



Assemblée générale

Distr. générale
15 décembre 2005
Français
Original: anglais

Soixantième session

Point 123 de l'ordre du jour

Budget-programme de l'exercice biennal 2004-2005

Second rapport sur l'exécution du budget-programme de l'exercice biennal 2004-2005

Rapport du Secrétaire général*

Additif

Examen des effectifs des agents des services généraux

A. Introduction

1. Dans son premier rapport sur l'exécution du budget-programme de l'exercice biennal 2004-2005, le Secrétaire général a indiqué que, compte tenu des problèmes posés par le gel des recrutements aux postes de la catégorie des services généraux et des catégories apparentées, il présenterait un rapport à l'Assemblée générale au deuxième semestre de 2005 pour recommander, s'il y avait lieu, la levée de la suspension des recrutements pour le reste de l'exercice biennal (A/59/78, par. 42). Au paragraphe 7 de la section VIII de sa résolution 59/276, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de lui rendre compte de manière détaillée de cette question au début de sa soixantième session. Le rapport du Secrétaire général sur la suspension du gel du recrutement aux postes de la catégorie des services généraux et des catégories apparentées est paru en septembre (voir A/60/363).

2. Lors de l'examen des conséquences du gel des recrutements aux postes de la catégorie des services généraux, il a été dit que le Secrétaire général analyserait la question des ressources en personnel dans la catégorie des services généraux et il était prévu de rendre compte des résultats de l'examen dans le cadre du deuxième rapport sur l'exécution du budget-programme (ibid., par. 15). On trouvera les résultats de cet examen dans le présent additif au deuxième rapport.

* Le présent rapport est publié maintenant de façon à prendre en compte les données les plus récentes.



B. Objectifs, champ d'application et méthodes

3. Les principaux objectifs de l'examen étaient : a) de déterminer dans la mesure du possible si le ratio actuel entre le nombre d'agents des services généraux et le nombre d'administrateurs était trop élevé; b) de permettre de mieux connaître les facteurs qui font varier ce ratio; c) d'examiner les conséquences que les progrès techniques avaient sur le travail des agents des services généraux.

4. Étant donné que l'Assemblée générale s'est intéressée en 2003 aux ratios agents des services généraux/administrateurs dans les commissions régionales par rapport à ceux de la CNUCED et du Département des affaires économiques et sociales (A/58/403) et que la majeure partie des conclusions issues de cet examen n'a rien perdu de sa pertinence, il a été décidé de ne pas se pencher de nouveau sur cette question dans le cadre de la présente étude. On a mis l'accent sur la catégorie des services généraux dans les départements et services opérant à New York, mais l'on a procédé à des analyses comparatives avec d'autres lieux d'affectation lorsque cela semblait approprié. On s'est aussi intéressé en priorité aux agents des services généraux chargés de tâches administratives et de fonctions d'appui aux programmes. La catégorie des agents des services généraux regroupe sept échelons (G-1 à G-7) et, sauf indication contraire, on a exclu le personnel des corps de métier et les agents de sécurité au vu de la nature spécialisée de leurs fonctions. Aux fins du calcul des ratios, on a considéré que la catégorie des administrateurs regroupait aussi bien les administrateurs que les fonctionnaires de rang supérieur.

5. Les décisions relatives à la dotation en effectifs sont complexes, dépendent de très nombreuses données et reposent sur de nombreuses analyses, et il n'y a pas de solutions toutes faites. L'examen a donc principalement porté sur les éléments qui sous-tendaient les ratios plutôt que sur les ratios eux-mêmes. On a mis l'accent sur les principaux facteurs qui influent sur l'équilibre entre personnel d'appui et administrateurs et sur les liens entre ces facteurs. On a également prêté une attention particulière aux effets des progrès techniques.

6. Il ne s'agit ni de faire des recommandations concernant la composition du personnel ni de proposer des changements dans certains secteurs. De fait, cela exigerait une analyse approfondie des mandats et programmes, des budgets, volumes de travail et procédures, de la disponibilité et de l'utilisation des technologies modernes, des qualifications et compétences, de la planification des ressources humaines, et des politiques régissant les recrutements, le classement des emplois et les mutations et promotions. Il faudrait pour cela analyser les fonctions, voire les emplois, et examiner en détail les différentes catégories d'emplois réservés aux agents des services généraux.

7. Dans le cadre des analyses comparatives dont il est question à la section C, on a estimé que d'autres organisations multilatérales, notamment des organismes des Nations Unies, se prêtaient plus que d'autres à des comparaisons, en partie parce qu'il était plus facile de se procurer les données voulues auprès d'elles mais aussi parce qu'elles avaient des mandats relativement larges, qu'elles opéraient aussi bien à partir de leur siège que dans le cadre de missions sur le terrain, et qu'elles étaient dotées de catégories d'emplois analogues. Les données rassemblées par le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) dans le cadre des statistiques annuelles relatives au personnel ont servi à établir les comparaisons. On les a complétées par des renseignements communiqués

par les organisations choisies pour participer à une enquête par courrier électronique et par téléphone. En dehors du système des Nations Unies, on a collecté des données auprès des Gouvernements américain et britannique, mais il aurait fallu consacrer beaucoup de temps à l'analyse des fonctions et structures pour pouvoir procéder à une comparaison.

8. On s'est intéressé à l'évolution dans le temps du ratio entre agents des services généraux et administrateurs dans les différents départements afin d'évaluer les tendances. Bien que les ordinateurs individuels et les logiciels de traitement de texte aient été d'usage courant bien avant l'exercice biennal 1994-1995, on a choisi cet exercice comme point de départ de l'examen parce que c'est à cette époque que le personnel a commencé à se servir de l'Internet, du courrier électronique, des sites Web et de bases de données communes à l'ensemble de l'Organisation comme le Système intégré de gestion (SIG). Il y a également eu plusieurs remaniements importants dans les départements entre 1990 et 1995 qui auraient compliqué l'analyse.

9. La section D est consacrée aux principaux facteurs qui influent sur les ratios afin de replacer les analyses comparatives dans leur contexte et de déterminer où et pourquoi les ratios semblent appropriés. La section E a trait à l'application des nouvelles technologies sur le lieu de travail de façon générale et, plus précisément, au Secrétariat. Il ne s'agit pas de critiquer le programme d'informatisation de l'Organisation, mais plutôt de décrire les attentes et les réalités. Dans la section F, on examine de façon plus approfondie les incidences de l'informatisation sur le travail des agents des services généraux et les incidences possibles sur le programme de gestion des ressources humaines.

10. On a passé en revue les résolutions de l'Assemblée générale, les recommandations du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, les plans stratégiques d'utilisation des technologies, les budgets passés et présents et les rapports du Bureau des services de contrôle interne afin de replacer dans leur contexte les problèmes actuels et les mesures déjà prises. On a également tenu compte des ouvrages et articles consacrés aux entreprises et à la technologie afin d'avoir une idée de ce que les experts pensent de la technologie et de la productivité en général. On a organisé des entretiens avec des chefs de services administratifs, des spécialistes de l'informatique et des chefs de division ou de service afin d'obtenir des données empiriques et lorsque cela était possible des mesures chiffrées concernant la charge de travail, les gains de productivité et les changements apportés au travail des agents des services généraux au fil du temps. On a consulté des ouvrages, articles et sites Web consacrés à la gestion afin de savoir quelles étaient les normes en vigueur pour fixer les ratios entre différentes catégories de personnel.

11. L'examen des différents documents, les entretiens et l'analyse comparative ont permis de tirer des conclusions concernant la situation actuelle, les obstacles qui s'opposent à un meilleur équilibre entre agents des services généraux et administrateurs et les possibilités qui s'offrent.

C. Analyse comparative

12. Le fait d'établir des comparaisons avec d'autres organisations ou départements sert à déceler les anomalies et à savoir quels sont les aspects à examiner de plus près. Toutefois, prises isolément, les comparaisons ne permettent généralement pas de se faire une opinion définitive en ce sens qu'elles montrent la situation dans laquelle se trouve une organisation à un moment donné mais non les objectifs vers lesquels elle devrait tendre. Dans le cas des comparaisons relatives à la structure du personnel, il faut faire preuve de circonspection, bien maîtriser les facteurs qui influent sur ces comparaisons et bien comprendre la nature dynamique des questions relatives aux effectifs. Il est tout à fait possible que les similitudes entre deux organisations ne soient que simple coïncidence.

