrait être encore abaissé en organisant des concours régionaux, formule envisagée dans le rapport JIU/REP/95/1 (Part I) mais qui semble n'avoir jamais été étudiée sérieusement. Le tableau 3 fait également apparaître une augmentation sensible du nombre des candidats, qui a atteint plus de 8 700 en 1999 pour les postes des classes P-2 et P-3. Le simple fait que ce dispositif a pu absorber un tel afflux de candidats témoigne des capacités d'organisation de la section du BGRH chargée des concours. **Troisièmement**, les procédures des concours nationaux de recrutement sont à la fois sûres, confidentielles et équitables, ce qui garantit un mode de sélection exempt de trafic d'influence et de népotisme et, partant, défendable (le nombre de recours présentés ces dernières années a été très restreint). **Enfin**, les concours nationaux de recrutement ont contribué à améliorer la parité hommes-femmes parmi les postes soumis au principe de la répartition géographique. Sur les 123 fonctionnaires affectés aux classes considérées entre le 1er juillet 1998 et le 30 juin 2000, 47 étaient des candidats retenus par le biais de ce concours, dont 25 femmes (soit 53,2 %). De ce fait, la représentation des femmes est plus élevée aux classes P-2 et P-3 (47,5 % et 44 %, respectivement, en 1999) que dans le total des postes d'administrateur (38,1 % à la même date)[13].

Améliorations à apporter

22. Cela étant, la capacité d'adaptation du système des concours nationaux de recrutement laisse beaucoup à désirer. La procédure, longue et complexe, ne comporte pas moins de 10 étapes – de la présentation des épreuves écrites à l'inscription des candidats au fichier – et dure près d'un an au total. Le BGRH a récemment introduit un certain nombre de modifications qui devraient simplifier et accélérer cette procédure, mais de par sa nature même, il sera difficile de l'élaguer davantage. En amont, l'autre difficulté tient à la qualité inégale de la coopération apportée par les États Membres pour organiser les concours et, en particulier, pour en assurer la publicité. Vu la modicité des ressources dont il dispose à cet effet, il est impossible au BGRH d'effectuer des missions visant à promouvoir les concours et à les annoncer.

23. Cependant, la principale insuffisance du système des concours nationaux de recrutement réside dans les étapes ultérieures de la procédure, tout particulièrement dans l'affectation des candidats. Jusqu'à présent, les décisions prises dans le cadre de ce programme ne reposaient pas sur une analyse des besoins en matière d'organisation et n'étaient pas liées à la planification des effectifs. Les candidats étaient retenus indépendamment des besoins réels en personnel, ce qui retardait d'autant leur affectation et contribuait à accroître le nombre des personnes inscrites au fichier. Certaines n'étaient plus disponibles lorsqu'elles étaient finalement contactées. Au début de 1999, et avant même l'inscription des lauréats des concours de 1998, la liste comportait plus de 200 personnes, dont certaines avaient été sélectionnées dès 1991. Un tel état de choses a amené les États Membres à prier le Secrétaire général d'ajuster le nombre des catégories professionnelles pour lesquelles le recrutement s'effectue par voie de concours nationaux en fonction des besoins de l'Organisation. Ils l'ont également prié de veiller à ce

que les lauréats retenus à l'issue des concours nationaux soient affectés dans des délais raisonnables et à ce que l'on s'efforce spécialement de pourvoir les postes vacants en recrutant parmi les personnes inscrites sur les listes de lauréats jusqu'à épuisement de ces listes[14]. Au cours des 18 derniers mois, le BGRH s'est résolu ment attaché à mettre à jour le fichier (en supprimant les noms des personnes qui n'étaient plus intéressées ou disponibles) et à affecter les lauréats, ce qui a sensiblement amélioré la situation, 107 personnes seulement restant inscrites sur la liste en août 2000.

Tableau 3
Nombre de candidats et coût des concours nationaux de recrutement, 1996-1999

		Nombre de candidats					
Année du concours	*Type de concours*	*Ayant demandé à concourir*	*Convoqués au concours*	*Ayant passé l'épreuve écrite*	*Admis*	*Affectés*	*Coût moyen par candidat retenu (dollars É.-U.)*
1996	Recrutement à P-2	2 462	691	412	36	25	13 695
	Recrutement à P-3	659	110	86	16	9	
1997	Recrutement à P-2	2 726	726	502	45	27	3 540
	Recrutement à P-3	520	97	71	16	5	
1998	Recrutement à P-2	5 814	1 274	768	49	29	12 280
	Recrutement à P-3	435	68	41	10	7	
1999	Recrutement à P-2	8 214	2 247	1 402	107	48	7 828
	Recrutement à P-3	511	63	51	2	1	
Total, recrutement à P-2 (1996-1999)		**19 216**	**4 938 (26 % des postulants)**	**3 084**	**237 (4,8 % des candidats convoqués)**	**129 (54,43 % des candidats admis)**	
Total, recrutement à P-3 (1996-1999)		**2 125**	**338 (16 % des postulants)**	**249**	**44 (13,02 % des candidats convoqués)**	**22 (50 % des candidats admis)**	

Source : Données du Bureau de la gestion des ressources humaines.

24. Le BGRH estime que les améliorations structurelles apportées au système (meilleure concordance entre les domaines spécialisés dans lesquels un concours est organisé et les besoins réels en personnel, informatisation du fichier, communications régulières entre le BGRH et les départements demandeurs, etc.) permettront d'éviter à l'avenir une telle multiplication du nombre des lauréats inscrits au fichier. L'Inspecteur recommande toutefois de mettre en place des mécanismes pour prévenir la réapparition de ce grave problème. Comme le BGRH l'avait déjà suggéré, la durée de validité du fichier pourrait être limitée à un an, ce qui inciterait au demeurant le personnel d'encadrement à accélérer la procédure de sélection de peur d'être « privé » d'un candidat particulièrement intéressant. Bien entendu, cette limite ne s'appliquerait pas rétroactivement aux candidats qui ont passé le concours dans les années antérieures et les nouveaux candidats seraient dûment informés de cette mesure.

25. Une autre possibilité serait de suspendre les concours dans les catégories professionnelles pour lesquelles le fichier dépasse un nombre déterminé de candidats, procédure que le BGRH applique déjà et qui pourrait être institutionnalisée. Le BGRH pourrait en outre envisager de partager le fichier avec d'autres organismes du système auxquels il serait parfois utile de repérer des candidats potentiels provenant de pays non représentés ou sous-représentés, ou possédant des compétences précises. Le CCQA (PER) pourrait étu-

dier des mécanismes de portée plus générale permettant de choisir les candidats de façon concertée dans des domaines d'activité communs aux principaux organismes du système.

26. En raison des contretemps dont il est question ci-dessus, l'ONU perd assurément certains des candidats les plus qualifiés, qui acceptent parfois les offres d'autres employeurs. Le BGRH a fait savoir que l'Organisation perdait également de très bons candidats en raison du principe établi par l'Assemblée générale en 1953, selon lequel les personnes ayant le statut de résident permanent dans les pays hôtes ne peuvent être nommées en tant que fonctionnaires recrutés sur le plan international à moins qu'elles ne soient disposées à renoncer à leur statut pour acquérir celui de titulaire d'un visa de non-immigrant. Ce principe a été adopté parce qu'il a été considéré que la décision de conserver le statut de résident permanent « risquait de distendre les liens de l'intéressé avec le pays dont il était ressortissant[15] ».

