



Assemblée générale

Distr. générale
16 octobre 2002
Français
Original: anglais

Cinquante-septième session

Point 112 de l'ordre du jour

Budget-programme de l'exercice biennal 2002-2003

Étude approfondie de la structure des postes au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies

Rapport du Secrétaire général*

Résumé

Dans sa résolution 54/249 du 23 décembre 1999, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de procéder à une étude approfondie de la structure des postes au Secrétariat, compte tenu, entre autres facteurs, de l'introduction des technologies nouvelles, et d'inclure dans le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2002-2003 des propositions visant à régler le problème du nombre excessif de postes aux échelons supérieurs du Secrétariat. La structure des postes a été examinée à l'occasion de l'établissement du projet de budget-programme et les résultats ont été présentés aux paragraphes 19 à 30 de l'introduction du document. Dans sa résolution 56/253 du 24 décembre 2001, l'Assemblée générale a noté avec préoccupation que l'étude d'ensemble ne lui avait pas été présentée et a insisté pour qu'elle le soit à sa cinquante-septième session.

Le présent rapport contient les principales constatations issues de l'étude. La principale conclusion est que, d'après les comparaisons internes et externes auxquelles il a été procédé, la structure et la répartition des postes ne présentent pas d'anomalie qui justifierait que l'on décrive le Secrétariat comme comptant un nombre excessif de postes aux échelons supérieurs par rapport à d'autres grandes organisations internationales.

* Le présent document a été soumis en retard car il a fallu obtenir des renseignements d'un certain nombre d'organisations nationales et internationales.



La question de la structure des postes au Secrétariat restera à l'examen et l'Assemblée générale sera tenue informée, selon qu'il conviendra, à l'occasion de son examen des questions relatives aux budgets-programmes. L'Assemblée générale est invitée à prendre acte du présent rapport.

I. Introduction

1. Dans sa résolution 54/249 du 23 décembre 1999, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de procéder à une étude approfondie de la structure des postes au Secrétariat, compte tenu, entre autres facteurs, de l'introduction des technologies nouvelles, et d'inclure dans le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2002-2003 des propositions visant à régler le problème du nombre excessif de postes aux échelons supérieurs du Secrétariat. La structure des postes a été examinée à l'occasion de l'établissement du projet de budget-programme et les résultats ont été présentés aux paragraphes 19 à 30 de l'introduction du document. Dans sa résolution 56/253 du 24 décembre 2001, l'Assemblée générale a noté avec préoccupation que l'étude d'ensemble ne lui avait pas été présentée et a insisté pour qu'elle le soit à sa cinquante-septième session.

2. Comme suite à cette demande, et dans le contexte du programme du Secrétaire général visant à renforcer l'Organisation, une étude approfondie de la structure des postes au Secrétariat a été réalisée avec l'aide d'un consultant. Le présent rapport récapitule cette étude et les principales constatations faites.

II. Raison d'être de l'étude et démarche générale adoptée

3. L'étude a été réalisée à la demande de l'Assemblée générale, qui estimait que le Secrétariat comptait trop de postes aux échelons supérieurs. Pour donner suite à cette demande, le Secrétaire générale a prévu, dans le cadre de son plan d'action pour le renforcement de l'Organisation, une étude de la structure des postes. C'est le Bureau de la gestion des ressources humaines qui a été chargé de superviser cette étude, sous les auspices de la Vice-Secrétaire général. La première chose à faire était de vérifier si le Secrétariat comptait effectivement un nombre excessif de postes aux échelons supérieurs et de déterminer les raisons des déséquilibres éventuels, ainsi que les facteurs qui les justifiaient.

4. La surabondance de postes aux échelons supérieurs n'a été ni définie, ni mesurée de façon généralement acceptée. Différentes organisations ont différents besoins, qui dépendent de leur mission, de leurs fonctions, de la structure de leurs organes directeurs, de leur culture, de leurs politiques et de leurs pratiques. Il a donc été décidé d'examiner la question sous quatre angles différents : a) en faisant des comparaisons internes (entre différentes époques et différents départements); b) en faisant des comparaisons externes (avec d'autres organisations semblables); c) en se fondant sur des normes générales tirées de textes sur la gestion; et d) en examinant l'incidence et l'efficacité des mécanismes actuels de contrôle des postes.

