



Assemblée générale

Distr. générale
5 septembre 2018
Français
Original : anglais

Soixante-treizième session

Points 127, 136 et 137 de l'ordre du jour provisoire*

Réforme de l'Organisation des Nations Unies : mesures et propositions

Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies

Budget-programme de l'exercice biennal 2018-2019

Un nouveau modèle de gestion pour l'Organisation des Nations Unies : étude comparative des structures de gestion des ressources humaines

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Dans sa résolution [72/266 B](#), l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de lui soumettre une étude comparative du regroupement des fonctions de gestion des ressources humaines en un seul département ou de leur répartition entre deux départements, afin de garantir une approche unifiée, d'optimiser la répartition des fonctions et d'éviter les doubles emplois. Ce triple objectif ne pourra être atteint qu'en répartissant les fonctions stratégiques et les fonctions opérationnelles entre deux structures distinctes, comme l'a proposé le Secrétaire général et en accord avec la pratique générale dans les organisations du secteur public comme du secteur privé. De solides mécanismes de coordination viendront renforcer la complémentarité des fonctions confiées à chacune de ces structures.

Le présent rapport, qui répond à la demande de l'Assemblée générale, comprend une description des structures en place et des difficultés actuellement rencontrées dans la gestion des ressources humaines au Secrétariat ainsi qu'une évaluation de la mesure dans laquelle une structure unique ou une structure binaire peut apporter des solutions efficaces à ces difficultés, qui pour bon nombre sont de nature structurelle. L'attention du Secrétariat est également appelée, toutefois, sur d'autres considérations à prendre en compte, notamment en matière de stratégie et de délégation de pouvoirs.

* [A/73/150](#).



I. Introduction

1. Dans sa résolution 72/266 B, l'Assemblée générale a approuvé la réorganisation des actuels Département de la gestion et Département de l'appui aux missions en un nouveau Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité et un nouveau Département de l'appui opérationnel, ainsi que la nouvelle organisation qui est proposée pour les sous-chapitres 29A à 29D du chapitre 29 du budget-programme de l'exercice biennal 2018-2019. Elle a également prié le Secrétaire général de lui soumettre une étude comparative du regroupement des fonctions de gestion des ressources humaines en un seul département ou de leur répartition entre deux départements, afin de garantir une approche unifiée, d'optimiser la répartition des fonctions et d'éviter les doubles emplois. Le présent rapport fait suite à cette demande.

2. Actuellement, la gestion des ressources humaines au Secrétariat relève à la fois du Bureau de la gestion des ressources humaines du Département de la gestion et de la Division du personnel des missions du Département de l'appui aux missions, qui ont vu le jour au fil du temps pour faire face à la vaste palette d'activités hétérogènes dont le Secrétariat a la charge. Avant septembre 1993, l'ensemble des fonctions administratives du Secrétariat, y compris celles concernant les ressources humaines, étaient assurées par le Département de l'administration et de la gestion, qui est devenu l'actuel Département de la gestion à la suite de la réorganisation de 1997. Toutefois, compte tenu de la complexité grandissante des activités du Secrétariat qui a marqué le début des années 1990, sous l'effet principalement de l'expansion considérable des missions de maintien de la paix, il a été reconnu qu'il n'était plus possible à une structure unique de s'acquitter avec efficacité de ces fonctions administratives. Il a donc été décidé de transférer la Division des opérations hors Siège du Bureau du Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion au Département des opérations de maintien de la paix, nouvellement créé, afin de pouvoir offrir aux missions un appui administratif et logistique spécialisé. La Division a ensuite été agrandie pour devenir le Bureau de l'appui aux missions qui, à son tour, a été transformé en Département de l'appui aux missions dans le cadre de la restructuration du Département des opérations de maintien de la paix en 2007.

3. Les structures actuelles permettent au Secrétariat de faire face aux sollicitations croissantes auxquelles l'Organisation doit répondre, en particulier sur le terrain. Néanmoins, leur domaine de compétence et les pouvoirs qui leur sont délégués étant différents, les services qu'elles prêtent aux diverses entités du Secrétariat sont disparates et de qualité inégale. De plus, la répartition des responsabilités entre les deux départements est souvent peu claire. Pour que l'Organisation fonctionne avec un niveau d'efficacité et de responsabilité qui soit à la hauteur des exigences des États Membres et lui permette à la fois de bien s'acquitter de ses mandats dans tous ses domaines de travail et d'assurer l'exécution du plan de réforme du Secrétaire général, un changement de modèle s'impose également dans le domaine de la gestion des ressources humaines.

4. Plusieurs mesures visant à réformer la gestion des ressources humaines ont été prises ces dernières décennies et d'autres améliorations interviendront à l'évidence. Pourtant, l'Organisation n'est toujours pas aussi opérationnelle et efficace qu'elle devrait l'être. Les réformes engagées par le Secrétaire général ont donc pour objectif de faire en sorte qu'elle puisse compter sur un personnel qui dispose des compétences et fasse preuve du dynamisme requis pour répondre aux nouveaux défis et à ceux qui s'annoncent. Force est de reconnaître qu'un Secrétariat qui doit mener toute une série d'activités partout dans le monde, de l'enregistrement des traités à la gestion des conférences, puis à la conduite d'opérations d'urgence complexes sur le terrain, doit se monter plus dynamique et plus réactif pour assurer une gestion responsable des ressources et permettre à l'Organisation de répondre aux attentes des États Membres

et des populations vulnérables en prenant en compte la réalité des sept dernières décennies.