27. Le rapport susmentionné du CCI sur les concours à l'ONU concluait avec enthousiasme à la « supériorité de la méthode des concours nationaux » et soulignait que « la qualité des lauréats recrutés a été remarquable ». Il estimait donc que le système, après avoir été intégralement appliqué à l'ONU, pourrait utilement être étendu non seulement aux grands programmes relevant de l'Organisation, tels le PNUD, l'UNICEF, le PAM ou le HCR, mais également à d'autres organismes du système des Nations Unies[16]. À la lumière de l'expérience acquise au cours des 15 dernières années, l'Inspecteur partage l'évaluation globalement positive de son prédécesseur concernant l'effet des concours nationaux de recrutement sur la qualité des personnes embauchées. Cela étant, il ne préconise pas nécessairement de recourir à cette procédure relativement complexe dans d'autres organismes qui n'ont pas les mêmes contraintes ni les mêmes missions que l'ONU.

B. Les programmes relatifs à l'emploi des jeunes cadres et la gestion ordinaire des vacances de poste

28. Bon nombre d'organisations internationales n'appliquant pas le régime commun ont des programmes bien établis relatifs à l'emploi des jeunes cadres ou des administrateurs auxiliaires. Parmi ces organisations, le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la Banque interaméricaine de développement et la Banque asiatique de développement ont mis en place des programmes expressément destinés à recruter des cadres en début de carrière, dès la sortie de l'université. Ces programmes passent pour être une passerelle idéale et un véritable marchepied en vue d'une carrière dans ces organisations. Les trois organismes ci-après du système des Nations Unies appliquent des programmes s'inspirant des mêmes principes.

29. Le Programme des jeunes professionnels de l'OIT existe depuis 1982 : jusqu'à présent, il s'agissait non pas d'un dispositif distinct d'organisation des carrières, mais plutôt d'une procédure simplifiée de recrutement permettant censément de pourvoir chaque année un tiers des postes d'administrateur vacants. Cependant, le secrétariat a récemment annoncé une « nouvelle initiative importante » par laquelle il s'engagera désormais à recruter chaque année une dizaine de jeunes professionnels qui participeront à un programme de formation et de développement structuré de cinq ans. Ce programme visera expressément des jeunes gens ayant un fort potentiel, principalement originaires de pays sous-représentés, et favorisera les jeunes femmes[17]. Les candidats devront être titulaires d'un diplôme universitaire (de préférence du niveau de la maîtrise ou du doctorat) : une expérience professionnelle, quoique « souhaitable », n'est pas obligatoire. La procédure annuelle de recrutement débutera en octobre par des missions de prospection et la publication d'avis. Après examen des dossiers, environ 24 candidats seront invités à se rendre à un centre d'évaluation de l'OIT pour y être interrogés par de hauts fonctionnaires et se présenter aux épreuves écrites. Des offres d'engagement seront soumises en août ou en septembre de chaque année aux 10 meilleurs candidats, qui seront tous en principe admis dans le programme en janvier de l'année suivante.

30. Le programme correspondant de l'UNESCO, relancé en 1989, a permis entre-temps de recruter 69 jeunes cadres provenant tous d'États non représentés ou sous-représentés. Des campagnes de recrutement sont lancées chaque année par l'intermédiaire des commissions nationales de l'UNESCO et plusieurs centaines de candidats envoient en principe un dossier accompagné d'exposés sur une série de questions. Les candidats doivent être titulaires d'un diplôme universitaire. Les

meilleurs d'entre eux sont convoqués au siège pour des examens d'aptitudes linguistiques et des entretiens portant sur des questions d'ordre général et différents problèmes à résoudre. Le programme poursuit un triple objectif : rajeunir le secrétariat, parvenir à une représentation plus équilibrée des hommes et des femmes et garantir une répartition géographique plus équitable parmi les cadres. Pendant leur première année, dont le coût est financé par le programme, les jeunes cadres acquièrent une expérience en cours d'emploi et bénéficient d'un programme intensif de formation personnalisée. Au bout d'un an, leurs résultats sont évalués avant leur affectation à un poste permanent. L'UNESCO espère recruter chaque année 10 jeunes cadres grâce à ce programme.

31. Le PNUD a mis en place en 1988 un programme de formation à la gestion pour recruter de nouveaux fonctionnaires parmi les administrateurs auxiliaires, le personnel national des bureaux de pays et des candidats extérieurs. Ce programme a été décrit à l'Inspecteur comme un processus de sélection très compétitif, permettant de recruter chaque année entre 10 et 20 candidats. Cependant, il a été mis en veilleuse à partir de 1996 en raison de réductions de postes et n'a été appliqué que deux fois depuis 1993. La procédure diffère, en tout état de cause, de celle des programmes d'emploi de jeunes cadres décrits ci-dessus, les participants étant principalement choisis parmi un groupe de candidats internes recommandés par leur supérieur hiérarchique direct, d'où un risque de manque de transparence. L'Administrateur vient d'annoncer que le programme allait être relancé et qu'une vingtaine de jeunes gens seraient en principe choisis en 2000 parmi un groupe plus important de candidats. Les intéressés doivent être titulaires d'un diplôme universitaire équivalent à la maîtrise et avoir au minimum cinq ans d'expérience professionnelle.

32. Aucun des trois programmes susmentionnés – il convient de le noter – ne constitue le seul moyen de recrutement d'administrateurs débutants dans les organismes concernés. Certains postes P-2 sont parfois pourvus par le biais de la gestion ordinaire des vacances de poste. D'autres organisations (dont l'OMS, le HCR, la FAO et l'UNICEF) recrutent tous leurs jeunes fonctionnaires par ce moyen, en annonçant les postes vacants et en appliquant les procédures normales de sélection prescrites pour la catégorie des administrateurs. À l'UNICEF, par exemple, les administrateurs auxiliaires, les administrateurs recrutés sur le plan national et les agents des services généraux peuvent se porter candidats à tout poste annoncé au niveau interne pour lequel ils se considèrent dûment qualifiés. Il est à noter toutefois que la FAO a récemment décidé d'entreprendre, dans le cadre de sa stratégie de gestion de ressources humaines, un programme ciblé de recrutement à mettre en œuvre au cours des deux ans à venir.

33. Le PAM a, pour sa part, institué à la fin de 1998 un nouveau système de fichiers de candidats qualifiés parmi lesquels les cadres dirigeants doivent faire un choix en cas de vacance de poste. L'on compte actuellement 10 fichiers de ce type, dont certains sont divisés en sous-fichiers. Au total, 17 profils professionnels différents sont pris en compte. Des avis spécifiques de vacance de poste sont publiés uniquement si le profil requis ne figure dans aucun fichier ou si aucun candidat remplissant les conditions requises ne s'y trouve, ce qui reste une exception.

C. Avantages et inconvénients respectifs de ces divers systèmes de recrutement

34. L'attention de l'Inspecteur a été appelée sur le fait que des programmes ciblés de recrutement risquent de susciter chez les jeunes cadres des attentes irréalistes en termes de carrière et d'aboutir au recrutement de personnes ayant des compétences générales qui ne sont pas nécessairement liées aux exigences précises des postes réellement disponibles. Il peut en résulter des retards ou des problèmes d'affectation tels que ceux qui sont mentionnés ci-dessus au sujet des concours nationaux de recrutement, ce qui s'est également produit dans une certaine mesure dans le cas du programme de formation à la gestion du PNUD (il a fallu près de deux ans pour affecter les 14 candidats recrutés dans le cadre de ce programme en 1996). De même, il devient de plus en plus difficile à l'UNESCO de trouver des postes appropriés pour les lauréats du programme des jeunes cadres en raison de contraintes budgétaires.