III. Objectif et portée de l'étude et méthode suivie

5. L'objectif de l'étude était de fournir les données, les renseignements et l'analyse nécessaires pour déterminer si l'actuelle structure des postes au Secrétariat était équilibrée et si elle convenait, et de décider si des mesures s'imposaient. Il ne s'agissait ni de procéder à une analyse complète de l'organigramme des départements, ni d'examiner le classement des emplois.

6. L'étude portait principalement sur les postes de la classe D-1 et des classes supérieures, quoique des statistiques sur les autres classes aient été présentées à titre de comparaison. Ont été pris en compte les postes de New York et des offices des Nations Unies à Genève, Vienne et Nairobi. Les postes financés au moyen du compte d'appui aux opérations de maintien de la paix sont entrés en ligne de compte, mais non les postes militaires ou civils affectés à des missions particulières. La méthode suivie est décrite ci-après :

a) Les statistiques pertinentes ont été tirées des documents budgétaires établis par le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité et des rapports du Bureau de la gestion des ressources humaines;

b) La Vice-Secrétaire générale et des représentants du Bureau de la gestion des ressources humaines et du Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité ont été interrogés;

c) Une brève enquête a été menée auprès de quelques organisations internationales et ministères nationaux choisis;

d) Divers documents et rapports de l'Assemblée générale, du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, de la Commission de la fonction publique internationale et de départements du Secrétariat ont été examinés;

e) Des textes récents sur la théorie des organisations ont été passés en revue.

Les participants ont été sélectionnés sur la base de leurs programmes et de leur champ d'activités, qui devaient être comparables à ceux de l'ONU, étant entendu que les équivalences étaient approximatives et subjectives. Le principal critère de comparaison, tant sur le plan interne que sur le plan externe, était la proportion de postes de la classe D-1 et des classes supérieures dans le total des postes.

IV. Principales constatations

A. Analyse interne

7. Examinée isolément, l'actuelle pyramide des postes ne présente aucune « saillie » ou anomalie qui indiquerait d'emblée un nombre excessif de postes aux échelons supérieurs. Dans l'ensemble, la répartition des postes entre les départements reflète le fait qu'il faut, comme on le sait, davantage de postes de haut niveau pour les fonctions de décision et de représentation que pour l'administration et les services d'appui. Sur 10 ans (de 1992 à 2002), seuls les rangs des Secrétaires généraux adjoints et des Sous-Secrétaires généraux ont été considérablement renforcés, avec un gain net de neuf postes. Huit postes ont été créés ou convertis, compte tenu de l'apparition de nouveaux programmes ou de l'évolution des priorités, trois résultent du reclassement de postes D-2 et deux ont été supprimés. Sur la même période de 10 ans, le nombre de postes de directeurs (D-2/D-1), toutes sources de financement confondues, a diminué de 42, surtout en raison des restructurations et compressions de personnel de l'exercice biennal 1998-1999. Les différences entre New York et les autres lieux d'affectation traduisent la concentration au Siège des postes auxquels sont associées les fonctions relatives à la définition des politiques et les responsabilités touchant au régime commun.

B. Analyse externe

8. Les organisations internationales suivantes ont participé à l'enquête faite par le Secrétariat en vue de déterminer si le pourcentage de postes de direction était considérablement plus élevé au Secrétariat que dans d'autres organisations comparables : la Banque asiatique de développement, la Banque mondiale, l'Organisation de coopération et de développement économiques et la Commission européenne. Les renseignements relatifs à d'autres organismes des Nations Unies qui ont pu être tirés de publications ont aussi été utilisés. En outre, on s'est efforcé de réunir des données auprès de certains ministères nationaux afin de faciliter les comparaisons avec les grands départements du Secrétariat.

9. Les organisations internationales qui ont participé à l'enquête ont été considérées comme ayant des fonctions comparables de définition de politiques et des mandats relativement étendus. Rien ne garantit qu'elles aient la structure idéale, mais les données qu'elles ont fournies sont ce que l'on a pu trouver de mieux comme point de référence. Comme c'est toujours le cas lorsque l'on procède à des comparaisons, les conclusions tirées doivent être assorties de réserves.

10. C'est en se fondant sur un échantillon de définitions d'emplois et de définitions de classes sommaires fournies par les participants que l'on a déterminé les correspondances. De grandes catégories de fonctions et de positions hiérarchiques ont été utilisées pour regrouper plusieurs classes, ce qui a permis de comparer des éléments suffisamment proches relevant de catégories reconnaissables.