13. Il faut être prudent en évaluant le ratio idéal entre personnel d'appui et administrateurs du fait des nombreux facteurs en jeu mais aussi parce que ce qui est vrai pour une organisation ou un département ne l'est pas pour un autre. Un ratio agents des services généraux/administrateurs réduit peut convenir dans le cas d'un service où les administrateurs font le gros du travail, les agents des services généraux étant chargés de fonctions de secrétariat et de tâches administratives, encore que cette hypothèse demande à être vérifiée. À l'inverse, un ratio élevé peut être plus approprié lorsque les tâches à accomplir dans un service sont principalement d'ordre administratif. La section D traite de ces questions et des facteurs qui sous-tendent les ratios de façon plus approfondie.

Organismes des Nations Unies

14. Le tableau 1 permet de comparer la situation au Secrétariat et dans d'autres organismes des Nations Unies. Le Secrétariat est au-dessus du ratio moyen de 0,99 pour les opérations au siège, mais en dessous du ratio moyen de 1,53 pour l'ensemble du personnel tous lieux confondus. Le CCS a toutefois fait savoir que ses données de base n'incluaient pas de données relatives au personnel rémunéré au moyen du fonds de réserve ou de fonds extrabudgétaires, ce qui pourrait faire varier les ratios de façon notable. Les chiffres relatifs aux opérations au siège sont considérés comme les plus utiles et les plus pertinents dans le cadre du présent rapport.

Tableau 1

Ratios agents des services généraux/administrateurs dans les principaux organismes des Nations Unies¹

<i>Organisme</i>	<i>Personnel en poste au Siège</i>	<i>Personnel en poste dans les bureaux extérieurs ou affecté aux projets</i>	Total du personnel	
			2004	1995
Secrétariat	1,16	1,46	1,36	1,94
PNUD	0,66	2,84	2,13	3,31
HCR	0,76	3,13	2,25	2,47
UNICEF	0,65	2,23	1,84	2,57
OIT	1,15	1,67	1,42	1,53
FAO	1,03	2,45	1,44	1,72

<i>Organisme</i>	<i>Personnel en poste au Siège</i>	<i>Personnel en poste dans les bureaux extérieurs ou affecté aux projets</i>	Total du personnel	
			2004	1995
PAM	0,72	1,62	1,27	1,89
UNESCO	1,10	1,34	1,18	1,42
OMS	0,93	1,75	1,38	1,82
AIEA	1,20	0,89	1,19	1,62
ONUDI	1,55	0,94	1,40	1,94
Moyenne	0,99	1,92	1,53	2,02

Source : Statistiques du CCS relatives au personnel au 31 décembre 2004. Les données portent sur une partie du personnel de maintien de la paix. Le personnel émargeant au fonds de réserve n'est pas pris en compte dans les données.

15. Le Secrétariat est l'entité des Nations Unies qui compte le personnel le plus nombreux au siège avec près de 5 000 fonctionnaires et les mandats et programmes les plus étendus. Le nombre de fonctionnaires en poste au siège dans les autres organismes des Nations Unies est compris entre 541 pour l'ONUDI et plus de 2 000 pour l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Malgré les différences de taille, les organismes de référence sont généralement autonomes, ont adopté une classification des postes pour les catégories des services généraux et des administrateurs identique ou semblable à celle du Secrétariat et ont des groupes professionnels et des politiques régissant l'emploi analogues.

16. Il faudrait analyser plusieurs variables pour savoir plus précisément où se situe le Secrétariat par rapport aux autres organismes des Nations Unies. Les mandats, la portée des activités, le marché de l'emploi, les politiques de gestion du personnel et la souplesse des modes de gestion, les exigences de la sécurité, l'état des bâtiments, et les possibilités d'externalisation sont autant de facteurs qui influent sur les chiffres. On trouvera ci-dessous quelques exemples :

- Le Secrétariat assure le service de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social et a probablement un plus grand nombre de fonctionnaires qui s'acquittent des fonctions liées au service des conférences et des séances et à la mise en page et à la reproduction de documents.
- Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) ont tous deux leur siège à New York et bénéficient de divers services d'appui de la part du Secrétariat (sécurité, états de paie et impôts, assurances, services juridiques, tribunaux, caisse commune des pensions), ce qui peut expliquer que leur ratio agents des services généraux/administrateurs soit plus faible.
- Au PNUD, les fonctions d'administration des ressources humaines, pour lesquelles le ratio agents des services généraux/administrateurs est généralement élevé, sont exécutées à partir de Copenhague.
- Le Secrétariat est le principal lien entre l'ONU et les médias et le public; plus de 700 personnes travaillent au Département de l'information et s'acquittent de fonctions d'appui liées aux ressources mises à la disposition des médias, à

la mise à jour du site Web, aux services fournis aux centres d'information et aux services de bibliothèque.

- Les données du CCS concernant le Secrétariat incluent des postes de maintien de la paix, qui ne se retrouvent pas dans les autres organismes. Les fonctionnaires chargés de l'appui et les fonctionnaires en poste sur le terrain sont particulièrement nombreux dans le cas des fonctions de maintien de la paix.
- Les exigences de sécurité au Secrétariat, à New York, se sont accrues à la suite des événements du 11 septembre 2001. Les données du CCS font apparaître que le département de la sûreté et de la sécurité compte un personnel d'appui fort de plus de 900 personnes.
- Le Secrétariat fournit des services d'appui communs à d'autres organismes des Nations Unies, en particulier pour ce qui est de la gestion des ressources humaines et des pensions.

17. À moins d'analyser de façon approfondie les facteurs mentionnés ci-dessus et d'autres facteurs, il est difficile de tirer des conclusions concernant les ratios agents des services généraux/administrateurs à l'ONU; en définitive, le coût de l'analyse serait probablement supérieur aux bénéfices. Il peut toutefois être intéressant d'examiner de plus près les différences entre le Secrétariat et les organismes ayant leur siège à New York, à savoir l'UNICEF et le PNUD. Le ratio agents des services généraux/administrateurs du PNUD est relativement faible et l'on pourrait peut-être tirer des enseignements d'un examen plus approfondi des fonctions, politiques et pratiques de cet organisme.

18. Indépendamment de la situation des différents organismes les uns par rapport aux autres, il convient de noter que tous ont enregistré une diminution des ratios depuis 1995. Bien que cela n'entre pas dans le cadre du présent examen de déterminer les raisons de cette diminution, on peut raisonnablement conclure que l'informatisation des tâches a joué un rôle.

Enquête

19. Des organisations et organismes des Nations Unies ont été interrogés au sujet des incidences de la technologie sur leurs effectifs et sur les activités des agents des services généraux. Ils ont aussi été invités à indiquer quels étaient leurs effectifs pour certaines fonctions administratives. Il s'agissait d'une enquête informelle pour laquelle on ne s'est pas vraiment préoccupé de savoir si les données étaient comparables ou de recenser les facteurs qui pourraient expliquer des différences de ratio. À la conclusion du présent examen, les quatre organisations ci-après avaient communiqué des renseignements :

- *Banque mondiale.* En 2000, la Banque mondiale a imposé un gel du recrutement pour le personnel de la catégorie Personnel administratif et de soutien aux clients (ACS), principalement parce qu'il avait été décidé qu'un grand nombre de postes de consultant seraient transformés en postes permanents, mais aussi parce qu'il avait été établi que, la technologie ayant modifié la nature du travail, les besoins de personnel d'appui devraient décroître. Le gel est encore en vigueur. Les ratios ne sont pas les mêmes sur le terrain qu'au Siège car le niveau salarial généralement plus bas sur le terrain favorise le recrutement d'agents de la catégorie Administration et services à la

clientèle. La nature des fonctions administratives a changé et le titre de « secrétaire » n'a plus cours à la Banque. Les tâches de secrétariat traditionnelles, comme la prise de dictée et la dactylographie de longs rapports manuscrits, ont presque toutes été éliminées et remplacées par des travaux de recherche et de gestion des données. En vue d'une gestion plus souple, la Banque mondiale a adopté une méthode de budgétisation fondée sur un crédit donné et plutôt que sur un nombre de postes donné. Les données relatives à la Banque mondiale ne figurent pas dans le tableau 1 car la classe « E » de la Banque comprend des agents qui pourraient, d'après la définition du système des Nations Unies, appartenir à la catégorie des services généraux ou à celle des administrateurs.