5. Fondé sur les principes de simplification, de décentralisation et de délégation, le nouveau modèle de gestion envisagé par le Secrétaire général donnera davantage d'autonomie aux responsables, qui devront rendre compte de la gestion des ressources, y compris humaines, à l'appui de l'exécution de leurs mandats. La mise en place de ce nouveau modèle et le règlement des problèmes de fond qui ont compromis, par le passé, l'efficacité et la transparence de l'administration du Secrétariat appellent une réorganisation des structures de gestion du Siège. La suppression de structures faisant double emploi et la création de deux nouveaux départements, essentiellement pour assurer la cohérence et la transparence des politiques et pour garantir l'efficacité de l'appui opérationnel, s'imposent pour que la délégation de pouvoirs renforcés aux hauts fonctionnaires se traduise par une meilleure exécution des programmes, une gestion responsable des ressources des États Membres et une ONU plus réactive et plus proactive. Dans le cadre de la nouvelle structure proposée par le Secrétaire général et approuvée par l'Assemblée générale, les fonctions liées aux stratégies et aux politiques de gestion et à la conformité seront séparées des fonctions d'appui aux activités opérationnelles, ce qui permettra d'éliminer les chevauchements d'activités, de rationaliser les procédures, de créer des synergies et d'assurer plus rapidement et plus efficacement des services de gestion à l'appui de l'exécution des programmes et des mandats de l'ensemble de ses entités.

II. Structures en place au Siège de l'Organisation

6. Au Siège, les fonctions de gestion des ressources humaines du Secrétariat sont actuellement réparties entre le Bureau de la gestion des ressources humaines du Département de la gestion et la Division du personnel des missions du Département de l'appui aux missions. De plus, la plupart des entités du Secrétariat (départements, bureaux, commissions économiques régionales et opérations de paix) disposent d'une unité ou d'un service administratif qui aide la direction à gérer les ressources humaines en se chargeant par exemple de pourvoir les postes vacants ou d'évaluer les résultats des membres du personnel au regard des responsabilités définies dans le Statut et Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies et les instructions administratives connexes. Ces unités s'acquittent également de fonctions de traitement administratif consistant entre autres à aider les membres du personnel à obtenir les prestations qui leur sont dues, y compris, le cas échéant, pour leurs personnes à charge. Il peut arriver que les unités administratives d'une entité soient appelées à fournir des services à d'autres entités d'une même zone. C'est le cas par exemple pour le Service administratif du Département de la gestion, le Service administratif commun au Département des opérations de maintien de la paix et au Département de l'appui aux missions, au Siège, et les divisions de l'administration des bureaux hors Siège.

Bureau de la gestion des ressources humaines

7. Le Bureau de la gestion des ressources humaines, dirigé par le Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines, est chargé de formuler des politiques, de prêter un appui administratif aux entités du Secrétariat et de proposer des orientations et conseils stratégiques en matière de gestion des ressources humaines. Sauf dans le cas des décisions relevant de l'autorité exclusive du Secrétaire général, les pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines dans l'application du Statut et du Règlement du personnel sont délégués par le Secrétaire général au Secrétaire général adjoint à la gestion, qui les délègue à son tour au Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines. Le Bureau de la gestion des ressources

humaines est ainsi l'autorité centrale chargée de la gestion des ressources humaines du Secrétariat. Il se compose du Bureau du Sous-Secrétaire général, de la Division de la planification stratégique, du recrutement et des affectations, de la Division du perfectionnement, de la valorisation et de l'administration des ressources humaines, de la Division des services médicaux et du Service des politiques en matière de ressources humaines.

8. La Division de la planification stratégique, du recrutement et des affectations contribue à la gestion des ressources humaines du Secrétariat en assurant la gestion stratégique prévisionnelle des besoins en personnel, en surveillant l'exercice des pouvoirs délégués en matière de gestion des ressources humaines, en administrant le dispositif de sélection du personnel, en mettant au point le système de gestion des aptitudes et en organisant des concours et des activités d'information. La Division du perfectionnement, de la valorisation et de l'administration des ressources humaines administre les avantages et prestations dus aux fonctionnaires et en assure le suivi, prodigue des conseils à la direction et au personnel sur l'application des politiques de gestion des ressources humaines, met au point et exécute des programmes d'apprentissage et de perfectionnement et supervise le système de gestion de la performance. La Division des services médicaux est chargée de promouvoir la santé du personnel, de conseiller les différentes structures médicales de l'ONU et de donner des avis sur les questions liées à l'administration médicale, notamment en matière d'évaluation et de certification des congés de maladie. Le Service des politiques en matière de ressources humaines élabore les politiques relatives aux ressources humaines, apporte des modifications au Statut et au Règlement du personnel et en assure la révision, conduit des enquêtes sur les salaires et met au point des politiques et des normes de classification, administre les affaires disciplinaires mettant en cause des membres du personnel, et gère les recours formés contre les décisions administratives, y compris en représentant le Secrétaire général devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies.

Division du personnel des missions

9. Les activités de la Division du personnel des missions du Département de l'appui aux missions sont centrées sur l'appui aux opérations de maintien de la paix, aux missions politiques spéciales et au Centre de services régional d'Entebbe (Ouganda). La Division donne des conseils aux opérations de paix sur l'exercice des pouvoirs délégués, notamment en formulant des orientations à cet égard, ainsi sur les questions liées au système d'administration de la justice et sur le traitement des exceptions. Elle soutient également les initiatives menées au niveau de l'Organisation, par exemple la mise en œuvre d'Umoja ou l'examen des engagements continus, facilite la sélection et le recrutement sur le terrain et la gestion des nominations à des postes de rang supérieur, contribue à la gestion prévisionnelle des besoins en personnel et à la structuration organisationnelle, communique des informations sur les pouvoirs délégués et en assure le suivi, fait connaître les besoins du terrain pendant les délibérations concernant les politiques et procédures relatives aux ressources humaines et soutient les opérations de paix pendant les phases de déploiement de moyens supplémentaires, de démarrage, de transition et de liquidation.

10. Avec la création du Département de l'appui aux missions, bon nombre des services précédemment assurés par le Bureau de la gestion des ressources humaines pour les missions de maintien de la paix et les missions politiques spéciales ont été transférés à la Division du personnel des missions. Par ailleurs, faute de politiques établies à l'échelle du Secrétariat dans certains domaines essentiels qui concernent principalement les lieux d'affectation hors Siège, par exemple la réduction des effectifs et le recours au personnel recruté sur le plan national ou aux agents du

Service mobile, la Division du personnel des missions a également pris en charge l'élaboration et la publication de directives provisoires.