35. En règle générale, les programmes spécialisés sont également liés à des calendriers d'exécution précis et risquent de ne pas être suffisamment souples pour des organisations qui doivent recruter à très bref délai pour faire face à une situation d'urgence. Le HCR a ainsi fait savoir que le délai moyen qui s'écoulait, en 1999, entre l'affichage de l'avis de vacance de poste et

l'offre effective d'emploi était de 76 jours pour les postes pourvus par des candidats extérieurs.

36. Cela dit, la procédure de recrutement reposant sur la gestion des vacances de poste est, dans la plupart des organisations, aussi longue que celle d'un programme d'emploi de jeunes cadres. L'OMS, par exemple, a indiqué que l'ensemble de la procédure – de la publication de l'avis de vacance de poste à l'offre effective d'emploi – durait en moyenne de six à huit mois. À la FAO, les formalités prennent en moyenne 250 jours, de la publication de l'avis de vacance de poste à la sélection définitive du candidat par le Directeur général. À l'OIT, il s'écoule en principe 11 mois entre la date à laquelle le Département du développement des ressources humaines est informé de l'avis de vacance de poste et la date à laquelle ce poste est effectivement pourvu. Dans bien des cas, c'est au stade de la sélection par les responsables opérationnels que se produisent les retards les plus importants. Si des candidats internes peuvent accepter de tels contretemps en tant que contingences administratives inévitables, un tel état de choses est certainement décourageant pour des candidats extérieurs, notamment des jeunes, et risque de rebuter les meilleurs d'entre eux. L'Inspecteur recommande donc que les départements des ressources humaines ou du personnel imposent aux responsables des délais plus stricts pour l'examen des candidatures.

37. L'Inspecteur a pris note également des progrès sensibles que le PAM dit avoir réalisés concernant la réduction des délais de recrutement (de la date à laquelle l'autorisation de procéder à un recrutement externe pour le poste a été donnée à la date d'entrée en fonctions de l'intéressé), qui sont passés de 7,5 à 9,5 mois en moyenne selon le système antérieur des avis de vacance de poste à une moyenne de 3,5 à 5 mois selon le nouveau système de fichiers décrit ci-dessus au paragraphe 33.

38. Les programmes d'emploi de jeunes cadres et les concours peuvent néanmoins aider les organisations à recruter des personnes plus jeunes en imposant une limite d'âge aux candidats, comme on l'a vu au chapitre II. Grâce à ces dispositifs, les postes de début de carrière peuvent être effectivement attribués à de jeunes cadres plutôt qu'à des agents des services généraux en fin de carrière, ce qui est le cas dans certaines organisations. En outre, étant essentiellement réservés aux candidats venus de pays non représentés ou sous-représentés, ils représentent un outil des plus utiles pour parvenir à une répartition géographique plus équitable parmi les administrateurs.

39. Des programmes fonctionnels de recrutement de jeunes cadres évitent également aux organisations, fonds et programmes de recourir systématiquement aux administrateurs auxiliaires et aux experts associés en tant que réserve principale de candidats pour des postes des classes P-2 et P-3. Les programmes applicables aux administrateurs auxiliaires, aux experts associés ou aux cadres associés visent en principe à fournir aux organisations les services d'experts spécialisés financés par un nombre limité d'États membres désireux de contribuer à des activités de coopération technique. À l'UNICEF, 45 % des postes P-2 sont actuellement pourvus par des administrateurs auxiliaires, même si – comme l'a noté le Fonds – les administrateurs recrutés sur le plan national principalement dans des pays en développement sont également « une bonne source de recrutement d'administrateurs internationaux ». Le HCR fait lui aussi largement appel aux administrateurs auxiliaires. Au cours des cinq dernières années, il en a recruté 185, tandis que 108 autres fonctionnaires ont été engagés aux classes P-1, P-2 ou P-3.

40. Bien que les programmes en question fonctionnent de façon satisfaisante depuis de nombreuses années, garantissant aux organisations bénéficiaires un apport de connaissances et de compétences dont elles ont grand besoin, et même s'il est naturel que celles-ci s'efforcent de retenir les plus qualifiés et les plus motivés des jeunes experts, ces programmes n'ont jamais été censés tenir lieu de voie de recrutement. Cela dit, il y a eu à l'occasion des écarts à cette norme : des États membres peuvent demander que leurs experts soient affectés au siège et chargés d'activités de base lorsqu'ils pensent que les intéressés ont ainsi de meilleures chances d'être finalement recrutés en qualité de fonctionnaires. Ainsi, 40 % des cadres associés de l'OMS sont en poste au siège, tandis que 50 % des experts associés de l'UNESCO restent à Paris. Cela risque éventuellement de créer des distorsions dans la répartition géographique des cadres, ainsi que des déséquilibres dans les critères et normes de sélection, vu que ces experts sont initialement choisis par leurs gouvernements et non par les organisations bénéficiaires. Cependant, la proportion d'administrateurs auxiliaires ou d'experts associés effectivement intégrés aux effectifs à la fin de leur détachement reste dans l'ensemble minime.

41. Un programme spécifique de recrutement peut limiter la tendance observée dans un certain nombre

d'organisations à recourir à des contrats de courte durée, de consultant ou de louage de services pour « mettre à l'essai » le personnel débutant, en contournant parfois les procédures normales de sélection et en maintenant souvent les intéressés dans une situation professionnelle très précaire. Les contrats de courte durée ou de louage de services sont ainsi détournés de leur véritable raison d'être, qui est de mettre à la disposition des organisations les ressources nécessaires pour assumer des fonctions ponctuelles, non récurrentes et non essentielles.

42. Au moment où diverses organisations tentent de définir les principales aptitudes, qualités et démarches requises pour exercer efficacement des fonctions essentielles, il peut s'avérer plus facile d'adopter un mode de recrutement fondé sur les compétences dans le cadre de programmes d'emploi de jeunes cadres ou de concours annuels. Une telle démarche permettrait de veiller à ce que les nouvelles personnes recrutées possèdent toutes ou puissent acquérir ces compétences essentielles, sans que cela signifie pour autant que ce personnel serait parfaitement homogène ni qu'il serait principalement constitué de « généralistes ». Certaines organisations dotées de mandats relativement techniques ont fait valoir que ces systèmes de recrutement « génériques » ne conviendraient pas à leurs activités. Les programmes d'emploi de jeunes cadres peuvent en fait être axés sur le recrutement de candidats ayant des connaissances spécialisées et des compétences techniques. Ils permettent également de susciter au sein d'une génération donnée un sentiment de loyauté, de solidarité et d'appartenance qui, sans cela, ferait sans doute défaut. Cela étant, force est de constater que l'élaboration et la mise en œuvre de programmes ciblés de recrutement et d'intégration à l'intention des jeunes cadres nécessitent d'importants investissements de la part des secrétariats.

43. En fait, les différentes mesures décrites ci-dessus correspondent (ou devraient correspondre) à des façons distinctes d'envisager les notions mêmes de carrière et de fonction publique internationale. Les organisations qui optent pour un taux élevé de rotation des effectifs et ne misent plus sur la notion de carrière à long terme favorisent généralement des mécanismes de recrutement souples pour trouver des candidats correspondant aux exigences spécifiques de tel ou tel poste. Celles qui comptent encore se doter d'un noyau de fonctionnaires de carrière et s'appuyer sur une mémoire institutionnelle préfèrent embaucher de jeunes cadres au moyen d'un programme prévu à cet effet et mettre en place un personnel d'encadrement aux compétences reconnues. L'Assemblée générale a, quant à elle, souligné l'importance de la notion de carrière pour les fonctionnaires exerçant des fonctions essentielles à caractère continu[18]. Ces deux conceptions ne s'excluent pas mutuellement et peuvent probablement être conciliées, mais il s'agit de déterminer clairement la nature et le nombre des postes liés à ces fonctions essentielles et d'adapter les systèmes de recrutement en conséquence.