- *UNICEF*. Ces dernières années, l'informatique a contribué à une réduction du nombre d'agents d'appui, surtout au siège. Le rôle des secrétaires a considérablement changé et le nombre de postes de secrétaire a progressivement diminué. L'UNICEF fixe des normes pour les postes d'agent des services généraux et les postes des bureaux extérieurs, et certains bureaux proposent parfois d'utiliser différents ratios pour calculer les effectifs nécessaires. L'effectif global de chaque bureau est déterminé sur la base d'une typologie établie. Le volume des activités, le nombre de fonctionnaires et les montants inscrits au budget d'appui sont également utilisés comme référence pour l'analyse de certaines catégories d'emploi. Pour passer d'un poste d'agent des services généraux à un poste d'administrateur, il n'est pas nécessaire de passer un examen comme c'est le cas à l'ONU, notamment parce que l'UNICEF n'est pas tenu de respecter le principe de la répartition géographique. Les agents des services généraux ont le droit de se porter candidats à des postes de fonctionnaire international et de concourir pour ces postes. L'UNICEF a mis en place un mécanisme de contrôle qui aide à repérer les cas de comportement professionnel non satisfaisant qui pourraient donner lieu à un licenciement.
- *Banque asiatique de développement (BAD)*. La Banque asiatique de développement indique que les progrès technologiques lui ont permis de transférer des ressources vers des domaines prioritaires, mais qu'elle n'a pas tenté de réduire son personnel d'appui. Cette stratégie ne devrait pas être modifiée dans l'immédiat. Le rôle des secrétaires a changé, davantage d'administrateurs faisant eux-mêmes du traitement de texte et du traitement en direct. Les fichiers électroniques sont mis en commun et les communications se font par courrier électronique. La BAD a réduit le nombre de postes de secrétaire et converti ceux qu'elle a supprimés en postes d'employé de bureau. Des mesures de la charge de travail ont été introduites, surtout dans les services opérationnels, dans le cadre de projets de détermination des coûts de revient. La Banque s'est fixé un ratio administrateurs/personnel administratif de 3,1 à 1, mais si un poste est transformé en poste d'employé de bureau, la norme ne s'applique pas. Le Bureau des services administratifs de la Banque vient d'adopter un système de gestion de la qualité qui permet, à partir de l'analyse de faits et de statistiques, d'évaluer et d'améliorer les résultats opérationnels et les modalités d'exécution des tâches.
- *FAO*. En décembre 2000, en raison des incidences que la technologie a eues ces 10 dernières années sur les activités des agents des services généraux et des conséquences de la suppression de plus de 600 postes d'agent de cette

catégorie, la FAO a entrepris un examen de la catégorie des services généraux. Cet examen doit permettre d'adapter les titres fonctionnels et les compétences aux activités, de rationaliser le système de gestion des postes, d'améliorer la transparence en ce qui concerne les qualifications requises, d'ouvrir des perspectives de carrière (mutations et promotions) et de déployer le personnel avec plus de souplesse. La phase I portait sur les postes dont les titulaires sont chargés de tâches administratives et de travaux de secrétariat et de dactylographie (emplois de bureau). Plus de 260 agents des services généraux ont donné des renseignements sur la nature de leurs tâches, leurs qualifications et leurs besoins. Le projet de rapport sur la phase I, intitulé « Recommandations for Job Design and Career development », contient des recommandations concernant le regroupement de plusieurs emplois sous un même titre fonctionnel, l'utilisation de profils d'emploi types, le maintien de l'actuelle structure des classes, le recours à une réserve de recrutement d'assistants temporaires, la planification des carrières et la mobilité latérale. Le fil conducteur du rapport est l'évolution des tâches résultant des progrès technologiques, en particulier l'introduction d'Oracle en 1999. Les employés de bureau effectuent à présent les opérations administratives, et répondent aux questions s'y rapportant, au moyen de systèmes informatisés comme Oracle, Atlas, une banque de données et un système de gestion des congés. Les titulaires de certains postes sont habilités à effectuer des opérations dans les différents systèmes, mais pas à les approuver.

Utilisation de ratios de personnel dans les organisations

20. D'après les recherches effectuées, le ratio personnel d'appui/administrateurs est peu utilisé comme norme ou donnée de référence à l'échelle du secteur ou des organisations. En général, il y a trop de variables pour que ce ratio soit utile et beaucoup d'organisations ne font pas, à des fins statistiques, la même distinction que l'ONU entre administrateurs et agents des services généraux. Toutefois, les publications spécialisées font apparaître un intérêt considérable pour l'analyse des ratios de personnel, dont l'objet est d'adapter les effectifs en fonction des objectifs de l'entreprise. Ainsi, ce type d'analyse est souvent un moyen de mesurer les résultats pour démontrer le bien-fondé des investissements déjà réalisés dans l'informatique et en justifier de nouveaux. Les ratios les plus utilisés sont les suivants :

- Dépenses informatiques par rapport aux recettes.
- Dépenses informatiques par employé (ratio utilisé pour mesurer l'efficacité et l'efficacé).
- Effectif des services informatiques par rapport à l'effectif total.
- Nombre d'utilisateurs par service d'assistance informatique.

21. Les services des ressources humaines, de la comptabilité et des achats recourent aussi à l'analyse des ratios de personnel, mais plutôt pour mesurer les résultats et améliorer les modalités d'exécution des tâches que pour fixer les effectifs. Toutefois, les mesures de ce type pourraient avoir leur utilité dans le cadre d'une analyse détaillée des effectifs, en particulier ceux des départements et services administratifs. Les ratios sont généralement calculés pour une profession ou un domaine d'activité donné et publiés par des associations professionnelles ou de

grandes sociétés de consultance qui font des enquêtes et en communiquent les résultats contre paiement.

Évolution de la situation

22. Comme l'indique le tableau 2, dans la plupart des départements et bureaux du Secrétariat, ainsi que des commissions régionales, le ratio agents des services généraux/administrateurs baisse depuis l'exercice biennal 1994-1995. Pour pouvoir donner une explication complète des tendances et des facteurs qui les sous-tendent, il faudrait analyser en détail l'évolution du mandat et du programme de chaque département, l'évolution des emplois et des structures, les améliorations des modalités d'exécution des tâches, le recrutement et le taux de roulement du personnel. Sans disposer de statistiques sur la production par opération ou par fonctionnaire, on ne peut affirmer avec certitude que la diminution des ratios agents des services généraux/administrateurs est due aux nouvelles technologies. Toutefois, les constatations faites concordent avec les publications qui indiquent que les plus gros gains de productivité liés aux investissements dans l'informatique ont probablement commencé à être enregistrés en 1995, quand le courrier électronique, l'Internet et les sites Web sont apparus et que l'utilisation des bases de données et l'accès à ces outils se sont améliorés. Les chefs de bureau administratif et les directeurs de division interrogés dans le cadre du présent examen ont également indiqué que la technologie avait aidé les services qu'ils dirigent à supporter une charge de travail accrue avec un nombre identique ou réduit d'agents des services généraux.

Tableau 2
Évolution des ratios agents des services généraux/administrateurs
depuis l'exercice biennal 1994-1995¹

	1994-1995	1998-1999	2002-2003	2006-2007 ^a	Variation depuis 1995 (en pourcentage)
Département/Bureau					
Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences ^b	1,16	1,06	1,10	1,02	-12,0
Département des affaires politiques	0,75	0,77	0,78	0,81	+8,0
Département des affaires de désarmement	–	0,71	0,61	0,53	-25,4
Bureau des affaires juridiques	0,79	0,78	0,73	0,68	-13,9
Département des affaires économiques et sociales	1,00	0,78	0,76	0,70	-30,0
Bureau de la coordination des affaires humanitaires	1,11	1,05	0,30	1,29	+16,2
Département de l'information	1,72	1,71	1,55	1,51	-12,2
Département de la gestion/Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité	1,35	1,30	1,27	1,19	-11,9
Département de la gestion/Bureau de la gestion des ressources humaines	1,54	1,35	1,34	1,24	-19,4
Département de la gestion/Bureau des services centraux d'appui ^c	3,62	2,84	2,12	1,98	-45,3

	1994-1995	1998-1999	2002-2003	2006-2007 ^a	Variation depuis 1995 (en pourcentage)
Bureau des services de contrôle interne	0,49	0,43	0,47	0,43	-12,3
Département des opérations de maintien de la paix	2,26	1,57	0,99	0,93	-58,8
Commissions régionales					
CEA	1,64	1,62	1,54	1,60	-2,4
CESAP	1,90	1,71	1,97	1,41	-25,7
CEE	0,75	0,69	0,66	0,63	-16,0
CEPALC	1,46	1,62	1,65	1,41	-3,4
CESAO	1,78	1,49	1,69	1,31	-26,4
Fonds et programmes des Nations Unies					
CNUCED	0,87	0,79	0,79	0,71	-18,4
PNUE	1,16	1,17	0,96	0,78	-32,8

Source : Données budgétaires (budget ordinaire et fonds extrabudgétaires confondus).