11. Dans l'ensemble, l'enquête a donné des résultats positifs. La proportion de postes de la classe D-1 et des classes supérieures est plus faible au Secrétariat (3,4 %) qu'à la Banque asiatique de développement (5,6 %) et à la Commission européenne (3,8 %), mais plus élevée qu'à l'Organisation de coopération et de développement économiques (2,9 %). Il n'a pas été possible de comparer la proportion de postes D-1 au Secrétariat et à la Banque mondiale car celle-ci utilise un système de rémunération à fourchettes élargies. Toutefois, les postes de la classe P-5 et des classes supérieures (ou équivalent) inscrits au budget ordinaire représentent un pourcentage nettement moindre au Secrétariat qu'à la Banque (11,9 % contre 18,9 %). Une comparaison avec certains organismes des Nations Unies (Programme des Nations Unies pour le développement, Fonds des Nations Unies pour l'enfance, Organisation internationale du Travail, Organisation mondiale de la santé et Agence internationale de l'énergie atomique) portant sur la répartition des postes par classe a montré que le Secrétariat avait le pourcentage de postes de direction le plus faible de tous, à part l'AIEA.

C. Théorie des organisations et normes habituellement utilisées

12. Le mandat de l'Organisation des Nations Unies et le fait que son rôle consiste essentiellement à définir des politiques font qu'il est difficile d'utiliser les normes habituelles, telles que le nombre de niveaux hiérarchiques et le nombre de subordonnés par responsable, mais il n'empêche que ces normes peuvent servir d'indicateurs ou d'objectifs informels et donc orienter les processus d'évaluation et de réforme. La littérature sur la gestion indique que les grandes organisations, publiques et privées, comptent en moyenne sept niveaux hiérarchiques, les plus compactes en comptant cinq. Il n'a pas été possible, dans le contexte de l'étude, de

déterminer le nombre moyen de niveaux au Secrétariat, mais il s'agirait d'un exercice instructif pour les responsables. Une structure à six niveaux serait peut-être un bon objectif.

13. D'après la littérature sur la gestion, la tendance est à une augmentation du nombre de subordonnés par responsable. Un ratio de 1 à 15 (soit 1 responsable pour 15 subordonnés) a été retenu comme objectif pour l'Administration fédérale des États-Unis, où il était de 1 à 7 au moment où l'étude a été réalisée. Pour l'ensemble du Secrétariat, le ratio est approximativement de 1 à 10 pour les postes inscrits au budget ordinaire et de 1 à 12 toutes sources de financement confondues.

D. Organisation et contrôle des postes

14. De brèves entrevues et l'examen des rapports de gestion pertinents ont mis en lumière des problèmes dans plusieurs domaines : a) des pressions s'exercent constamment pour que les postes soient reclassés; b) les directives nécessaires font défaut et il n'y a pas d'études d'organisation; et c) les budgets sont approuvés à l'échelon de base. Le Bureau de la gestion des ressources humaines envisage des mesures visant à réduire les pressions qui s'exercent pour que les postes soient reclassés et à améliorer et clarifier les possibilités d'avancement, ainsi qu'à instituer un programme d'organisation des carrières, des profils d'emploi génériques, des filières de carrière et un système de gestion de la mobilité et de la rotation des effectifs; certaines de ces mesures ont déjà été prises (l'Union européenne applique des critères très stricts en matière de mobilité des cadres supérieurs). À mesure que le classement des postes perd en importance et que l'organisation des carrières en prend plus, il faudra peut-être modifier les mécanismes de contrôle des postes pour prévenir les abus et éviter que des pressions excessives ne s'exercent au niveau des procédures de promotion. Plusieurs pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques, ainsi que des organismes des Nations Unies, décentralisent les responsabilités budgétaires de sorte à promouvoir la souplesse et l'autodiscipline en matière de gestion.

15. Il n'est pas prévu d'études d'organisation et il n'existe pas de directives officielles en la matière. Les décisions relatives à la création et au reclassement de postes sont souvent prises de façon isolée plutôt que dans le contexte plus large des normes de l'organisation et du principe d'intégrité. Le Groupe des politiques en matière de rémunération et de classement des emplois n'a souvent pas les directives nécessaires ou le pouvoir requis pour mettre en question la création de nouvelles strates hiérarchiques. Dans son rapport sur la réforme de la gestion des ressources humaines, le Secrétaire général propose que le Département de la gestion soit chargé de contrôler tant les activités budgétaires que celles qui touchent aux ressources humaines, ce contrôle devant porter notamment sur le respect des directives et objectifs de l'Organisation.