IV. Réduire le décalage entre les attentes des jeunes cadres et la réalité de leur poste

44. Une fois les jeunes cadres recrutés, il faudrait les inciter à donner le meilleur d'eux-mêmes et veiller à tirer pleinement parti des compétences pour lesquelles ils ont été choisis. En entrant dans le système des Nations Unies, la plupart se font une haute idée de la nature des tâches dont ils devront s'acquitter. De façon symptomatique, les jeunes cadres du PNUD citent parmi leurs attentes « la possibilité de sonder leurs limites professionnelles et d'aller jusqu'au bout de celles-ci dans une organisation favorisant l'esprit d'initiative et la diversité », ainsi que l'occasion « de contribuer utilement à gérer le présent et à créer l'avenir du PNUD[19] ».

45. Ces attentes sont légitimes. Une étude récente des administrations publiques nationales a montré que les cadres de carrière du secteur public qui ont une haute envergure peuvent généralement bénéficier de rémunérations plus élevées en passant dans le secteur privé. Pour la plupart d'entre eux, la principale raison pour laquelle ils décident d'entrer dans le secteur public et d'y rester tient à l'importance sociale et au caractère stimulant des activités des institutions gouvernementales. L'étude souligne donc que, le secteur public n'étant guère susceptible de pouvoir un jour concurrencer pleinement le secteur privé par les seules rémunérations, il est essentiel de tirer dûment parti de son principal avantage compétitif dans ce domaine, à savoir son mode de fonctionnement proprement dit. L'étude recommande aux administrations de miser sur l'éthique du service public et en recrutant, en perfectionnant et en encourageant de futurs dirigeants, de s'attacher délibérément à offrir aux sujets les plus prometteurs des occasions de mettre en pratique et de développer leurs aptitudes à la direction en s'attelant aux problèmes les plus complexes et les plus cruciaux du secteur public[20].

46. Or, ainsi qu'il ressort des entretiens menés durant l'élaboration du présent rapport, les principaux facteurs de déconvenue et de démotivation, pouvant même amener les intéressés à démissionner, étaient l'absence apparente de possibilités offertes aux jeunes cadres du système de fournir une contribution appréciable aux travaux de leur organisation, ainsi qu'une certaine « dévalorisation » du personnel en général. Cette tendance est particulièrement préoccupante : pour y remédier, il faudrait adopter et mettre en œuvre de nouvelles stratégies de gestion des ressources humaines qui reconnaissent que les qualifications, les aptitudes et la motivation du personnel sont indissociables de la délivrance de la plus haute qualité de produits et de services[21].

A. Intégration, entrée en fonctions et perfectionnement du personnel

47. Des efforts devraient tout d'abord être entrepris en vue de mettre en place des structures d'appui qui aident les personnes nouvellement recrutées dès les premiers stades de leur intégration. Il ne faut pas sous-estimer l'importance de telles structures, dont l'absence peut être préjudiciable à l'idée que de nouveaux fonctionnaires se font de leur employeur et du milieu professionnel auquel ils accèdent, ainsi qu'à leur aptitude à se montrer rapidement fonctionnels.

48. Les candidats recrutés, par exemple, à l'ONU par le biais des concours nationaux de recrutement et affectés au Siège à New York reçoivent très peu de renseignements sur les questions pratiques liées à leur installation dans cette ville. Il faudrait, avant même qu'ils quittent leur pays d'origine ou leur lieu de travail antérieur, leur faire parvenir un dossier complet d'information sur ces questions, ainsi que sur les premières démarches administratives à effectuer à l'ONU. Le Bureau de la gestion des ressources humaines a institué au sein de son propre département un système d'entraide selon lequel toute personne nouvellement recrutée, à quelque échelon que ce soit, peut être épaulée par un collègue préalablement désigné pour accomplir des tâches aussi prosaïques que l'ouverture d'un compte bancaire et pour s'y retrouver dans l'écheveau des formalités administratives. Cependant, s'en remettre à la bonne volonté de collègues très sollicités risque de ne pas être suffisant : l'Inspecteur recommande de désigner clairement des agents de coordination et de prévoir des ressources à cet effet tant dans le département d'accueil que dans les services du personnel de chaque lieu d'affectation. Ces agents de coordination seraient également chargés de veiller à ce que les instruments de travail nécessaires soient fournis aux nouveaux arrivants, qu'il s'agisse de bureaux, d'ordinateurs, de téléphones ou de l'accès aux services de messagerie électronique. L'Inspecteur constate que le Département du développement des ressources humaines de l'OIT a récemment mis en place un tel dis-

positif pour aider les jeunes cadres à s'intégrer et à gérer leur carrière.

49. Les organisations devraient également veiller à ce que les jeunes cadres bénéficient de cours d'orientation dans les premiers mois qui suivent leur entrée en fonctions. Pendant de nombreuses années, on n'a proposé aux lauréats des concours nationaux de recrutement à l'ONU que des cours d'initiation relativement sommaires d'un ou deux jours tout au plus sur leur lieu d'affectation. L'Inspecteur accueille donc avec satisfaction le programme d'orientation institué en 1997 à l'intention des nouveaux cadres. Ce programme de cinq jours a pour objectif de fournir des renseignements, des orientations et une formation pour faciliter la transition que l'affectation à un poste d'administrateur à l'ONU représente sur le plan professionnel et de mettre en place un réseau de jeunes collaborateurs. Parmi les divers thèmes abordés dans le cadre de chaque session, il convient de mentionner la gestion centrée sur les relations humaines, l'aptitude à la concertation, l'organisation des carrières et l'évolution professionnelle, la rédaction de rapports, ainsi que les politiques, prestations et systèmes applicables aux ressources humaines. Des sessions destinées à des groupes de 25 lauréats des concours nationaux de recrutement sont organisées deux fois par an au Siège à New York. Les personnes nouvellement recrutées sont donc en principe conviées à une de ces sessions dans les mois qui suivent leur entrée à l'ONU. En outre, des contacts (par courrier, par messagerie électronique et dans le cadre de réunions de suivi) sont maintenus en permanence avec ces jeunes cadres, qui peuvent également demander à participer aux cours proposés à l'ensemble du personnel (cours sur les capacités d'encadrement, le règlement des conflits ou le perfectionnement des compétences spécialisées, et ateliers d'été organisés par le Conseil universitaire pour le système des Nations Unies). Même si une telle initiative représente un important pas en avant, compte tenu notamment de la modicité des ressources globales allouées à la formation dans l'Organisation, il reste encore à offrir aux jeunes cadres un ensemble complet de services de formation progressive et systématique dans les premières années suivant leur entrée en fonctions.

50. À l'UNESCO, une partie de la réussite du programme des jeunes cadres tient certainement au fait que les intéressés bénéficient pendant leur première année de 24 séances d'initiation et de formation, organisées le vendredi. Les mesures actuellement mises au point par l'OIT au titre de son nouveau programme relatif aux jeunes professionnels seront encore plus exhaustives. Pendant quatre ans, les cadres débutants participeront tous les six mois à une session intensive de formation organisée en collaboration avec le Centre international de formation de l'OIT à Turin. L'accent sera mis sur le perfectionnement des qualités de gestion et l'amélioration des techniques personnelles d'efficacité. L'Inspecteur estime que, si cette expérience devait, d'ici quelques années, faire l'objet d'une évaluation positive, d'autres organisations devraient tirer parti des compétences que le Centre international de formation de l'OIT aura acquises entre-temps. On pourrait même envisager des sessions communes assurées par le Centre ou par l'École des cadres des Nations Unies, grâce auxquelles de jeunes cadres de diverses organisations pourraient former des réseaux s'étendant au-delà de leur milieu professionnel immédiat et qui permettraient de réaliser des économies d'échelle. Ce dernier aspect est d'autant plus important que, dans la plupart des organisations du système, les ressources allouées aux activités générales de perfectionnement du personnel sont très modiques, représentant parfois 0,13 % à peine de la masse salariale totale et rarement plus de 1 %.