^a Prévisions.

^b Y compris la catégorie des corps de métier, dont relève le personnel chargé des services d'impression.

^c Non compris le Service de la sécurité et de la sûreté et la catégorie des corps de métier.

23. Depuis 1995, il n'y a qu'au Département des affaires politiques et au Département de la coordination des affaires humanitaires que les ratios agents des services généraux/administrateurs ont augmenté. Au Département des affaires politiques, les divisions régionales, où les administrateurs sont proportionnellement plus nombreux, ont été ramenées de six à quatre en 1998, ce qui a fait augmenter le ratio global. Cela étant dit, le nombre d'agents des services généraux a en fait diminué puisqu'il était de 122 en 1994-1995 et que celui qui est proposé pour 2006-2007 est de 113. Au Bureau de la coordination des affaires humanitaires, les ratios sont faussés du fait du financement extrabudgétaire de l'aide humanitaire. Pour les postes financés au moyen du budget ordinaire uniquement, le ratio agents des services généraux/administrateurs était de 0,71 en 1994-1995 et celui qui est proposé pour 2006-2007 est de 0,35; une réduction de 13 postes d'agent des services généraux a été enregistrée. Au Bureau des services centraux d'appui, la réduction considérable du ratio agents des services généraux/administrateurs tient principalement à la création par réaffectation de ressources précédemment allouées aux dépenses de personnel temporaire (autre que pour les réunions) d'un certain nombre de postes d'administrateur dont les titulaires sont chargés du SIG, ainsi qu'à la réduction du nombre de postes d'agent des services généraux financés par des fonds extrabudgétaires provenant des remboursements au titre de l'appui aux structures administratives extrabudgétaires.

D. Facteurs qui influent sur les ratios agents des services généraux/administrateurs

24. Les comparaisons qui sont présentées plus haut donnent une image incomplète, voire trompeuse, de la situation car elles ne permettent pas de comprendre les facteurs qui influent le plus directement sur les ratios, en particulier les mandats et

les programmes, le lieu d'affectation, les fonctions, les applications technologiques et les politiques et procédures. La technologie, qui est commune à tous ces facteurs, constitue un thème sous-jacent de la présente étude. Elle sera donc examinée à part dans les chapitres qui suivent.

Mandats et programmes

25. Les mandats d'ensemble et les responsabilités définies dans le cadre des programmes déterminent le volume de travail à exécuter et ses caractéristiques et sont donc un facteur clef pour établir les besoins en personnel. Les départements chargés d'administrer et d'appuyer l'exécution des tâches devraient logiquement employer une plus forte proportion d'agents des services généraux. Inversement, si les mandats supposent l'élaboration de politiques et la gestion des programmes, le ratio général agents des services généraux/administrateurs devrait en principe être plus faible, vu qu'il s'agit essentiellement de tâches relevant d'administrateurs. Cette prémisse s'avère généralement exacte au Secrétariat, comme l'indique le tableau 3 ci-après.

Tableau 3

Ratio agents des services généraux/administrateurs dans l'ensemble des départements et bureaux du Secrétariat de l'ONU¹

Département/Bureau	Agents des services généraux Administrateurs		Ratio agents des services généraux/administrateurs
	généraux	Administrateurs	
Département de la gestion/Bureau des services centraux d'appui	301	131	2,30
Département de l'information	385	224	1,72
Département de la gestion/Bureau de la gestion des ressources humaines	126	78	1,62
Département de la gestion/Bureau de la planification des programmes, du budget et la comptabilité	165	113	1,46
Bureau de la coordination des affaires humanitaires	107	76	1,41
Département de la gestion/Bureau du Secrétaire général adjoint	40	30	1,33
Cabinet du Secrétaire général	54	47	1,15
Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences	491	556	0,88
Département des affaires économiques et sociales	231	263	0,88
Département des affaires politiques	92	107	0,86
Département des affaires de désarmement	26	31	0,84
Bureau des affaires juridiques	65	87	0,75
Département des opérations de maintien de la paix	214	314	0,68
Bureau des services de contrôle interne	40	106	0,38
Totaux	2 431	2 293	Moyenne : 1,06

Source : Les données combinent l'ensemble des effectifs réels au 30 juin 2005, financés à la fois grâce au budget ordinaire et aux fonds extrabudgétaires (hors personnel affecté à des missions de maintien de la paix).

26. Le Département des affaires économiques et sociales, le Département des affaires politiques, le Département des affaires de désarmement, le Bureau des affaires juridiques et le Département des opérations de maintien de la paix ont des ratios agents des services généraux/administrateurs très proches, la moyenne étant de 0,81 sur 1. Lorsqu'il s'agit de fonctions administratives et d'appui, en particulier au Bureau des services centraux d'appui, au Département de l'information, au Bureau de la gestion des ressources humaines et au Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité, les ratios sont également très proches, avec une moyenne de 1,78 sur 1. Le Bureau des services centraux d'appui, où le ratio est le plus élevé, s'acquitte de fonctions qui supposent de multiples opérations (voyages et transports, gestion des installations, achats, gestion des archives et des dossiers et technologie de l'information). Au Bureau des services de contrôle interne, où le ratio est le plus faible, les mandats à exécuter comprennent des audits, des investigations et des services consultatifs internes. Il s'agit là essentiellement d'un travail analytique relevant d'administrateurs, secondés par du personnel affecté au traitement de texte, à la gestion des données, à des tâches administratives générales et à des tâches de secrétariat. Au Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences, le nombre d'agents affectés à la production des documents et au traitement de texte est contrebalancé par le nombre d'administrateurs dans les services linguistiques.

27. Les mandats des départements ne sont pas statiques. Les priorités changent, et des programmes sont ajoutés ou supprimés. Certains mandats peuvent augmenter la charge de travail des administrateurs et certains autres celles du personnel d'appui. Même si de nouveaux mandats ne modifient pas l'équilibre du tableau d'effectifs, ils peuvent, en augmentant la charge de travail, annuler certains des gains de productivité résultant de l'utilisation des nouvelles technologies.

Lieux d'affectation

28. Dans tous les lieux d'affectation, le facteur principal qui influe sur la structure des effectifs est le marché du travail lui-même, c'est-à-dire l'offre de personnel qualifié et son coût. Les agents des services généraux sont d'ordinaire recrutés sur le marché local. Si les salaires sont relativement bas et si les intéressés ont un bon niveau d'instruction, il peut être considéré comme plus avantageux d'engager un agent des services généraux à une classe élevée plutôt qu'un administrateur à une classe de début. Si, dans un autre lieu d'affectation, les salaires sont bas mais le niveau de qualifications l'est aussi, il peut s'avérer nécessaire de recruter un plus grand nombre d'agents des services généraux pour exécuter le même volume de travail. Les lieux d'affectation où le secteur privé est très développé offrent davantage de possibilités d'externaliser certaines activités – processus ou certains services à forte intensité de main-d'œuvre (sécurité, entretien, imprimerie, etc.).

29. Même dans le système des Nations Unies, différents lieux d'affectation peuvent plus ou moins bien réussir à gérer l'exécution des tâches, et leurs investissements dans l'application des technologies, ainsi que leurs priorités dans ce domaine, peuvent varier. Les lieux d'affectation où sont situés de nombreux organismes des Nations Unies, tels que Genève, semblent offrir davantage de possibilités d'échanger des idées sur l'amélioration des pratiques opérationnelles, la mise en commun des services et l'accroissement de la productivité.

30. Le tableau 4 ci-après fait apparaître les écarts entre les ratios agents des services généraux/administrateurs selon les lieux d'affectation. Les organisations sises à Genève, y compris la CEE, ont des ratios plus faibles que les départements de New York, tandis que dans les commissions régionales autres que la CEE les ratios sont beaucoup plus élevés.