III. Problèmes actuels

11. En dépit des réformes entreprises ces dix dernières années, le cadre de gestion des ressources humaines du Secrétariat doit encore être transformé afin de soutenir plus efficacement l'exécution des programmes et des mandats. Les principaux problèmes rencontrés par l'Organisation en matière de gestion des ressources humaines ont été mis en évidence dans une évaluation du Bureau de la gestion des ressources humaines menée en 2018 par le Bureau des services de contrôle interne (BSCI). Le Secrétariat a déjà commencé à remédier à nombre de ces problèmes, comme indiqué dans le rapport du Secrétaire général donnant une vue d'ensemble de la réforme de la gestion des ressources humaines pour la période 2017-2018 (A/73/372/Add.1), mais une partie non négligeable d'entre eux sont directement causés ou aggravés par la structure de gestion des ressources humaines en place au Siège. Le champ de compétences du Bureau de la gestion des ressources humaines recouvre actuellement à la fois les fonctions stratégiques et les fonctions opérationnelles, ce qui l'empêche d'accorder aux unes comme aux autres toute l'attention voulue. De plus, le chevauchement des responsabilités du Bureau de la gestion des ressources humaines et de la Division du personnel des missions est source de confusion et se traduit par des incohérences dans les pratiques et les interprétations dans l'ensemble du Secrétariat, comme l'on fait observer les organes de contrôle. Ces problèmes structurels exacerbent d'autres difficultés qui se posent de manière persistante dans la gestion des ressources humaines et qui sont liées notamment à la nécessité de renforcer l'analyse et l'élaboration des politiques, de prêter davantage d'attention à des questions stratégiques telles que la gestion prévisionnelle des besoins en personnel et la gestion des aptitudes, d'améliorer les modalités d'application des stratégies et politiques et de renforcer le suivi de la délégation de pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines.

Analyse et élaboration des politiques

12. Les politiques du Secrétariat en matière de ressources humaines visent à assurer l'égalité des chances et le traitement équitable de tous les membres du personnel. Elles constituent actuellement un cadre complexe, qui est source de retards injustifiés et d'incohérences dans l'application des politiques et qui nuit à la transparence et au respect du principe de responsabilité dans la gestion des ressources humaines.

13. Dans son évaluation, le BSCI a estimé que le cadre de gestion des ressources humaines ne favorisait pas la réalisation des objectifs définis par l'Organisation dans ce domaine. Il a notamment considéré que ce cadre était massif, fragmentaire, obsolète, lacunaire et parfois contradictoire ; qu'il demandait un effort considérable d'interprétation et de jugement, ce qui entraînait une perte d'efficacité de l'administration et des incohérences dans l'application des politiques ; que les usagers et le personnel étaient d'avis que ce cadre et son application étaient beaucoup trop axés sur les questions de conformité et pas assez sur les résultats et n'étaient pas adaptés aux besoins opérationnels ; qu'il n'existait pas de mécanisme permettant de vérifier que les changements d'orientation étaient cohérents et conduits en temps opportun ; que les politiques et procédures relatives aux ressources humaines étaient de plus en plus souvent publiées sans que leur mise en application ait pu être suffisamment préparée par les entités concernées et sans être accompagnées d'un effort d'information suffisant ; que les ressources consacrées à l'élaboration de politiques dans ce domaine étaient limitées. Lors d'un audit de la procédure de

promulgation des textes administratifs au Secrétariat¹, le BSCI a également constaté qu'aucun examen périodique n'était réalisé pour vérifier que les textes existants étaient toujours pertinents.

Prêter attention aux questions de gestion stratégique des ressources humaines

14. Les questions relevant de la gestion stratégique des ressources humaines, par exemple la nécessité d'un système cohérent et exhaustif de gestion des aptitudes et de gestion prévisionnelle des besoins en personnel, revêtent pour le Secrétariat une importance prioritaire. Quoique des progrès aient déjà été faits à cet égard, il convient de prendre de nouvelles mesures et de créer les structures et mécanismes d'appui correspondants si l'on veut parvenir à mettre en place un système intégré dans le cadre duquel l'Organisation pourra attirer, retenir et perfectionner les compétences dont elle a besoin tout en se conformant à ses objectifs opérationnels de parité des sexes et de représentation géographique. Le Secrétariat a maintes fois réaffirmé l'importance de ces questions dans les rapports qu'il a présentés à l'Assemblée générale sur la gestion des ressources humaines.

15. Dans son évaluation, le BSCI a constaté que le Bureau de la gestion des ressources humaines avait réalisé des avancées concernant certains aspects de la gestion des aptitudes mais que des lacunes demeuraient et qu'il devait se concentrer davantage sur la cohérence du dispositif. Il a noté en particulier que le Bureau avait élaboré des outils de base et contribué à l'exécution de projets pilotes de gestion prévisionnelle des besoins en personnel, mais que celle-ci n'avait toujours pas progressé au sein du Secrétariat ; que les pratiques, procédures et politiques de recrutement et de sélection n'avaient pas toujours garanti le recrutement des meilleurs candidats pour l'Organisation ; que malgré les initiatives lancées pour améliorer la gestion de la performance, le système actuel était toujours perçu comme mécanique et sans grand intérêt ; que le niveau d'investissement dans la formation et le perfectionnement du personnel du Secrétariat avait été faible, bien que le Département de la gestion ait proposé à cet égard des modalités plus efficaces par rapport au coût ; que les membres du personnels ne se sentaient pas soutenus dans la définition de leur plan de carrière au Secrétariat ; que les différents aspects du dispositif de gestion des aptitudes n'étaient pas intégrés en un tout cohérent. Une stratégie globale en plusieurs étapes a été formulée pour atteindre l'objectif de recrutement en 120 jours fixé par l'Assemblée générale. Cependant, pour faire une vraie différence, par exemple pour recruter systématiquement les meilleurs candidats, il faudra renforcer à la fois l'appui logistique et les capacités de contrôle de la conformité. De plus, il convient d'accorder une attention plus grande à la conception et au déploiement à l'échelle du système de stratégies, politiques et méthodes d'organisation des carrières et de formation qui soient en phase avec les mandats programmatiques.