16. Le rôle que jouent la Cinquième Commission et l'Assemblée générale dans l'examen et l'approbation de chaque poste qu'il est proposé de créer ou de reclasser, dans le cadre de la procédure budgétaire, explique peut-être en partie l'absence de perspective stratégique en la matière. En général, plutôt que de se prononcer sur chaque poste en particulier, les organes directeurs contrôlent la répartition des postes entre les classes et imposent des limites plus globales exprimées en pourcentages et en ratios.

V. Conclusions

17. Quoique l'étude n'ait pas permis de déterminer si le Secrétariat comptait effectivement trop de postes aux échelons supérieurs, et que l'on n'ait d'ailleurs pas cherché à le faire, la principale conclusion est que, comparées à celles d'autres organisations internationales, la structure et la répartition des postes du Secrétariat ne semblent pas présenter d'anomalie qui justifierait que l'on décrive le Secrétariat comme comptant un nombre excessif de postes aux échelons supérieurs. Par ailleurs, le Secrétaire général a noté que pour des raisons méthodologiques, il était difficile de comparer le Secrétariat à d'autres organisations internationales sur le plan de la structure des postes. Il n'existait pas de norme reconnue par tous ou de répartition entre les classes généralement considérée comme idéale qui pourrait servir de base à l'évaluation. Étant donné le mandat très étendu de l'ONU et le fait que son rôle consistait essentiellement à définir des politiques, il n'existait pas non plus de théorie des organisations qui présente un intérêt pratique et puisse lui être appliquée.

18. On a également conclu que les mécanismes de contrôle des postes fonctionnaient, en ce sens que relativement peu de postes étaient créés ou reclassés. Toutefois, on a constaté que ce contrôle reposait sur des restrictions imposées d'en haut, par exemple par la Cinquième Commission, plutôt que sur l'autodiscipline et la responsabilisation des gestionnaires. Le processus lui-même suscitait des tensions et des frustrations auxquelles on pouvait peut-être attribuer certaines des hypothèses et préoccupations qui avaient conduit à la réalisation de l'étude.

19. Les efforts continus de réforme de la gestion des ressources humaines devraient aider à réduire certaines des pressions qui s'exercent pour que les postes soient reclassés; conjugués à l'adoption de directives à l'échelle de l'Organisation et à des réformes des mécanismes de contrôle des postes, ils pourraient contribuer à rassurer ceux qui craignent une inflation hiérarchique et une pléthore de postes aux échelons supérieurs.

20. Les conclusions susmentionnées sont conformes à l'opinion exprimée par le Secrétaire général dans son rapport sur le renforcement de l'Organisation (A/57/387 et Corr.1), à savoir que l'Organisation a besoin d'un système efficace et souple qui lui permette d'allouer des ressources suffisantes à ses domaines d'action prioritaires. Il en sera tenu compte lors de l'établissement du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2004-2005 afin que les ressources soient réparties en fonction des priorités.

21. Une définition claire des responsabilités, des pouvoirs, des obligations liées aux responsabilités de gestion et des mécanismes d'examen est nécessaire à la délégation de pouvoirs aux directeurs de programme, pivot des réformes qu'entend mener le Secrétaire général. D'autre part, le Département de la gestion doit jouer un rôle central en veillant à ce que les politiques et principes généraux de l'Organisation soient observés partout au Secrétariat et à ce que les pouvoirs délégués soient exercés conformément aux directives, procédures et règles établies. En ce qui concerne la réforme du classement des postes, la Commission de la fonction publique internationale a proposé un certain nombre d'innovations qui permettraient de placer davantage l'accent sur la souplesse nécessaire pour suivre l'évolution des activités, ainsi que sur les compétences et l'organisation des carrières. S'agissant des nouvelles méthodes de contrôle des postes qui pourraient

être adoptées, le Secrétaire général note que les rapports sur l'exécution du budget et les budgets-programmes axés sur les résultats permettent de juger, selon que les ressources humaines et financières nécessaires sont disponibles ou non, la façon dont les fonctionnaires s'acquittent de leurs responsabilités en matière de gestion et sur le plan budgétaire.

22. Le Secrétaire général entend continuer d'étudier les questions de la structure et de la répartition des postes au Secrétariat et faire rapport à ce sujet à l'Assemblée générale, selon qu'il conviendra, dans le cadre de l'examen des questions se rapportant aux budgets-programmes.

VI. Recommandation

23. **L'Assemblée générale est invitée à prendre acte du présent rapport.**