Tableau 4

Récapitulation des ratios agents des services généraux/administrateurs, par lieu d'affectation¹

<i>Entité</i>	<i>Lieu d'affectation</i>	<i>Ratio</i>
Moyenne pour le Siège	New York	1,03
PNUE	Nairobi	0,78
CNUCED	Genève	0,71
CEE	Genève	0,63
UNUDC	Vienne	0,96
CEA	Addis-Abeba	1,60
CEPALC	Santiago	1,41
CESAO	Beyrouth	1,31
CESAP	Bangkok	1,41

Source : Les données sont fondées sur le projet de budget-programme pour 2006-2007, toutes sources de financement confondues (budget ordinaire et fonds extrabudgétaires).

31. Les taux élevés constatés dans les commissions régionales ont fait l'objet d'un rapport antérieur, demandé par l'Assemblée générale (A/58/403). La raison principale de cet état de fait est que les commissions régionales, sauf la CEE, sont autonomes et doivent donc assurer elles-mêmes une gamme de services plus large que les départements auxquels elles ont été comparées, à New York et à Genève. Si le ratio est faible à la CEE, c'est parce que cette commission bénéficie de services communs de la part de l'Office des Nations Unies à Genève. De même, si la CNUCED, basée à Genève, a un ratio plus faible que le ratio moyen à New York, c'est en partie à cause des services qui lui sont fournis par l'ONUG.

32. Les ratios des entités sises à Genève sont plus élevés que ceux du Siège à New York en raison des besoins du Siège en matière de sécurité, de la prestation de services communs et des responsabilités liées au maintien de la paix. Les caractéristiques du marché du travail dans les deux villes sont peut-être également légèrement différentes.

Fonctions et catégories d'emplois

33. Le principal facteur qui détermine la proportion de personnel d'appui par rapport à l'effectif d'administrateurs est la nature même du travail, c'est-à-dire les fonctions et les catégories d'emplois représentées dans l'unité administrative concernée. L'utilité et la validité d'un ratio agents des services généraux/administrateurs varie selon la fonction. Le ratio est surtout valable dans le cas des fonctions, qui, par nature, sont principalement exercées par des administrateurs (par exemple, planification des politiques, gestion des programmes,

audits et évaluations). Ceux-ci sont appuyés, directement ou indirectement, par du personnel affecté à des tâches administratives, à des travaux de recherche, à la gestion des données et à des tâches de secrétariat. Pour décider de la structure des effectifs, il faut d'abord déterminer le nombre d'administrateurs requis nécessaire pour exécuter le mandat prescrit, puis le nombre d'agents des services généraux nécessaires pour appuyer chaque administrateur ou chaque unité administrative. À première vue, un ratio faible semblerait souhaitable, mais il ne faut pas oublier deux considérations : a) la technologie peut permettre à du personnel d'appui de prendre en charge des tâches de moindre importance qui étaient jusque-là confiées à des administrateurs, ce qui élève le ratio; et b) il n'est pas économique de réduire les effectifs d'agents des services généraux au point que les administrateurs aient à exercer eux-mêmes de nombreuses fonctions incombant normalement à cette catégorie de personnel.

34. Les ratios agents des services généraux/administrateurs ne sont pas un bon indicateur d'une structure des effectifs optimale pour les fonctions de caractère administratif comportant de multiples opérations, comme le traitement de texte, le calcul des prestations et indemnités, les services de dépannage et l'établissement des états de paie. En fait, un ratio élevé peut dans ce cas être une bonne chose, car il signifie que chaque administrateur est capable de superviser un groupe nombreux d'opérateurs, ce qui implique un taux d'encadrement satisfaisant.

35. Même à l'intérieur d'un même bureau, le Bureau de la gestion des ressources humaines, par exemple, les ratios sont différents selon les fonctions, ce qui est normal. Le tableau 5 montre que dans le cas de ce bureau, le ratio est beaucoup plus élevé à la Division des services opérationnels qu'au Service des politiques. De toute évidence, il n'est pas possible d'adopter une solution unique pour fixer les ratios agents des services généraux/administrateurs.

Tableau 5
**Récapitulation des ratios agents des services généraux/
administrateurs pour diverses fonctions**

Fonction	Nombre de fonctionnaires		
	Agents des services généraux	Administrateurs	Ratio
Ressources humaines – Division des services opérationnels	47	24	1,95
Ressources humaines – Service des politiques	10	14	0,71
Division de la planification des programmes et du budget	13	22	0,59
Division de la comptabilité	69	38	1,82
Service des achats	37	22	1,68
Division de l'informatique	60	74	0,81
Information – Division de l'information et des médias	81	65	1,25
Information – bibliothèque	76	40	1,90

Source : ST/ADM/R.59.

Politiques et procédures internes

36. Les dispositions du Statut et du Règlement du personnel peuvent empêcher l'Organisation et ses cadres de parvenir à une dotation en effectifs optimale. Ainsi, l'absence de mécanismes efficaces auxquels on puisse recourir lorsque des fonctionnaires ne donnent pas satisfaction dans leur travail peut avoir pour effet de gonfler la masse salariale et d'introduire des déséquilibres dans la structure des effectifs. Cette préoccupation, évoquée par plusieurs chefs de services administratifs et chefs de division, est l'une des questions à aborder dans le cadre de la révision du statut et du règlement du personnel.

37. Sont également à l'étude les prestations complexes auxquelles a droit le personnel, dont l'administration est pesante et nécessite un gros travail de la part du personnel concerné. Dans un rapport publié en août 2003, le Bureau des services de contrôle interne a estimé que l'administration de prestations telles que l'allocation-logement, l'indemnité pour frais d'études et les indemnités pour charges de famille coûtait à l'Organisation environ 1,9 million de dollars par an (A/58/211).

38. En plus de la simplification du système de prestations, le BSCI a formulé des recommandations visant à simplifier et rationaliser plusieurs procédures administratives clefs, concernant en particulier les demandes de remboursement de frais de voyage, les demandes d'indemnités diverses et les demandes de fournitures de biens ou services. Là encore, les procédures sont laborieuses, en particulier pour les agents des services généraux, et leur révision pourrait être l'occasion de reconfigurer différemment les tableaux d'effectifs.

E. Technologie et productivité

39. L'un des points sur lesquels on bute, en ce qui concerne les effectifs, est que les progrès de la technologie auraient dû d'ores et déjà se traduire par un gain de productivité et par conséquent permettre de réduire les effectifs. Or, les études montrent que dans la plupart des organisations, hors du secteur manufacturier, les gains de productivité ont été lents à se concrétiser et difficiles à mesurer. Le présent chapitre fait un tour d'horizon des effets constatés sur le marché en général et au Secrétariat.

Les attentes et la réalité

40. Les entreprises et les administrations partent du principe, qui paraît logique, que les progrès de la bureautique se traduiront par des gains d'efficacité et de productivité devant aboutir, à terme, à une réduction de la main-d'œuvre. Les conseils d'administration attendent un retour sur investissement pour le prix des sommes considérables dépensées en matériel informatique et en logiciels. Or, les études décrivent un « paradoxe de la productivité » qui s'est manifesté pendant toute la durée des années 80 et une grande partie des années 90. Les avantages attendus des technologies ne se sont pas entièrement concrétisés – du moins pas d'une manière qui soit aisément mesurable. Aux États-Unis, malgré des investissements considérables dans les technologies nouvelles, les statistiques de productivité des employés ont stagné pendant cette période.

41. La situation a commencé à changer aux alentours de 1995. Suite à la baisse du coût de l'informatique, à la généralisation d'Internet et du courrier électronique et à

une amélioration de la mesure de la productivité des employés et des informations à ce sujet, les organisations de services ont commencé à voir les résultats de leur effort d'investissement. D'après un rapport du MIT, c'est aujourd'hui seulement que l'on recueille tous les fruits des progrès informatiques réalisés quelques années auparavant².

42. Les études mettent en évidence plusieurs raisons qui expliquent que dans un premier temps les investissements technologiques ne se soient pas traduits par des gains pour les organisations :

- Des systèmes mal choisis : on a acheté ou mis au point le mauvais système pour répondre au problème qui se posait ou les problèmes ont été mal cernés au départ.
- Une automatisation sans restructuration : on n'a pas pris soin de simplifier et de rationaliser les processus avant de les automatiser.
- Absence d'intégration : les nouveaux systèmes ont été mal intégrés car on ne s'est pas préoccupé des liens entre les services ou départements.
- Des technologies nouvelles sans nouvelles compétences : on n'a pas évalué les compétences et assuré la formation voulue avant de mettre en place les nouveaux systèmes.
- Des capacités technologiques accrues qui se traduisent par un volume de travail accru : le travail a changé et il s'effectue différemment, mais il n'est pas forcément moindre en volume.