Assurer la cohérence de l'application des politiques et stratégies

16. Dans le cadre de la structure actuelle, l'application des politiques et stratégies relatives aux ressources humaines varie considérablement d'une entité du Secrétariat à l'autre, et ce pour diverses raisons. Dans son évaluation, le BSCI a constaté que la complexité du cadre applicable demandait un effort d'interprétation notable, qui ne donnait pas toujours les mêmes résultats dans toutes les entités. De fait, dans son rapport sur les états financiers des opérations de maintien de la paix des Nations Unies pour l'exercice se terminant le 30 juin 2017 (A/72/5 (Vol. II), chap. II), le Comité des commissaires aux comptes a noté qu'un total de 281 textes régissaient la délégation de pouvoirs ou détaillaient les règles applicables en matière de ressources humaines et qu'un véritable effort d'interprétation s'imposait de ce fait. Le Comité a également

¹ Bureau des services de contrôle interne (BSCI), Division de l'audit interne, rapport 2017/064.

noté qu'il n'y avait pas de stratégie cohérente en matière de délégation de pouvoirs et que celle-ci semblait se faire selon les besoins. Cette situation alimentait l'hétérogénéité des pratiques dans les différents bureaux et départements, ce qu'ont constaté les organes de contrôle, et notamment le BSCI dans le cadre de son audit récent du versement d'indemnités pour frais d'étude au personnel du Secrétariat².

17. Par ailleurs, des lacunes restent à combler dans les politiques en place. Dans les domaines pour lesquels aucune politique n'a été élaborée ou officiellement publiée, certaines entités ont formulé leurs propres directives et instructions permanentes, qui ne correspondent pas nécessairement aux pratiques adoptées par les autres entités du Secrétariat. S'agissant de la réduction des effectifs et du recours au personnel recruté sur le plan national et au personnel de la catégorie du Service mobile, par exemple, les missions de maintien de la paix et les missions politiques spéciales suivent actuellement les directives temporaires publiées par le Département de l'appui aux missions. En outre, le fait que celui-ci soit le principal interlocuteur de ces missions pour tout ce qui touche à la fourniture de conseils ou d'un appui, au suivi et au renforcement des capacités et qu'il n'assume pas ce rôle vis-à-vis des autres entités du Secrétariat est l'une des causes structurelles de l'hétérogénéité des stratégies et des politiques appliquées à l'échelle du Secrétariat.

Renforcer le suivi de la délégation des pouvoirs

18. Dans son évaluation, le BSCI a constaté que le dispositif de délégation des pouvoirs en matière de ressources humaines n'était pas clair, qu'il entraînait des pertes d'efficacité et qu'il ne faisait pas l'objet d'un suivi régulier. L'audit thématique du versement d'indemnités pour frais d'études² également réalisé par le BSCI a révélé que la délégation des pouvoirs était formalisée par le biais de documents variés mais qu'aucun registre central de ces documents n'était tenu à jour, ce qui entravait le suivi de l'exercice de la délégation de pouvoirs par le Département de la gestion et le Département de l'appui aux missions.

Difficultés structurelles

19. Les structures actuellement en place au Siège contribuent aux difficultés examinées plus haut essentiellement de deux manières. Premièrement, le champ de compétences du Bureau de la gestion des ressources humaines est étendu, puisqu'il se charge aussi bien des questions de stratégie, de politique et de conformité que de l'appui opérationnel, y compris des activités de traitement administratif pour un grand nombre d'entités de l'Organisation. La multiplicité de ces fonctions et la faiblesse des ressources disponibles ont entravé la mise en place de certaines réformes et innovations stratégiques, notamment la pleine application des dispositifs de gestion prévisionnelle des besoins en personnel et d'organisation des carrières. Le Bureau a également du mal à procéder à l'analyse et à l'élaboration de politiques en matière de ressources humaines correspondant aux besoins des différents types d'entités qui composent le Secrétariat. Les problèmes rencontrés sont largement dus au fait que les activités opérationnelles et administratives absorbent la majeure partie de son temps, de son attention et de ses ressources. En outre, les ressources consacrées aux questions de stratégie se révèlent souvent insuffisantes face à la récurrence des réformes. Dans le même temps, la double casquette du Bureau nuit à la qualité des services rendus aux usagers. Dans son évaluation, le BSCI a mis en avant la nécessité d'améliorer la prise en compte des besoins des usagers dans la prestation de services en matière de ressources humaines.

² BSCI, Division de l'audit interne, rapport 2018/043.

20. Deuxièmement, étant donné que la Division du personnel des missions prend en charge la majorité des interactions avec les missions de maintien de la paix et les missions politiques spéciales, le Bureau des ressources humaines est moins au fait des besoins précis des opérations de terrain. Par ailleurs, il n'existe pas à l'heure actuelle de dispositif formel qui permette de tenir systématiquement compte des besoins des différents types d'entité lors de l'élaboration des politiques. C'est notamment pour ces raisons que le cadre de politiques administratives géré par le Bureau ne correspond pas aux besoins de tous les types d'entités du Secrétariat, en particulier les missions, comme l'a souligné le Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix dans son rapport de 2015 (voir [A/70/95-S/2015/446](#)). Le Groupe a constaté avec préoccupation que les politiques, procédures et pratiques administratives en vigueur étaient toutes centrées sur le Siège. Il a noté que le point de vue et les besoins du terrain n'étaient pas suffisamment pris en compte dans l'élaboration des politiques administratives, notamment en matière de ressources humaines, et qu'il fallait, pour y remédier, que les opérations hors Siège soient consultées de manière approfondie tout au long du processus, en particulier lorsque des initiatives de grande portée étaient envisagées.