51. Plusieurs organisations offrent à leur personnel la possibilité de prendre un congé d'études (parfois qualifié de « congé sabbatique ») pour effectuer des études ou des travaux de recherche. Cependant, il est rare que de jeunes cadres n'ayant pas servi l'Organisation pendant un nombre déterminé d'années en bénéficient[22]. Une des observations faites à l'Inspecteur est que de jeunes cadres travaillant dans des domaines relativement techniques ou spécialisés ont tendance à quitter rapidement le système des Nations Unies de crainte de se « déqualifier » et d'être coupés de l'évolution des recherches et des méthodes dans leurs branches d'activité respectives. Il serait donc souhaitable de revoir les directives concernant les conditions requises pour bénéficier de congés de ce type, de façon à autoriser le personnel à s'en prévaloir dans des délais plus courts : cela permettrait aux organisations de se tenir au courant des faits nouveaux les plus récents survenus dans leurs domaines de compétence et les sujets les plus performants seraient ainsi encouragés à rester à leur poste en acquérant des compétences et des connaissances nouvelles. Les secrétariats pourraient également étudier la possibilité d'autoriser les personnes qui le souhaitent à effectuer à temps partiel des

études ou des travaux de recherche sur des sujets se rapportant à leurs activités.

52. Mis à part les possibilités de formation théorique, les organisations sont de plus en plus conscientes de la nécessité de faire bénéficier les jeunes cadres de l'aide et des conseils de collègues plus anciens ou de « mentors » qui ne soient pas leurs supérieurs hiérarchiques. L'OIT, par exemple, a entrepris un programme pilote de tutorat grâce auquel chaque jeune cadre aura la possibilité d'être associé à un fonctionnaire plus ancien et plus chevronné qui le prendra en charge, l'épaulera et le conseillera selon que de besoin. L'Inspecteur recommande de généraliser une telle pratique dans toutes les organisations du système des Nations Unies, mais reconnaît en même temps qu'il risque d'être difficile d'introduire des programmes de tutorat dans des organismes très décentralisés tels que le HCR où les jeunes cadres peuvent être affectés à des lieux d'affectation comptant des effectifs très restreints.

B. Organisation des carrières

53. C'est dans la nature des tâches confiées aux jeunes cadres pendant leurs premières années dans le système des Nations Unies que le décalage entre leurs attentes et la réalité à laquelle ils sont confrontés peut être le plus prononcé. Dans une lettre adressée en novembre 1998 au Secrétaire général, un groupe de 80 jeunes cadres des classes P-2 et P-3 a fait observer que la plupart des démissions enregistrées dans les classes de début étaient imputables non pas à un manque d'enthousiasme de leur part, d'empressement à assumer leurs fonctions ou d'attachement à l'Organisation, mais plutôt à un certain sentiment d'amertume et de désenchantement face aux piètres possibilités d'organisation des carrières et de valorisation professionnelle après la procédure de recrutement. Même si les jeunes cadres d'autres organismes du système ne démissionnent pas dans les mêmes proportions, ils expriment des désillusions similaires. Les organisations doivent donc accorder plus d'attention à la nature, au nombre et à l'évolution des tâches qui leur sont confiées. L'affectation initiale est d'une importance primordiale et il faudrait tout mettre en œuvre pour mieux faire concorder les capacités des intéressés avec leur poste.

54. Une mobilité précoce et l'expérience de différents types de fonctions et de différents environnements sont également essentielles pour retenir le personnel et valoriser les ressources humaines. Des organismes tels que le HCR, l'UNICEF et le PNUD qui ont des systèmes de rotation interne estiment que ces derniers contribuent à motiver et à retenir leur personnel. L'Inspecteur partage cet avis et juge important d'exposer les jeunes cadres dès leur premières années à une expérience tant au siège que dans les bureaux extérieurs. La plupart des programmes relatifs à l'emploi des jeunes cadres, qu'il s'agisse de l'UNESCO, de l'OIT ou d'autres organisations telles que le FMI ou la Banque mondiale, prévoient des affectations dans différents départements au cours des 12 à 24 premiers mois. Le nouveau programme de début de carrière des jeunes professionnels de l'OIT, par exemple, proposera aux intéressés deux affectations par roulement dans des bureaux extérieurs et deux affectations au siège en cinq ans.

55. Cependant, au cours des 20 ans qui ont suivi son introduction, le programme des concours nationaux de recrutement de l'ONU a eu uniquement pour objectif de recruter du personnel et d'en assurer l'affectation initiale, sans tenir compte du déroulement ultérieur des carrières. De ce fait, bon nombre des personnes concernées sont restées à leur poste d'origine jusqu'à leur première promotion qui, dans bien des cas, est survenue au sein de leur propre département. Il a été particulièrement difficile aux jeunes cadres affectés dans les commissions régionales d'obtenir leur mutation dans d'autres lieux d'affectation ou au Siège.

56. L'Inspecteur se félicite donc du lancement du programme de réaffectation organisée des administrateurs auxiliaires[23]. Ce programme, introduit en janvier 2000, s'applique aux administrateurs de la classe P-2 recrutés par le biais de concours nationaux et vise à les faire bénéficier d'au moins deux affectations à des tâches encadrées par deux superviseurs différents au cours de leurs cinq premières années d'emploi. Après avoir occupé leur premier poste pendant deux ou trois ans, les intéressés participeront au programme de réaffectation pour être mutés à un deuxième poste relevant d'un nouveau superviseur. Une liste des postes P-2 sera diffusée deux fois par an pour donner à tous les fonctionnaires remplissant les conditions requises la possibilité de poser leur candidature. Cela dit, aux fins du programme, la « mobilité » ne s'entend pas nécessairement d'un transfert dans un autre lieu d'affectation, voire dans un autre département : il peut s'agir d'une mutation au sein d'un même département. Il serait donc utile que le BGRH évalue en temps voulu l'incidence de ce nouveau programme pour s'assurer qu'il facilite

la mobilité non seulement entre départements, mais également entre lieux d'affectation.

57. D'après les statistiques fournies par le BGRH, deux tiers des jeunes cadres recrutés par le biais des concours nationaux ont bénéficié d'une seule promotion, tandis que la majorité de ceux qui ont été recrutés en 1995 n'ont jamais été promus. Il importe donc de veiller à ce que le programme de réaffectation organisée cadre avec les efforts actuellement déployés pour faciliter la mobilité tant verticale que latérale. Les jeunes cadres du PNUD font également état de « perspectives de carrière limitées » et de la nécessité de modifier les systèmes d'évaluation du comportement professionnel. En dépit des modifications déjà introduites ou qui continuent d'être apportées dans de nombreuses organisations, ces systèmes restent souvent intrinsèquement incapables de reconnaître un comportement professionnel remarquable et de le récompenser par une promotion rapide. Compte tenu en particulier de la rigidité des systèmes d'avancement et des critères d'ancienneté, il est difficile de prendre en considération l'expérience professionnelle antérieure : de jeunes cadres risquent ainsi de ne pas pouvoir poser leur candidature à des postes pour lesquels des candidats extérieurs moins chevronnés seront finalement retenus.