43. L'erreur la plus répandue et la plus coûteuse est celle qui consiste à automatiser avant de restructurer. Les dirigeants d'entreprise ont constaté que l'on n'obtient des gains de productivité que si les investissements dans les technologies de l'information s'accompagnent d'une refonte de l'organisation du travail. Dans le cas de projets qui se limitent à l'introduction d'outils informatiques, le taux de rendement des investissements tourne généralement autour de 6 %; lorsque ces investissements s'accompagnent d'une refonte des processus, ce taux passe en général à 20 %.

44. Il ressort également des études qu'il est difficile de rendre compte des avantages obtenus grâce à l'informatique au moyen de mesures quantifiables du résultat. Les statistiques de productivité officielles ne permettent pas de mesurer convenablement les avantages intangibles que sont une meilleure adaptation aux besoins des clients, des réponses plus rapides à leurs demandes, un relèvement de la qualité, une plus grande variété et le respect des calendriers.

L'informatisation au Secrétariat

45. D'après les rapports des administrateurs, des informaticiens et du Bureau des services de contrôle interne, l'introduction de l'informatique au Secrétariat s'est heurtée en partie aux mêmes obstacles que ceux qui sont décrits ci-dessus. Il suggère également que l'ONU est partie d'assez bas en ce qui concerne l'efficacité des processus et que l'Organisation n'est pas à la pointe de l'innovation et des applications en matière d'informatique.

46. Il est souvent fait observer que l'informatisation n'a pas été précédée d'une refonte des processus. Ceux-ci n'ont été ni simplifiés ni rationalisés avant d'être

automatisés. Dans une étude des opérations administratives de l'ONU réalisée en 2003, le Bureau des services de contrôle interne est parvenu à la conclusion que, sur le plan administratif, le Secrétariat ne tirait pas pleinement parti des outils technologiques et n'appliquait pas les méthodes modernes de gestion des procédés que d'autres organisations avaient adoptées; une bonne partie des procédés administratifs n'avaient pas encore été informatisés et demeuraient pesants, lents, inefficients et coûteux (voir A/58/211). Le Bureau désignait trois secteurs en particulier : les ressources humaines, les achats et les procédures relatives aux voyages.

47. Une remarque que l'on entend souvent est que l'informatique peut permettre de gagner du temps dans un secteur mais créer davantage de travail dans un autre. Autrement dit, le volume de travail augmente en proportion des possibilités qu'offrent les nouvelles technologies. Un autre obstacle aux gains de productivité tient au fait que les compétences doivent être adaptées aux nouvelles techniques, pour tirer parti au maximum de leurs avantages. Tout un éventail de formations est proposé au personnel du Secrétariat, mais on constate que les fonctionnaires ne choisissent pas forcément la formation dont ils ont le plus besoin. Le système de suivi du comportement professionnel devrait permettre de repérer les lacunes, mais apparemment le lien entre les compétences et les résultats n'est pas toujours identifié.

Perspectives

48. L'ONU a eu les mêmes difficultés que d'autres organisations pour tirer pleinement avantage de la bureautique. Les investissements dans ce domaine n'ont tenu leurs promesses qu'à retardement. Toutefois, lorsqu'on interroge les chefs de division, on constate que les technologies ont eu un impact à la fois sur le plan qualitatif et sur le plan quantitatif. Rien que dans les départements administratifs, le nombre d'agents des services généraux a diminué de 300 environ depuis 1995 alors même que les mandats et les programmes se sont développés. Les départements organiques ont eux aussi réduit leurs effectifs d'agents des services généraux ou les ont redéployés. Pour l'exercice biennal 2006-2007, il est proposé de supprimer encore 90 postes d'agent des services généraux dans l'ensemble de l'Organisation. Il reste cependant peut-être encore de la marge.

49. Plusieurs initiatives prises en rapport avec l'informatique et l'amélioration des processus donnent à penser que la dynamique a changé et que l'on se rend mieux compte de la nécessité d'associer plus étroitement la technologie et les procédés. Avant 2003, la plupart des investissements informatiques étaient décentralisés et ne prenaient pas forcément appui sur des études de rentabilité. Le premier rapport d'ensemble sur la stratégie en matière de technologies de l'information et de la communication (A/57/620) applicable au Secrétariat a été présenté à l'Assemblée générale en novembre 2002. Il y était indiqué qu'il fallait notamment mettre au point un plan spécifique en vue d'améliorer l'efficacité au Secrétariat au moyen de l'informatique, et préciser les mesures nécessaires à sa mise en œuvre. Les propositions énoncées dans la stratégie devaient permettre d'accroître l'efficacité des processus de prise de décisions, d'améliorer la qualité des services fournis aux organes directeurs et aux États Membres et de faciliter le partage du savoir institutionnel. Alors qu'on pourrait penser que gain d'efficacité suppose réduction du personnel d'appui, il est à noter que la stratégie ne vise pas une modification des effectifs mais suggère la possibilité d'un redéploiement des ressources.

50. Il est précisé dans la stratégie informatique que le rendement du capital investi sera quantifié par l'un des trois moyens suivants : a) calcul de l'incidence économique totale, lorsque c'est possible; b) indicateurs qualitatifs du rendement (amélioration des services, rationalisation des processus, effet de levier sur le rendement d'investissements antérieurs, etc.); et c) coûts d'opportunité (dépenses qu'entraînerait la non-application d'une technologie).

51. En août 2005 a été publiée une instruction administrative (ST/AI/2005/10) par laquelle : a) les responsables ont été priés de réaliser des études de viabilité lorsqu'une initiative est envisagée dans le domaine des technologies de l'information et des communications (TIC); et b) ont été arrêtées les responsabilités des comités des TIC et des comités d'examen des projets s'agissant de l'examen des études de viabilité. Ces mesures visent notamment à faire en sorte que les initiatives en matière de TIC soient intégrées dans un programme global.

52. D'autres projets vont dans ce sens :

- Le Bureau de la gestion des ressources humaines va charger un consultant de déterminer les besoins du Département en matière d'informatisation afin de le mettre en conformité avec les normes de l'ONU dans ce domaine; il a publié à cet effet une invitation à soumissionner.
- Le Département des affaires politiques a entrepris de passer en revue les travaux confiés aux agents des services généraux, en partie pour déterminer l'impact de l'informatisation sur les effectifs d'agents des services généraux dans le département, la manière dont ces effectifs sont répartis et les fonctions remplies par ces agents.
- Le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité a récemment distribué un questionnaire à l'ensemble du personnel afin de savoir ce que pensent les usagers de la manière dont le Département s'acquitte de sa tâche s'agissant de la paie, des impôts, des assurances, des allocations de crédits et d'autres services.
- Le Bureau des services de contrôle interne a fait des recommandations concernant un plan assorti d'un calendrier précis visant à réduire les redondances, la complexité et la bureaucratie dans les opérations et procédures administratives de l'Organisation.
- Le Secrétaire général, pour donner suite aux accords qui se sont dégagés lors du Sommet mondial de 2005 (voir résolution 60/1), a désigné un chef de projet qu'il a chargé d'examiner les statuts et règlements afin d'orienter l'Organisation vers un modèle d'activité flexible.

53. Toutes ces activités ont une incidence sur le travail des fonctionnaires – notamment les agents des services généraux –, leur nombre et la manière dont ils sont déployés.

F. Impact de la technologie sur les tâches des agents des services généraux

54. La technologie a apporté au personnel d'appui de nouveaux outils et, dans certains cas, de nouveaux processus. Elle a amélioré la qualité du travail et, parfois aussi, les délais de réaction. Mais elle a également modifié les tâches elles-mêmes et

les qualifications requises pour les accomplir. Le contenu de l'emploi a changé pour s'adapter aux capacités des nouveaux systèmes. Deux questions sont pertinentes aux fins du présent examen : a) comment la technologie a-t-elle modifié les tâches des agents des services généraux; et b) quelles sont les répercussions possibles de ces changements sur les coefficients d'effectifs et l'organisation des carrières en général? Le présent rapport ne peut être qu'une brève introduction à ces questions, auxquelles seule une analyse détaillée de chaque département, chaque fonction et, peut-être même, chaque poste pourrait apporter une réponse complète.