IV. Mesures structurelles visant à régler les problèmes existants

Structure unique

21. Une structure monolithique serait une manière de régler les problèmes de gestion des ressources humaines auxquels se heurte le Secrétariat. Toutefois, cette solution, qui n'est pas privilégiée par le Secrétaire général, ne permettrait pas de parvenir aux résultats qui sont attendus de la création des deux nouveaux départements. En théorie, une structure unique chargée de l'appui stratégique, politique et opérationnel pour l'ensemble du Secrétariat favoriserait une application plus cohérente des politiques dans les différentes entités. Toutefois, les fonctions dont elle serait responsable formeraient un ensemble si large et si disparate qu'il ne pourrait être efficacement géré du fait même de sa taille et de sa complexité. Une structure unique ne permettrait pas non plus de se prémunir contre le risque de consacrer trop d'attention et de ressources aux besoins opérationnels plus immédiats au détriment des objectifs stratégiques et politiques à long terme. Par ailleurs, confier à un même département des fonctions administratives relatives aux stratégies et à la conformité compromettrait la séparation des tâches, qui est l'un des aspects essentiels de la réorganisation proposée.

22. En résumé, eu égard aux problèmes évoqués ci-dessus, si une structure monolithique semble favoriser une gestion unifiée des ressources humaines dans l'ensemble du Secrétariat et empêcher les chevauchements d'activités, l'ampleur de ses responsabilités la rendrait trop complexe pour fonctionner efficacement. En outre, elle ne permettrait pas une répartition optimale des fonctions dans la mesure où l'absence de séparation entre fonctions stratégiques et opérationnelles ne résoudrait pas les problèmes rencontrés actuellement dans le domaine de l'élaboration et de l'analyse des politiques. Elle ne garantirait pas non plus qu'une attention suffisante soit prêtée aux problèmes stratégiques et politiques.

Structure binaire

23. Une structure binaire de gestion des ressources humaines, dans laquelle deux branches assumeraient des fonctions distinctes et fourniraient leurs services à toutes les entités du Secrétariat, favoriserait une répartition claire des responsabilités, qui non seulement permettrait à l'Organisation de remédier aux lacunes et défaillances existantes dans l'élaboration des politiques, mais aussi séparerait nettement les

fonctions opérationnelles et les fonctions de contrôle de la conformité qui seraient confiées à deux départements distincts. Il est très difficile pour toute structure dans une organisation d'être chargée simultanément de fournir des services axés sur l'utilisateur et d'assurer le contrôle interne et l'assurance qualité de ces mêmes services. Comme l'a déjà fait observer le Secrétaire général, l'ONU n'étant plus à même de se remettre en question de manière constructive, il était impératif que ces fonctions soient séparées pour se prémunir contre les conflits d'intérêt, mieux gérer les risques et procéder à des évaluations plus objectives. La séparation des fonctions faciliterait aussi la spécialisation requise pour que les aspects stratégiques et politiques des ressources humaines, d'une part, et les fonctions opérationnelles et les services axés sur l'utilisateur, de l'autre, reçoivent les ressources et l'attention voulues de la part de l'administration.

24. Une structure binaire dans laquelle les responsabilités en matière de ressources humaines seraient réparties entre activités stratégiques et opérationnelles répondrait aux préoccupations suscitées par des méthodes d'exécution incohérentes et les problèmes d'élaboration et d'analyse des politiques. Elle permettrait aussi de prêter une plus grande attention aux questions stratégiques, notamment l'élaboration des politiques, en y allouant les ressources nécessaires et en les distinguant des services d'appui opérationnel et de traitement administratif. La gestion des ressources humaines serait ainsi unifiée, la répartition des tâches serait optimisée et les doubles emplois seraient supprimés. Néanmoins, une structure binaire risquant d'entraîner des divergences entre les fonctions politiques et les fonctions opérationnelles, il y aurait lieu de réduire ce risque en mettant en place des mécanismes de coordination efficace entre ces fonctions.

Proposition du Secrétaire général

25. Comme l'a indiqué le Secrétaire général dans son rapport intitulé « Un nouveau modèle de gestion pour l'Organisation des Nations Unies : améliorer l'efficacité et l'application du principe de responsabilité grâce à une nouvelle structure de gestion » (A/72/492/Add.2), il est proposé que deux départements autonomes fournissent des services à toutes les entités du Secrétariat, conformément aux principes de bonne gestion suivants : unité de commandement et de vues ; définition claire des attributions ; délégation aussi rationnelle, intégrale et décentralisée que possible des pouvoirs et des moyens nécessaires à leur exercice dans un cadre de gestion des risques bien défini. Grâce à cette structure, le Secrétariat pourra consacrer les moyens et l'attention voulus aux besoins en matière de ressources humaines par l'intermédiaire du Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité, aux activités opérationnelles et de traitement administratif par l'intermédiaire du Département de l'appui opérationnel et à l'exécution des programmes par l'intermédiaire de ses autres entités.

26. Le présent rapport est axé sur la structure qu'il est proposé de donner au Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité et au Département de l'appui opérationnel, mais on ne saurait trop insister sur le fait que les réformes de la gestion visent à donner davantage de pouvoirs à la quasi centaine de départements, bureaux, commissions régionales, tribunaux et missions qui, en tant qu'entités à part entière, composent le Secrétariat et que les nouvelles structures de gestion ont pour objectif d'aider ces entités à exécuter leur mandat en toute efficacité dans le respect du principe de responsabilité.

27. Selon le nouveau modèle, le Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité s'emploiera à adapter les ressources humaines de l'Organisation à sa mission et aux mandats dont elle doit s'acquitter en arrêtant et en affinant une stratégie d'ensemble et des politiques novatrices fondées à la fois sur les besoins de

l'Organisation et du personnel. Ce sera le département le plus en contact avec les usagers externes et le principal intermédiaire entre le Secrétariat et les États Membres et les organes de contrôle. Le Bureau des ressources humaines du Département s'attachera en priorité à élaborer des stratégies et des politiques relatives aux ressources humaines ainsi que des cadres de responsabilisation et de conformité concernant les ressources humaines (et d'autres domaines) assortis de dispositifs de contrôle efficaces. Ces activités prioritaires sont essentielles pour mettre en place et maintenir l'assise solide indispensable à la décentralisation et à l'autonomisation des responsables sur le lieu de la prestation des services, qui devront pouvoir s'appuyer sur des bases stables pour exercer les responsabilités qui leur auront été confiées. Une nouvelle Division de la transformation opérationnelle et des questions de responsabilité relevant du Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité suivra, en temps réel, les décisions prises par délégation de pouvoir dans les entités de l'ensemble du Secrétariat.