C. Transformer la culture d'entreprise

58. Selon l'étude précitée sur les administrations publiques nationales, il serait essentiel, pour rendre les organismes du secteur public mieux à même de développer et d'étoffer leur encadrement, que les dirigeants admettent qu'ils doivent consacrer beaucoup plus de temps et d'attention au perfectionnement des cadres que ce n'est actuellement le cas. L'étude faisait en outre valoir que, dans les entreprises privées les plus performantes, les hauts responsables s'attachent pendant une part importante de leur temps (jusqu'à 25 %) à perfectionner les cadres[24]. Or, dans les organismes du système des Nations Unies, bon nombre de responsables – l'expérience le montre – n'ont guère le loisir, la volonté ou la capacité de prêter attention à leurs jeunes subordonnés et doivent rarement rendre compte de leur propre comportement à cet égard. Au siège, en particulier, mais aussi dans une moindre mesure dans des structures extérieures plus restreintes, la rigidité de la hiérarchie administrative décourage les contacts directs entre les P-2 ou P-3 et les fonctionnaires occupant des postes de direction ou de rang supérieur. De ce fait, de nombreux hauts responsables connaissent mal les compétences et le potentiel de leurs subalternes et attendent d'eux qu'ils s'acquittent de leurs fonctions sans bénéficier d'un soutien.

59. Le personnel exige de plus en plus la mise en place de « procédures d'évaluation à 360 ° » ou d'« évaluations en sens inverse » leur permettant de fournir des informations en retour sur l'aptitude à la gestion de leurs supérieurs hiérarchiques, encore que de tels mécanismes semblent difficiles à instituer, comme on a pu le constater dans la pratique. Il convient de se féliciter de l'importance accrue accordée à la « gestion centrée sur les relations humaines » dans la formation des hauts fonctionnaires, mais des réformes ne pourront réellement intervenir dans ce domaine que lorsque le perfectionnement du personnel et une véritable supervision feront partie intégrante des responsabilités des dirigeants, au lieu de représenter un effort supplémentaire que seuls les plus motivés d'entre eux sont disposés à fournir.

60. Vu que leurs préoccupations sont rarement prises en compte et transmises à la direction générale par leurs supérieurs hiérarchiques, il se peut que les jeunes cadres en concluent qu'il n'existe aucune filière de communication et de concertation qui leur permette de contribuer aux réformes en cours dans les organismes du système des Nations Unies. Dans l'ensemble, les organes établis de représentation du personnel représentent surtout les intérêts des agents des services généraux ou des administrateurs plus âgés, avec lesquels les jeunes cadres n'ont parfois guère d'intérêts en commun. Il importe donc au plus haut point que les organisations participantes instituent une forme ou une autre de filière de communication informelle mais permanente qui permette une concertation constructive avec les jeunes cadres.

V. Conditions d'emploi

61. Si la satisfaction professionnelle est certainement le facteur le plus déterminant pour faire en sorte que les jeunes cadres restent motivés et intéressés, les conditions d'emploi doivent également être adéquates. Comme on l'a vu au chapitre IV, une comparaison des traitements et avantages offerts par l'ONU aux jeunes cadres avec ceux qu'offrent d'autres organisations internationales n'appliquant pas le régime commun, notamment le FMI, la Banque mondiale ou l'Organisation mondiale du commerce, ou des organisations régionales telles que l'Organisation de coopération et de développement économiques ou l'Union européenne (UE), montrerait sans conteste que le système des Nations Unies est relativement moins bien placé pour ce qui est des perspectives proposées aux jeunes et brillants sujets qu'il souhaite attirer et retenir.

62. Certains observateurs font valoir que des traitements de base peu attrayants pourraient être complétés par des primes de rendement. Soulignant la nécessité de motiver le personnel et de reconnaître un comportement professionnel exceptionnel, la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) a recommandé en maintes occasions d'introduire un système de primes de rendement ou de gratifications[25]. L'Assemblée générale a également invité les chefs de secrétariat de toutes les organisations à présenter à leurs organes directeurs respectifs des propositions pratiques concernant la possibilité d'introduire un tel système[26]. Cependant, les échanges de vues sur les mesures concrètes requises pour mettre en œuvre cette recommandation ont montré la difficulté qu'il y a à établir un système équitable et efficace de récompenses, surtout en l'absence de ressources supplémentaires à cet effet; il semble qu'une telle initiative ne pourrait s'inscrire que dans le cadre d'une profonde réforme de la gestion des ressources humaines et des systèmes de suivi du comportement professionnel. Par ailleurs, comme le Secrétaire général l'a fait observer à juste titre, la mise au point d'un système de primes de rendement ou de gratifications ne doit pas remplacer une rémunération juste et adéquate permettant à l'Organisation d'offrir des conditions de service compétitives, ni une amélioration des possibilités offertes en matière d'avancement et d'organisation des carrières[27]. Même si l'on parvenait à un accord sur des politiques et des mesures d'octroi de primes et de gratifications, leur effet sur la motivation globale des jeunes cadres ne serait néanmoins pas suffisant.

63. Il a également été rappelé à l'Inspecteur que les organismes du système des Nations Unies offrent une meilleure sécurité d'emploi que bon nombre d'autres employeurs. En fait, la plupart d'entre eux ont, au cours des dix dernières années, institué un moratoire sur les engagements à titre permanent ou les nominations définitives. Le Secrétariat de l'ONU offre encore, après une période de stage concluante de deux ans, une nomination à titre permanent aux fonctionnaires qui ont passé les concours nationaux de recrutement, mais le BGRH a récemment préconisé la suppression de l'engagement initial pour une période de stage et des contrats permanent attribués ultérieurement au personnel recruté par le biais des concours nationaux[28].

A. Moyens de concilier travail et vie familiale

64. Cette tendance peut ne pas affecter de jeunes cadres qui ne se préoccupent pas outre mesure de la stabilité de leur milieu de travail. Il n'en reste pas moins que bon nombre d'entre eux recherchent un environnement professionnel constructif et souple, comme l'ont reconnu la CFCI et le Comité administratif de coordination (CAC) qui ont souligné la nécessité d'intégrer dans les rémunérations et prestations offertes des moyens de concilier besoins professionnels et besoins familiaux, tels qu'on les conçoit actuellement. En 1995, les chefs de secrétariat de toutes les organisations appliquant le régime commun des Nations Unies ont, dans le cadre du CAC, adopté une politique visant à favoriser dans chaque organisation un milieu professionnel propre à la fois à encourager la productivité et à permettre aux fonctionnaires de faire face aux pressions concurrentes du travail et de la vie familiale. Ils ont reconnu que l'évolution démographique et les changements sociaux avaient une incidence sur le lieu de travail, compte tenu notamment des facteurs suivants : augmentation de la proportion de femmes dans les effectifs salariés, accroissement du nombre des mères exerçant une activité professionnelle, cas de plus en plus fréquent des couples où les deux conjoints poursuivent une carrière, problème croissant des parents âgés dont doivent s'occuper les salariés, diversité accrue des situations et des structures familiales, etc. Ils ont souligné que, dans le cas d'expatriés, des mesures permettant aux intéressés d'assumer leurs responsabilités tant familiales que professionnelles sont encore plus importantes si les organisations veulent tirer parti au mieux des ressources humaines, et que les coûts

éventuels liés à de telles mesures sont susceptibles d'être contrebalancés par les avantages que procurent un moindre absentéisme et une meilleure motivation[29].