Effectif actuel des agents des services généraux

55. On trouvera le décompte approximatif des agents des services généraux pour diverses catégories fonctionnelles dans le tableau 6 et la désignation des postes regroupés dans chacune de ces catégories fonctionnelles dans l'annexe. Le grand nombre des titres fonctionnels actuellement utilisés pour les agents des services généraux empêche un décompte plus précis. Les profils d'emploi types mis au point par le Bureau de la gestion des ressources humaines en 2002-2003 ont permis de regrouper plus de 250 titres fonctionnels en moins de 40 nouvelles désignations, mais ce nouveau système n'a pas été intégralement appliqué, en ce sens qu'il n'est appliqué qu'aux agents recrutés après 2002, tous les autres conservant leurs anciens titres fonctionnels. Toute analyse approfondie des tâches et des effectifs de la catégorie des agents des services généraux suppose que le profil d'emploi type le plus approprié soit assigné à chacun des membres de l'ensemble de l'effectif actuel.

Tableau 6
Ventilation de l'effectif des agents des services généraux
par catégorie fonctionnelle

<i>Catégorie fonctionnelle</i>	<i>Budget ordinaire</i>	<i>Fonds extrabudgétaires</i>	Total	<i>Pourcentage du total</i>
Secrétariat et appui administratif ^d	610	489	1 099	16,1
Administration générale et emplois de bureau ^b	514	428	942	13,8
Sécurité et sûreté ^c	624	207	831	12,2
Assistants administratifs	300	424	724	10,6
Services des langues et de la documentation	585	114	699	10,2
Information, médias et relations publiques	331	146	477	7,0
Gestion des programmes	307	145	452	6,6
Technologies de l'information et de la communication	266	176	42	6,5
Gestion financière	187	211	398	5,8
Gestion des ressources humaines	151	126	277	4,1
Service des conférences et réunions	122	24	146	2,1
Corps de métiers	88	56	144	2,1
Techniciens audiovisuel, arts graphiques et imprimerie	83	46	129	1,9
Assistants juridiques	21	17	38	0,6

Catégorie fonctionnelle	Budget	Fonds	Total	Pourcentage du total
	ordinaire	extrabudgétaires		
Personnel médical (techniciens de laboratoire, infirmiers)	10	19	29	0,4
Total	4 199	2 628	6 827	100

Source : SIG au 30 juin 2005. Non compris le Service mobile et les bureaux non reliés au SIG (CIJ, UNRWA) (voir aussi annexe).

^a Comprend les agents occupant des postes de commis-dactylographe, secrétaire, assistant personnel, assistant de secrétariat et assistant d'équipe.

^b Comprend 116 chauffeurs.

^c Comprend 316 postes d'agent de sécurité et de sûreté à New York (classe S-1 à S-7).

56. Trois des plus grandes catégories de profils d'emploi types sont particulièrement problématiques : secrétariat et appui administratif, administration générale et emplois de bureau et assistant administratif. Elles rassemblent en effet plus de 40 % de l'effectif total des agents des services généraux et la plupart, sinon la totalité, des agents dont l'emploi comprend une part quelconque de tâches d'appui traditionnelles, c'est-à-dire la fourniture d'un appui sur le plan de l'administration et du secrétariat à un cadre, un groupe d'administrateurs ou une unité administrative officielle. L'impact de la technologie sur les tâches d'appui est l'un des plus visibles, parce que pratiquement tous les administrateurs prennent désormais en charge une partie de leurs propres besoins en traitement de texte, consultation de données, gestion de calendrier et communication par courrier électronique. Tout en admettant que la demande de secrétariat au sens traditionnel du terme a diminué, les cadres soutiennent que la technologie a permis aux secrétaires de passer à de nouvelles tâches d'administration, de recherche et de gestion de bases de données qui présentent plus d'intérêt que leurs tâches précédentes, compte tenu en particulier de la nécessité d'absorber un volume de travail plus important.

Mutations des tâches des agents des services généraux

57. Les contraintes du calendrier n'ont pas permis de procéder directement auprès des agents des services généraux à des enquêtes ou entretiens qui auraient permis d'évaluer l'impact de la technologie sur leurs tâches. Cela étant, il ressort clairement des discussions avec les cadres, les chefs de service administratif et les spécialistes de la technologie dans certains des départements les plus importants que la technologie a eu des répercussions non négligeables sur la nature des tâches des agents des services généraux. Ces tâches, pour certaines d'entre elles du moins, deviennent de plus en plus complexes, dynamiques et difficiles, et exigent des qualifications techniques plus poussées et une plus grande aptitude à résoudre des problèmes. De nouvelles fonctions, telles que la maintenance de sites Web, remplacent des mécanismes de communication plus traditionnels. Des bases de données à l'échelle de toute l'Organisation permettent un accès plus large à l'information et rendent possible le lancement, ou dans certains cas, l'approbation dans le système d'un plus grand nombre d'opérations. Certains emplois sont désormais de nature plus « paraprofessionnelle », par l'assimilation de certaines des fonctions situées au bas de l'échelle des emplois d'administrateur. Convenablement exploitée, la technologie permet une réduction tant de la division du travail que des

niveaux hiérarchiques. Elle fait que les emplois se ressemblent davantage et que les distinctions entre certaines spécialités s'estompent.

Répercussions

58. L'aptitude de l'Organisation à exploiter la technologie va aller de pair avec la reconfiguration des processus, l'amélioration et le renforcement des systèmes actuels et l'introduction de nouveaux systèmes. L'affectation et le contenu des emplois vont changer et évoluer, et les besoins en effectifs vont fluctuer et s'adapter à la technologie. Ce qui est un bon équilibre une année peut ne plus l'être l'année suivante et le coefficient d'effectifs qui va de soi aujourd'hui peut ne plus convenir demain.

59. À titre d'exemple, le rapport entre l'effectif des agents des services généraux et celui des administrateurs est relativement élevé dans les fonctions à vocation transactionnelle, celles relatives au traitement des prestations par exemple. La simplification et la rationalisation des procédures peuvent réduire le nombre d'agents nécessaires pour les opérations courantes, ce qui se répercute sur le nombre d'administrateurs nécessaires pour les superviser. Le rapport agents des services généraux/administrateurs évolue peu dans ce cas. Mais de nouvelles applications de la technologie permettent parfois de conférer plus de pouvoirs aux assistants en ressources humaines de classe G-6 ou G-7, ce qui réduit également le nombre des administrateurs nécessaires pour la supervision. L'augmentation du rapport entre agents des services généraux et administrateurs pourrait aussi se justifier, et l'effectif optimal dans les fonctions organiques se révéler évolutif. La technologie pourrait continuer d'accroître l'apport des agents des services généraux « paraprofessionnels » et réduire les effectifs nécessaires aux classes inférieures, tant de la classe des administrateurs que de celle des agents des services généraux. La leçon qu'il faut en tirer est simplement que la technologie détermine les processus et les processus déterminent les effectifs. L'application rigide d'une formule de dotation en effectifs, quelle qu'elle soit, irait à l'encontre du but recherché.

Pratiques en matière de personnel

60. L'impact de la technologie sur les emplois des agents des services généraux a pour conséquence manifeste qu'il veille à ce que les titres fonctionnels et les définitions d'emploi correspondent aux réalités des tâches. Pour prendre de bonnes décisions en matière d'effectifs, il faut disposer d'une bonne information sur le contenu des emplois et l'ampleur réelle des changements que la technologie introduit dans les tâches elles-mêmes et pas simplement au niveau des outils et des processus. L'Organisation a déjà mis au point des profils d'emploi types qui rendent compte du rôle accru de la technologie. L'étape suivante doit consister à établir les correspondances voulues entre ces profils et l'effectif actuel afin de disposer d'un inventaire précis des emplois et des catégories d'emplois.