28. Les pouvoirs de décision du Secrétaire général seront autant que possible délégués aux responsables des entités, mais toutes les fonctions opérationnelles relatives aux ressources humaines ne pourront pas être exécutées de façon satisfaisante à un niveau décentralisé. Le Département de l'appui opérationnel sera celui qui aura le plus de contacts avec les clients internes. La Division de l'administration des ressources humaines de ce Département exécutera les tâches opérationnelles qui ne peuvent être déléguées efficacement, notamment la gestion des fichiers de candidats au niveau mondial, l'organisation des examens, le transfert du personnel entre entités en cas de réduction des effectifs ou dans le cadre de la politique de mobilité et la fourniture d'un appui en cas de déploiement de moyens supplémentaires ou en cas de crise, en plus de conseiller les clients sur l'application du cadre directeur et d'exécuter des tâches intéressant les ressources humaines au nom des entités qui n'ont pas les moyens d'exercer en toute responsabilité les pouvoirs qui leur sont délégués. Grâce au regroupement des fonctions opérationnelles, toutes les entités du Secrétariat auront à leur disposition un département ayant pour priorité de leur fournir directement des services et à même d'élaborer des processus de gestion des ressources humaines de bout en bout. Les services pourront ainsi être fournis rapidement et de manière efficace, ce qui permettra aux responsables des entités clientes d'être dotés des moyens nécessaires pour appliquer les stratégies et cadres établis par l'Organisation. Avoir une entité fournissant des conseils opérationnels personnalisés aux entités clientes permettra également d'accroître l'efficacité, la cohérence et la rapidité de la prise de décisions dans l'ensemble du Secrétariat. Ces avantages pourront encore être renforcés en regroupant les fonctions de traitement administratif dans des centres de services partagés rendant compte au Département de l'appui opérationnel, comme proposé dans le dispositif de prestation de services centralisée.

29. Si les avantages des nouveaux départements se feront surtout sentir dans les entités situées dans les environnements les plus instables, toutes les entités, y compris celles se trouvant au Siège, tireront parti de la délégation étendue des pouvoirs qui sera progressivement mise en place dans le courant de 2019, d'un cadre directeur simplifié et plus réactif, de l'existence d'un point de contact unique pour les conseils et de la capacité qu'elles auront d'accorder une plus grande partie de leurs ressources et de leur attention à l'exécution des programmes plutôt qu'aux tâches administratives. Les entités qui n'ont pas les moyens d'exercer en toute responsabilité l'intégralité des pouvoirs qui leur sont délégués seront aidées par des services tels que la Section de l'appui aux clients au Siège, qui relèvera du Département de l'appui opérationnel, et les divisions de l'administration des bureaux hors Siège.

30. Afin d'assurer une coordination efficace entre les deux départements ainsi qu'une boucle de rétroaction constante entre les fonctions stratégiques et politiques,

d'une part, et les fonctions d'exécution, de l'autre, un haut comité de gestion coprésidé par les secrétaires généraux adjoints des deux départements réunira régulièrement leurs équipes dirigeantes respectives pour définir leurs priorités communes, résoudre les problèmes stratégiques et surmonter les obstacles à la fourniture efficace des services aux entités clientes. Ce mécanisme de coordination sera distinct, mais complémentaire, du Comité des clients des services de gestion, qui assurera le retour d'informations et la tenue de consultation entre la structure de gestion au Siège et les différentes entités du Secrétariat. Comme l'a indiqué le Secrétaire général dans ses précédents rapports sur le nouveau modèle de gestion, le Comité des clients des services de gestion sera présidé conjointement par les chefs des deux nouveaux départements et composé de représentants de chacun des différents types d'entités du Secrétariat, siégeant à tour de rôle. Le Comité permettra à ces dernières de s'assurer que les deux nouveaux départements comprennent leurs besoins et leurs préoccupations et en tiennent compte dans l'élaboration des règles, directives et politiques et dans la fourniture des services d'appui opérationnel. Par ailleurs, lorsqu'un besoin opérationnel sera décelé, le Comité assurera sa prise en compte dans le processus décisionnel, notamment l'élaboration des politiques propres aux missions, le cas échéant.

31. La répartition claire des responsabilités entre les deux départements permettra également d'améliorer les conseils dispensés sur l'application des politiques en matière de ressources humaines. La plupart des demandes émaneront de l'entité cliente et seront transmises par les spécialistes des ressources humaines du service ou du groupe administratif de l'entité, qu'il s'agisse d'un département, d'un bureau, d'une commission régionale ou d'une mission. Lorsque la section ou le spécialiste des ressources humaines au niveau de l'entité cliente ne sera pas en mesure de régler une question relative aux ressources humaines et aura besoin de conseils sur l'application pratique d'une politique ou sur un problème opérationnel non couvert par le cadre directeur, le partenaire de l'entité renverra la question à la Division de l'administration des ressources humaines du Département de l'appui opérationnel. Cette division, grâce à ses capacités d'appui spécialisées et à sa vue d'ensemble de la gestion des ressources humaines dans toutes les entités du Secrétariat, sera à même de dispenser des conseils sur la grande majorité des questions. En cas de problème complexe ou exceptionnel non prévu dans le cadre directeur, le Département de l'appui opérationnel saisira le Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité pour qu'il statue sur la question. L'interprétation arrêtée servira ensuite de référence pour tous les conseils donnés à l'avenir par le Département de l'appui opérationnel sur des questions similaires. Ce modèle à plusieurs niveaux présente de nombreux avantages par rapport au dispositif actuel, car il définit clairement les services du Département de l'appui opérationnel auxquels adresser les questions relatives à la gestion des ressources humaines. Il permet également d'assurer la conformité des conseils donnés avec le cadre directeur sans surcharger les services stratégiques avec des activités quotidiennes d'appui aux clients, mais en attirant leur attention sur les lacunes et les questions qui ne sont pas traitées dans les directives existantes et sur lesquelles il y a lieu de se pencher.