65. L'« ordre du jour sur le travail et la famille » du CAC prévoyait diverses mesures, parmi lesquelles :

– Une souplesse accrue dans l'organisation du temps de travail et sur le lieu de travail (horaire à la carte, travail « délocalisé » ou télétravail);

– Des possibilités de congé qui permettent au personnel de s'absenter en cas de problème personnel urgent et d'obligations familiales;

– Une aide en matière de soins aux personnes à charge et d'autres services de soutien familial, notamment l'emploi du conjoint.

Même si ces questions ne touchent pas exclusivement les jeunes cadres, ceux-ci sont tout particulièrement concernés vu qu'ils comprennent une plus forte proportion de femmes et sont généralement mieux informés que leurs aînés des dispositions introduites sur le lieu de travail dans d'autres organisations ou dans des entreprises privées.

66. Cinq ans après l'adoption de cet ambitieux programme, il semble néanmoins que bon nombre d'organisations n'aient guère avancé dans l'élaboration ou la mise en place de moyens de concilier travail et vie privée. Même celles qui ont pris d'importantes dispositions favorisant en principe une organisation souple du travail reconnaissent que, dans la pratique, seul le personnel d'appui en bénéficie. Qu'il s'agisse des réticences du personnel d'encadrement, de la rigidité des définitions d'emploi ou de la complexité des procédures budgétaires et administratives, il est difficile aux administrateurs de tirer parti de ces nouvelles mesures.

67. Il convient néanmoins de mentionner les efforts entrepris par certaines organisations concernant l'horaire « à la carte » et le travail « délocalisé ». Le Secrétariat de l'ONU, par exemple, a créé un comité interne travail-vie privée qui a introduit une politique relative aux congés pour motif familial, approuvée depuis lors par le CCQA et adoptée par tous les organismes appliquant le régime commun. L'Organisation a également introduit des mesures relatives au congé d'adoption et des dispositions en matière d'horaires décalés. L'Office des Nations Unies à Genève (ONUG) autorise pour sa part les administrateurs et les agents des services généraux à travailler à 80 % sur la base d'une semaine de travail ordinaire de quatre jours. Cette possibilité est offerte aux fonctionnaires de l'ONU titulaires d'un contrat permanent ou employés à titre d'un contrat à durée déterminée depuis au moins trois années consécutives : elle est subordonnée à l'approbation écrite du superviseur direct du fonctionnaire, en fonction notamment des exigences du service considéré[30]. Ne serait-ce que par souci d'uniformité, une telle option devrait être ouverte à tous les fonctionnaires des autres unités administratives du Secrétariat de l'ONU où il existe uniquement des possibilités de travail à mi-temps, formule très rarement retenue par le personnel de la catégorie des administrateurs.

68. Concernant le PNUD, l'Inspecteur croit savoir qu'il s'agit du seul organisme à avoir élaboré des directives détaillées concernant le « télétravail ». Ces directives décrivent les modalités suivant lesquelles un fonctionnaire peut être autorisé à exercer ses activités, à temps complet ou partiel, à partir d'un autre lieu de travail. Elles englobent un « pacte de télétravail » en vertu duquel l'intéressé s'engage à fournir tout le matériel nécessaire pour exercer son activité à distance et, le cas échéant, à le mettre à niveau conformément aux normes de l'Organisation. En vertu de ce pacte, le fonctionnaire est également tenu de fixer et de respecter un horaire précis de travail et à le faire connaître à son supérieur hiérarchique et à ses collaborateurs immédiats[31].

69. Les organisations ayant d'importants effectifs dans des lieux d'affectation où il n'est pas prévu que les fonctionnaires soient accompagnés de leur famille, notamment dans le cas de situations d'urgence humanitaire, ont également tenté de réduire le temps que ces fonctionnaires passent loin de leur famille. L'UNICEF, par exemple, a défini une démarche opérationnelle particulière en matière d'installation des familles, permettant aux fonctionnaires en poste dans des lieux d'affectation déconseillés aux familles de rendre visite à leurs proches ou de passer le week-end avec eux. De même, le HCR offre diverses possibilités pour la réinstallation des familles lorsque les fonctionnaires sont mutés dans ce type de lieux d'affectation.

B. Emploi des conjoints

70. Les entretiens réalisés aux fins du présent rapport donnent à penser que, de toutes les questions de soutien familial, l'emploi des conjoints est sans doute celle qui joue le rôle le plus important parmi les moyens de rete-

nir les cadres. Dès 1993, l'Assemblée générale a souligné que « les possibilités d'emploi offertes aux conjoints accompagnant les fonctionnaires contribuent à attirer et à retenir le personnel le plus qualifié ». Elle a invité le Secrétaire général à examiner avec ses collègues du CAC les moyens d'améliorer la coordination et de réduire les obstacles à l'emploi de conjoints qualifiés accompagnant les fonctionnaires des organisations qui appliquent le régime commun des Nations Unies[32].

71. Bien que cette question ait été prise en considération dans le programme du CAC pour le travail et la vie privée, il n'y a guère eu de progrès à cet égard ces dernières années. L'Inspecteur se félicite de l'élaboration du Système de mobilité des organisations participantes, fruit d'efforts communs déployés par le Comité consultatif pour les questions administratives (questions de personnel et d'administration générale) et le Comité de coordination des systèmes d'information (CCSI), qui représente une initiative positive visant à accroître la coopération interorganisations dans ce domaine. Un des objectifs déclarés du Système est de faciliter l'emploi des conjoints dans le système des Nations Unies. Il suffit aux fonctionnaires intéressés des organismes participants, ou à leur conjoint, d'introduire en ligne leur curriculum vitae et de le transmettre par messagerie électronique à l'organisation ou aux organisations de leur choix. En principe, les parties donnent elles-mêmes suite à cette démarche lorsqu'un poste correspondant se libère. Il est encore trop tôt pour évaluer l'effet réel sur l'emploi des conjoints et la motivation du personnel d'un système lancé au début de 2000, mais le simple fait qu'il existe témoigne de la sensibilisation croissante des organismes des Nations Unies à la nécessité de mesures décisives dans un domaine dont ils se sont longtemps désintéressés.

72. Ces organismes devraient également modifier toute disposition du statut de personnel qui interdit ou limite le recrutement du conjoint d'un fonctionnaire. La FAO, par exemple, interdit encore aux conjoints de poser leur candidature à des postes vacants, tandis que l'UNESCO ne l'autorise que dans des circonstances exceptionnelles, encore qu'elle envisage actuellement de supprimer les clauses interdisant d'employer le conjoint d'un fonctionnaire. Même si, bien entendu, les conjoints ne peuvent automatiquement avoir droit à un poste et si l'on ne saurait leur accorder la préférence du simple fait qu'ils sont mariés à un fonctionnaire, il faudrait au moins les autoriser à solliciter dans des conditions équitables des postes pour lesquels ils sont qualifiés. Des moyens de contrôle pourraient ensuite être mis en place pour veiller à ce que des fonctionnaires de la même famille ne soient pas affectés dans la même unité administrative ou ne participent pas à la prise de décisions administratives influant sur le statut professionnel ou les droits à prestations de leurs proches, comme l'ont fait les organisations qui n'excluent plus l'emploi du conjoint.

73. Bien évidemment, les besoins en matière d'emploi des conjoints sont nettement supérieurs aux possibilités offertes à cet égard dans le système des Nations Unies, d'autant que la plupart des organisations procèdent à des compressions d'effectifs. Il est donc nécessaire d'élargir la recherche d'emploi pour l'étendre à l'ensemble du marché du travail local. Pour les organisations, la première étape consiste à s'assurer que les conjoints sont juridiquement autorisés à travailler au niveau local. Tel est le cas dans de nombreux pays qui accueillent le siège d'organisations des Nations Unies, mais il y a encore des lieux d'affectation, dont certains comptant un grand nombre de fonctionnaires, où les conjoints ne sont pas autorisés à chercher un emploi.