61. Le processus de mise en correspondance des effectifs avec les nouvelles définitions d'emploi devrait également apporter quelques lumières sur deux questions touchant les catégories et la classification des emplois. La première est de savoir si la technologie a rendu plus difficile les distinctions entre les différentes classes de la catégorie des agents des services généraux, au point qu'il devrait y avoir moins de classes, ce qu'il est convenu d'appeler l'élargissement des

fourchettes. La seconde question a trait à l'idée assez répandue et quelque peu sujette à controverse selon laquelle la technologie aurait rendu plus floue la ligne de partage entre les tâches des agents des services généraux et celles des administrateurs et les distinctions entre ces deux catégories ne seraient donc plus pertinentes. Il n'est pas inutile de rappeler à cet égard la définition des tâches d'administrateur qui figure dans la classification commune des groupes professionnels établie par la CFPI : « les tâches d'administrateur impliquent un travail d'analyse, d'évaluation, de conception, d'interprétation et/ou de création et exigent donc l'application des principes de base d'un corpus organisé de connaissances théoriques, par exemple, un domaine de la science, un savoir ou une discipline spécialisée ». Il s'agit moins d'une question de nomenclature que du contenu de l'emploi et des qualifications correspondantes.

G. Conclusions et recommandations

62. Les comparaisons avec d'autres organisations sont nécessairement sujettes à caution. La comparabilité et la pertinence ne sont pas évidentes et, au bout du compte, les comparaisons permettent de voir où l'Organisation se trouve, pas nécessairement où elle devrait se trouver. La comparaison des coefficients d'effectifs aux Nations Unies et dans d'autres organisations, aussi intéressante soit-elle, n'est guère probante sur le point de savoir si les coefficients de l'ONU sont trop élevés. En premier lieu, il n'y a pas de normes ou de repères par rapport auxquels un coefficient est trop élevé et, plus important encore, il est peut-être faux de présumer qu'un fort coefficient de personnel d'appui par rapport aux administrateurs est nécessairement une mauvaise chose. Certaines organisations peuvent considérer qu'un coefficient élevé est un gage d'efficacité, puisqu'une proportion plus grande de tâches est effectuée par un personnel moins bien payé.

63. Il ressort des comparaisons internes que pratiquement tous les départements ont vu leur coefficient d'agents des services généraux par rapport aux administrateurs se réduire. Cette évolution paraît certes de prime abord positive mais seule une analyse plus approfondie, par fonction et par catégorie d'emplois, permettrait de savoir comment cette réduction a été réalisée, quelles en ont été les incidences sur les programmes et les produits et quels effets cette compression des effectifs d'appui a pu avoir sur les tâches et le volume de travail des administrateurs.

64. Il en va du Secrétariat comme d'autres organisations, à savoir que la technologie n'y a pas encore produit tous ses effets bénéfiques. Cela étant, sur le plan qualitatif, les services se sont améliorés, les délais de réaction sont plus courts, les produits sont meilleurs et l'information est plus accessible, à l'intérieur comme à l'extérieur. Sur le plan quantitatif, il y a eu des réductions et des redéploiements de personnel d'appui en même temps que les mandats et programmes devenaient plus nombreux. L'on peut raisonnablement considérer que la technologie est au moins l'un des facteurs qui ont permis de traiter un volume de travail plus important avec un effectif moins nombreux mais, là encore, il faudrait analyser le phénomène pour déterminer si d'autres facteurs n'ont pas également joué.

65. Il conviendrait de définir quels investissements technologiques sont prioritaires entre l'amélioration des services et la diminution des délais de réaction, l'amélioration et l'expansion des produits, le redéploiement du personnel ou les compressions d'effectifs. Tous ces éléments sont peut-être souhaitables mais peut-être pas simultanément. Il faut procéder de manière rationnelle et veillera à maximiser les ressources, réduire au minimum les perturbations et entretenir le moral du personnel.

66. Il est toujours tentant de rechercher des normes et des formules qui permettraient de fixer le niveau des effectifs mais même si des normes applicables pouvaient être trouvées, elles seraient rapidement obsolètes en raison de la nature dynamique des tâches, des emplois, des structures et des programmes. Le critère du rapport entre agent des services généraux et administrateur est particulièrement difficile à appliquer parce que chaque fonction nécessiterait une norme différente qui pourrait en outre varier en fonction de l'impact de la technologie sur la répartition des attributions et des pouvoirs. Il ne serait donc guère conseillé d'établir des normes ou des repères rigides s'agissant des coefficients d'effectifs dans l'Organisation. L'objectif que l'Organisation devrait poursuivre est celui de l'effectif optimal pour les tâches qui lui sont confiées, abstraction faite de tous les coefficients ou proportions.

67. Les définitions d'emploi et titres fonctionnels seront actualisés et alignés sur les réalités des tâches des agents des services généraux et sur les profils d'emploi types. On continuera de s'employer à faire en sorte que soient mis en place des mécanismes propres à accroître la polyvalence et la mobilité du personnel afin de s'adapter rapidement aux mutations des missions, des programmes et des fonctions.

68. L'on s'attachera à instaurer avec d'autres organismes des Nations Unies, des organisations extérieures au système et des associations professionnelles un échange plus actif et régulier de l'information sur les meilleures pratiques et les outils de mesure des résultats pour différentes catégories professionnelles. Il convient de noter que le CCS collecte déjà un certain nombre de renseignements sur les meilleures pratiques et que la CFPI pourrait avoir également un rôle à jouer dans la collecte de données auprès d'organisations extérieures au système des Nations Unies, d'associations professionnelles ou d'entreprises privées qui procèdent à des enquêtes internationales.

69. L'Assemblée générale voudra peut-être prendre note du présent rapport.

Notes

¹ Abréviations utilisées dans les tableaux :

CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CEE	Commission économique pour l'Europe
CEPALC	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CESAP	Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique
CESAO	Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique

CIJ	Cour internationale de Justice
CFPI	Commission de la fonction publique internationale
OIT	Organisation internationale du Travail
SIG	Système intégré de gestion
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
PAM	Programme alimentaire mondial
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime

² « Information Technology and Productivity: A Review of the Literature », Eric Brynjolfsson et Shinkyu Yang; Massachusetts Institute of Technology Sloan School of Management, Cambridge, Massachusetts; paru dans *Advances in Computers*, Academic Press, vol. 43, p. 179 à 214, 1996.

Annexe

Catégories de fonctions des agents des services généraux^a

Secrétariat et secrétariat de direction

(secrétariat/assistance administrative auprès d'un chef de service ou d'un groupe d'administrateurs)

- Secrétaire
- Assistant spécial
- Assistant personnel
- Assistant
- Opérateur de traitement de texte

Administration générale et travaux de bureau

- Assistant administratif
- Assistant (analyse de la gestion)
- Assistant (achats)
- Assistant de bureau
- Commis/assistant (services généraux)
- Assistant (courrier)
- Plantons
- Assistant (voyages, transports, chauffeurs, visas)
- Assistant (stocks et fournitures)

Gestion financière

- Aide-comptable
- Assistant (vérification des comptes)
- Assistant (budget)
- Assistant (finances)
- Assistant (trésorerie)

Gestion des programmes

- Assistant (programmes)
- Assistant (sciences sociales)
- Assistant (économie)
- Assistant (recherche)
- Assistant (statistique)
- Assistant (opérations et logistique)

Information, médias et relations publiques

- Assistant (information)
- Assistant (bibliothèque et références)
- Assistant (liaison et protocole)
- Assistant (ventes et marketing)

^a Les titres fonctionnels de chaque catégorie sont censés être représentatifs et la liste n'est pas nécessairement exhaustive. Les catégories ont été établies aux seules fins de la présente analyse et ne s'appliquent pas toutes à titre officiel à l'ONU.

Assistant (archives et documents)
Assistant (enregistrement)

Services de conférence et des séances

Assistant (services des séances)

Audiovisuel et arts graphiques

Ingénieurs/techniciens de l'audiovisuel
Assistants (cartographie)
Tournage et prise de vues
Graphistes
Imprimeurs

Technologie de l'information et des communications

Assistant (systèmes)
Assistant (informatique)
Assistant (gestion de l'information)
Service d'assistance aux utilisateurs

Services linguistiques et documentation

Assistant (références)
Assistant (édition et publication assistée par ordinateur)
Assistant (documentation)
Correcteur d'épreuves
Monteur d'offset
Dactylographe de conférence/Assistant (traitement de texte)

Fonctions spécialisées

Assistant juridique
Personnel médical (laborantins, infirmiers)

Corps de métiers

Technicien (chauffage, ventilation et climatisation)
Mécanicien
Plombier
Charpentier
Électricien
Peintre
Serrurier

Sécurité

Capitaine
Agent de sécurité
Sergent
Garde
Lieutenant