32. À titre d'exemple, le recrutement est régulièrement désigné parmi les points faibles du système actuel. À l'avenir, la répartition des responsabilités entre les différentes parties prenantes sera claire et permettra à toutes les entités du Secrétariat de se doter de personnel qualifié à l'endroit et au moment voulus. Le Bureau des ressources humaines du Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité sera chargé de tenir à jour le cadre directeur relatif aux ressources humaines, compte tenu des besoins de tous les types d'entité, qui lui seront communiqués par le Comité des clients des services de gestion. La Division de l'administration des ressources humaines du Département de l'appui opérationnel

sera quant à elle chargée de mettre en place des procédures simplifiées de recrutement de bout en bout et de gérer et mettre à jour les fichiers de candidats, y compris en organisant des examens, afin que des candidats qualifiés soient disponibles pour répondre à tout besoin que le Secrétariat pourrait avoir, et ce dans le respect du cadre directeur géré par le Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité. Les responsables d'entités recevront des listes de candidats présélectionnés pour pourvoir les postes vacants et devront respecter l'équilibre entre les sexes et l'équilibre géographique. Ils pourront poser toute question relative à l'interprétation ou à l'application des politiques à leur partenaire, qui pourra faire appel pour y répondre aux services de conseil du Département de l'appui opérationnel.

33. La répartition des fonctions de gestion des ressources humaines entre les deux départements facilitera également la mise en place d'un système approprié de contrôles croisés, répondant au vœu du Secrétaire général, qui préconise la décentralisation, la délimitation claire des responsabilités et l'exercice responsable des pouvoirs délégués. Les contrôles croisés seront assurés par un département qui contrôlera l'exercice des pouvoirs et déterminera quand ces pouvoirs ne sont pas exercés comme il se doit, tandis qu'un autre département dispensera des conseils sur l'exercice au quotidien des pouvoirs et en assumera la responsabilité dans les cas où ceux-ci ne seront pas accordés ou seront retirés à une entité. L'objectivité des contrôles sera ainsi garantie. Cette démarche, conforme aux meilleures pratiques mondiales du secteur public en ce qui concerne la séparation des fonctions d'exécution et de conformité, permettra une amélioration constante des services, dans un dispositif solide de contrôle interne.

Comparaison avec d'autres organisations

34. Compte tenu du caractère multilatéral de l'Organisation des Nations Unies, de sa taille et de son large mandat, il est difficile de comparer directement ses structures avec celles d'autres organisations. Néanmoins, des similitudes peuvent être observées entre la structure des ressources humaines proposée et celle de nombreuses administrations nationales. Par exemple, les politiques et les conditions d'emploi dans la fonction publique sont souvent établies pour l'ensemble de l'administration par un organisme ou une commission ad hoc. Chaque ministère a ses propres structures pour gérer son personnel et, dans le cas des ministères des affaires étrangères, pour répondre aux besoins en personnel des missions diplomatiques et d'autres représentations à l'étranger.

35. Plus généralement, dans le secteur privé comme dans le secteur public, on constate une tendance manifeste à séparer officiellement les tâches stratégiques et opérationnelles de gestion des ressources humaines en confiant ces tâches à des unités administratives distinctes. Les organisations peuvent ainsi détacher les fonctions opérationnelles, notamment les activités normalisées ou courantes nécessaires au bon fonctionnement de l'organisation, de la structure traditionnelle des ressources humaines pour pouvoir mettre davantage l'accent sur les fonctions stratégiques. Le regroupement des fonctions opérationnelles permet également aux organisations d'uniformiser les processus, d'améliorer les contrôles et la responsabilité et de réduire les doubles emplois afin d'accroître l'efficacité. Les structures opérationnelles les plus efficaces simplifient considérablement les processus en veillant à leur rationalisation constante et en privilégiant l'automatisation et les techniques d'analyse de pointe. Elles se placent aussi dans l'optique de la prestation de services afin d'améliorer l'expérience des usagers et de fournir les services en temps voulu.

36. L'analyse des structures de gestion des ressources humaines dans les organisations du secteur privé et du secteur public fait ressortir les grands avantages que présente la séparation des fonctions stratégiques et opérationnelles. En général,

le regroupement des fonctions opérationnelles permet aux organisations de gagner considérablement en efficacité et de faire d'importantes économies d'échelle. Il permet également aux deux branches de la gestion des ressources humaines de se concentrer sur leurs missions. Sans séparation nette, il est aisé de s'attacher en priorité à répondre aux besoins opérationnels immédiats et courants au détriment des besoins stratégiques à plus long terme, qui sont tout aussi essentiels. Une séparation officielle et physique peut garantir une réelle répartition des rôles. Si, dans le modèle traditionnel de gestion des ressources humaines, les membres du personnel qui assument des fonctions stratégiques et ceux qui exercent des fonctions opérationnelles relèvent de la même structure, dans la pratique, faire le lien entre ces deux aspects n'est nécessaire qu'aux échelons supérieurs et peut même avoir des conséquences négatives aux échelons inférieurs. L'expérience d'autres organisations montre qu'aux échelons supérieurs, la coordination des questions transversales entre les branches stratégique et opérationnelle est surtout nécessaire dans deux domaines : la mise en pratique des nouvelles politiques et l'appui à la gestion de situations exceptionnelles en cas de problème. La plupart des autres questions peuvent et doivent être traitées uniquement par l'une des deux branches.

V. Considérations diverses

37. L'objectif de la réforme de la gestion n'est pas de créer de nouvelles structures, mais de faciliter le passage au nouveau modèle de Secrétariat décentralisé, où les responsables de l'exécution des programmes seront habilités à gérer leurs ressources eu égard à un cadre directeur simplifié, en ayant toujours pour objectif de faire en sorte que l'Organisation soit mieux à même de s'acquitter de ses mandats de façon efficace et responsable. Les nouvelles structures favoriseront ce changement de modèle et seront essentielles pour régler les problèmes qui perdurent dans le modèle de gestion existant. Toutefois, l'amélioration de la structure de gestion n'est qu'une partie de l'équation. Certains des principaux problèmes qui doivent être résolus, comme la lenteur des procédures de recrutement, découlent également de la complexité des politiques et procédures administratives en vigueur. Il y a lieu également de mettre en place un mécanisme performant pour recueillir les observations des clients, de veiller efficacement à la qualité et à la conformité et d'assurer la disponibilité de renforts et d'autres moyens d'appui en cas de forte demande ou de situation complexe ou urgente.