74. L'Inspecteur note que, comme l'a déclaré le Bureau des affaires juridiques de l'ONU, les accords types qui seront conclus à l'avenir entre l'Organisation et les pays d'accueil devraient comprendre une disposition concernant les possibilités d'emploi du conjoint, notamment l'octroi de permis de travail aux intéressés. L'Inspecteur invite tous les organismes des Nations Unies à adhérer à une telle pratique, mais il juge également nécessaire de renégocier les accords conclus avec les pays hôtes qui ne prévoient pas l'octroi automatique ou quasi automatique de permis de travail aux conjoints. Les États membres accueillant des organisations sont instamment invités à délivrer de tels permis, comme l'a déjà suggéré l'Assemblée générale[33].

75. Même s'ils sont autorisés à travailler sur place, les conjoints ne trouvent pas forcément un emploi sur un marché du travail qui leur est parfois parfaitement étranger : il faudrait donc qu'ils puissent bénéficier d'un soutien particulier à cet égard. Le programme d'orientation professionnelle pour conjoints entrepris en commun à Washington par la Banque mondiale et le FMI mérite tout particulièrement d'être signalé[34]. Le FMI a fait savoir que des conseillers professionnels chevronnés employés au titre de ce programme étaient

prêts à fournir des avis et un soutien individuel aux personnes nouvellement recrutées ou aux fonctionnaires récemment mutés au siège des organisations concernées. Ils les aident à préciser leurs objectifs professionnels et à évaluer leurs intérêts, leurs compétences et leurs qualifications par rapport aux possibilités offertes sur le marché local, à rédiger des curriculum vitae et à se préparer à des entretiens. Les conjoints sont encouragés à se mettre en rapport avec ces conseillers avant même d'arriver à Washington.

76. Même si les organisations appliquant le régime commun ne disposent pas à l'heure actuelle de ressources suffisantes pour offrir séparément des services comparables aux fonctionnaires et à leur famille, elles pourraient regrouper leurs moyens dans les principales villes sièges où plusieurs d'entre elles sont installées et introduire des dispositifs communs en s'inspirant du programme d'orientation professionnelle pour conjoints. De tels programmes devraient prévoir un éventail de services nettement plus large que les prestations offertes à l'heure actuelle par le Bureau du conseiller du personnel de l'ONU à New York, par exemple, qui peut seulement aider les conjoints à accomplir les formalités juridiques nécessaires pour obtenir un permis de travail. Il s'agirait en l'occurrence de s'inspirer de l'accord récemment conclu en vue de l'introduction du Système de mobilité des organisations participantes.

Notes

[1] La limite d'âge est de 32 ans pour les candidats aux postes de P-2.

[2] Allocution prononcée par le Secrétaire général devant le personnel à l'occasion de la Journée du personnel, le 18 septembre 1998, communiqué de presse SG/SM/6705.

[3] Résolution A/RES/53/221 de l'Assemblée générale, du 23 avril 1999, sur la gestion des ressources humaines.

[4] Le présent rapport porte sur les organisations suivantes: ONU, PNUD, UNICEF, HCR, PAM, FAO, OIT, UNESCO et OMS.

[5] Rapport du Groupe de travail de la CFPI sur le Cadre de gestion des ressources humaines, ICSC/51/R.9, 14 février 2000.

[6] « Composition du Secrétariat », rapport du Secrétaire général, A/53/375, 11 septembre 1998.

[7] « Structure of the civil service employment in seven OECD countries », Service de la gestion publique de l'OCDE, 1999.

[8] Voir <http://www.un.org/Depts/OHRM/examin>.

[9] « Composition du Secrétariat », rapport du Secrétaire général, A/54/279, 26 août 1999.

[10] « Capturing Young and New Energies », recommandations de jeunes cadres et de cadres nouvellement recrutés visant à améliorer les procédures de recrutement et d'affectation au PNUD, contribution aux travaux de l'Équipe de transition, 30 août 1999.

[11] « Examen de l'application de la politique de l'Organisation des Nations Unies en matière de recrutement, d'affectation et de promotion », JIU/REP/95/1 (Part I), et « Rapport sur les concours à l'ONU », JIU/REP/84/11.

[12] Voir en particulier la résolution A/RES/53/221 du 23 avril 1999.

[13] « Composition du Secrétariat », rapport du Secrétaire général, A/54/279, 26 août 1999.

[14] Voir A/RES/53/221 du 23 avril 1999.

[15] Instruction administrative ST/AI/294 du 16 août 1982.

[16] « Rapport sur les concours à l'ONU », JIU/REP/84/11.

[17] Stratégie de l'OIT en matière de ressources humaines, GB.277/PFA/10, mars 2000.

[18] A/RES/51/226 du 25 avril 1997.

[19] « Capturing Young and New Energies », op. cit.

[20] « Beyond Training: Developing and Nurturing Leaders for the Public Sector », Service de la gestion publique de l'OCDE, PUMA/SGF (99)9, 12 août 1999.

[21] « Travail et bien-être: le travail et les responsabilités familiales au BIT », GB.277/PFA/11, mars 2000.

[22] À l'ONU, par exemple, l'instruction administrative ST/AI/2000/4 stipule que l'intéressé doit avoir cinq ans d'ancienneté à l'Organisation.

[23] BGRH, Highlights, No 10, février 2000.

[24] « Beyond Training: Developing and Nurturing Leaders for the Public Sector », op. cit.

[25] Rapport de la Commission de la fonction publique internationale, A/49/30, 1er janvier 1994.

[26] Voir A/RES/51/216 du 18 décembre 1996 et A/RES/52/219 du 3 février 1998.

[27] « Suivi du comportement professionnel », rapport du Secrétaire général, A/53/266 du 14 août 1998.

[28] « Managing people, not posts – the next stage of human resources management reform », ONU, mai 2000.

[29] « Work/family agenda », CCAQ (PER), 1995, (voir <http://accsubs.unsystem.org/ccaqper/publications>).

[30] « Emploi à temps partiel (80 %) », IC/Genève/4455, 11 novembre 1998.

[31] « UNDP Work Life Policy », UNDP/OHR/BPRM/1999.

[32] A/RES/47/226 du 30 avril 1993.

[33] Ibid.

[34] Voir « Work and Environment » à la page recrutement du site Web <http://www.imf. int>.

Annexe

Pays participant au programme des concours nationaux de recrutement pour 2001 (pays ayant confirmé leur participation en août 2000)

1. Allemagne
2. Andorre
3. Antigua-et-Barbuda
4. Arabie saoudite
5. Argentine
6. Autriche
7. Bahreïn
8. Bosnie-Herzégovine
9. Brunéi Darussalam
10. Cambodge
11. Chine
12. Émirats arabes unis
13. États fédérés de Micronésie
14. États-Unis d'Amérique
15. Grenade
16. Honduras
17. Îles Marshall
18. Îles Salomon
19. Islande
20. Italie
21. Japon
22. Kazakhstan
23. Kirghizistan
24. Kiribati
25. Liechtenstein
26. Malte
27. Monaco
28. Norvège
29. Oman
30. Ouzbékistan
31. Palaos
32. République de Moldova
33. Samoa
34. Sao Tomé-et-Principe
35. Suède
36. Tadjikistan
37. Tonga
38. Vanuatu