38. Face à ces enjeux, le Secrétariat a déjà pris des mesures, dans le cadre de la structure existante, pour améliorer la gestion des ressources humaines. Par exemple, le cadre réglementaire relatif aux ressources humaines, y compris le Statut et le Règlement du personnel, les instructions administratives, les bulletins et les circulaires, fait actuellement l'objet d'un réexamen d'ensemble. Un cadre simplifié permettra une application plus cohérente et plus transparente des politiques relatives aux ressources humaines. Une méthode intégrée de gestion prévisionnelle et stratégique des besoins en personnel a également été élaborée et est actuellement mise à l'essai. Ces questions sont exposées plus en détail dans le rapport du Secrétaire général intitulé *La stratégie globale des ressources humaines 2019-2021 : pour plus d'efficacité, de transparence et de responsabilité à l'Organisation des Nations Unies*.

39. La réforme de la gestion s'appuie sur les enseignements tirés de la restructuration du Département des opérations de maintien de la paix et de la création du Département de l'appui aux missions en 2007, qui visaient à améliorer l'appui fourni aux opérations de maintien de la paix à un moment où les mandats devenaient plus amples et plus complexes. Parmi les principaux problèmes qu'avaient identifiés à l'époque le Secrétariat et les organes de contrôles tels que le BSCI, on pouvait notamment citer l'attention insuffisante portée aux demandes d'appui par le

Département des opérations de maintien de la paix du fait de l'étendue de son champs d'action, qui englobait auparavant des responsabilités organiques et des fonctions d'appui ; les problèmes liés à la délégation des pouvoirs et à son manque de concordance avec les responsabilités et les ressources ; et la rigidité des règles et procédures qui ne correspondaient pas aux réalités et aux besoins des opérations de maintien de la paix.

40. L'expérience du Département de l'appui aux missions, qui existe depuis maintenant plus de dix ans, a montré qu'un département axé sur les aspects opérationnels peut considérablement améliorer la capacité de l'Organisation de mener à bien son mandat dans des environnements difficiles, comme en a témoigné la création des missions en Libye, au Mali, en Somalie et au Soudan du Sud ainsi que de la Mission des Nations Unies pour l'action d'urgence contre l'Ebola. Toutefois, cette expérience a aussi mis en évidence les contraintes auxquelles on se heurtait lorsque les changements structurels ne s'accompagnaient pas de changements dans la délégation des pouvoirs et d'une révision du cadre directeur. Ces problèmes sont exposés dans les observations formulées par les organes de contrôle, notamment dans les recommandations issues des audits menés en 2015 sur la délégation des pouvoirs de gestion des ressources humaines par le Département de l'appui aux missions et le Service du soutien spécialisé au personnel des missions à la Division du personnel des missions du Département de l'appui aux missions.

VI. Conclusion

41. Des responsables dans l'ensemble du Secrétariat ont régulièrement relevé que le cadre de gestion des ressources humaines en place était un frein important à l'exécution efficace des programmes. Les tentatives faites précédemment pour améliorer la gestion des ressources humaines au Secrétariat n'ont pas abouti aux résultats escomptés, les changements d'orientation ne suffisant pas à eux seuls à régler de nombreux aspects des problèmes existants. La réforme actuelle de la gestion tient compte des éléments structurels sous-jacents qui sont à l'origine de beaucoup des difficultés actuelles. Pour que l'Organisation puisse exécuter ses programmes et s'acquitter de ses mandats de façon efficace et responsable, il faut non seulement doter des moyens nécessaires les entités du Secrétariat, mais aussi leur fournir un appui approprié et efficace dans les domaines stratégique et opérationnel de la gestion des ressources humaines. Le Secrétaire général est convaincu que la structure présentée dans son rapport intitulé « Un nouveau modèle de gestion pour l'Organisation des Nations Unies : améliorer l'efficacité et l'application du principe de responsabilité grâce à une nouvelle structure de gestion » aboutira aux résultats escomptés grâce à la mise en place d'une branche en charge des fonctions stratégiques et d'une autre branche en charge des fonctions opérationnelles, qui dispenseront leurs services à toutes les entités du Secrétariat. Grâce à la séparation de ces deux types de fonctions, il n'y aura pas de concurrence entre l'attention et les ressources qui leur sont respectivement consacrées. En outre, la nouvelle structure tient compte des différents points de vue requis pour s'acquitter efficacement des fonctions stratégiques et des fonctions opérationnelles, l'accent étant mis dans un cas sur l'harmonisation entre les compétences et la réalisation des objectifs de l'Organisation et, dans l'autre, sur l'excellence des services fournis. La coordination entre ces deux branches sera assurée par un haut comité de gestion et leurs activités s'appuieront sur les observations recueillies par le Comité des clients des services de gestion.

42. De manière générale, cette structure binaire permettra d'assurer une approche unifiée de la gestion des ressources humaines dans l'ensemble du Secrétariat, en optimisant la répartition des fonctions et en évitant les doubles emplois. Une structure unique regroupant toutes les activités de gestion des ressources humaines ne

permettrait ni d'atteindre ces objectifs ni de remédier aux problèmes que rencontrent le personnel et les responsables du Secrétariat au quotidien et que les organes de contrôle ont relevés à plusieurs reprises. Une vaste opération de gestion du changement qui ne prend pas effectivement en compte les aspects structurels des problèmes auxquels se heurte actuellement le Secrétariat dans le domaine de la gestion des ressources humaines serait pour l'Organisation une occasion manquée de contribuer à pallier une faiblesse de longue date qui l'empêche de s'acquitter de ses mandats de façon efficace et responsable.

VII. Décision que l'Assemblée générale est appelée à prendre

43. **L'Assemblée générale est invitée à prendre note du présent rapport.**
