TABLE DES MATIERES

	<u>Paragrapbes</u>	<u>Pages</u>
I. INTRODUCTION	1 - 5	1
II. ELABORATION DES PROPOSITIONS RELATIVES AU PERSONNEL	6 - 19	2 - 5
A. Méthodes d'élaboration des propositions relatives au personnel	7 - 17	2 - 5
B. Examen des propositions relatives au personnel à l'intérieur des secrétariats	18 - 19	5
III. DECISIONS CONCERNANT LES PROPOSITIONS RELATIVES AU PERSONNEL	20 - 30	6 - 12
A. Pouvoirs des chefs de secrétariat et des organes délibérants	20 - 21	6 - 8
B. Informations fournies aux organes délibérants concernant le personnel	22 - 30	8 - 12
IV. RESUME DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	31 - 34	13 - 14

ANNEXE : Extrait du Manuel de l'UNESCO relatif aux rapports quantitatifs sur le travail effectué

I. INTRODUCTION

1. Les dépenses de personnel constituent environ 66 % des budgets ordinaires des organisations du système des Nations Unies. Si l'on y ajoute des postes de dépenses tels que les locaux à usage de bureaux, les frais d'éclairage, chauffage, énergie et eau, les fournitures de bureau, le mobilier et le matériel, qui sont plus ou moins proportionnels au nombre de fonctionnaires, le pourcentage atteint approximativement 70 %. Pour 1980, ce pourcentage de 70 % des budgets ordinaires représentait un total de plus de 900 millions de dollars.

2. Malgré l'importance des dépenses de personnel, tant en chiffres absolus qu'en pourcentage de l'ensemble des dépenses des organisations, les méthodes que celles-ci utilisent pour déterminer le nombre de fonctionnaires dont elles ont besoin et leur répartition entre les différents services des secrétariats ne sont pas toujours suffisamment précises ni à la mesure du problème. Les chefs de secrétariat et leurs collaborateurs n'ont pas toujours toutes les informations voulues pour se prononcer en toute connaissance de cause sur les propositions relatives au personnel que leur soumettent leurs subordonnés. Dans la plupart des organisations, on constate une nette tendance à reconduire les postes d'un budget sur l'autre, sans guère d'examen critique. C'est ainsi que, dans le budget de l'Organisation des Nations Unies pour 1980-1981, sur les 10 695 postes qui étaient inscrits au budget de 1978-1979, quatre seulement ont été supprimés et un petit nombre ont été redéployés entre différents services.

3. En outre, lorsque les propositions relatives au personnel sont présentées aux organes délibérants qui sont expressément chargés de les approuver, les informations qui y sont jointes sont parfois insuffisantes pour pouvoir juger si le nombre de postes proposés est raisonnable.

4. De l'avis de l'Inspecteur, il convient de renforcer le processus de détermination des besoins en personnel au titre des budgets ordinaires, tant à l'intérieur des secrétariats qu'au niveau de l'examen des budgets par les organes délibérants. Le présent rapport passe brièvement en revue 1/ : a) les méthodes utilisées dans les organisations pour élaborer les propositions relatives au personnel; et b) les informations sur la base desquelles les chefs de secrétariat et les organes délibérants doivent actuellement juger du bien-fondé desdites propositions. Il contient aussi des recommandations, destinées à fournir aux chefs de secrétariat et aux organes délibérants les moyens nécessaires pour évaluer les besoins en personnel et pour déterminer la valeur des éléments de programme eu égard à leur coût estimatif.

5. Le présent rapport a été établi à partir des réponses que les diverses organisations ont renvoyées à un questionnaire spécial, réponses qui ont été complétées par des entretiens oraux avec les représentants d'un certain nombre d'organisations. L'Inspecteur tient à remercier tous ceux qui l'ont aidé dans sa tâche.

1/ Un rapport détaillé sur les budgets des organisations du système des Nations Unies sera établi par le Corps commun d'inspection en 1981.

II. ELABORATION DES PROPOSITIONS RELATIVES AU PERSONNEL

6. Le processus selon lequel les secrétariats élaborent les propositions relatives au personnel qui doivent être incluses dans leur budget varie considérablement selon les organisations. On constate certaines caractéristiques communes, mais malheureusement négatives. Les techniques de mesure du travail ou autres techniques similaires permettant de mettre en parallèle la charge de travail et les effectifs requis ne sont guère employées. L'examen des tableaux d'effectifs est surtout axé sur les postes nouveaux proposés, tandis que les postes existants - qui sont de loin les plus nombreux - sont habituellement systématiquement proposés pour inscription au prochain budget. Il faut noter toutefois certaines initiatives encourageantes pour remédier à ces lacunes, qui ont au moins partiellement réussi.

A. Méthodes d'élaboration des propositions relatives au personnel

7. Chaque service d'un secrétariat a intérêt à conserver et à renforcer ses ressources en personnel. Cela ne signifie pas que les chefs de service ne soient pas conscients des coûts, ou qu'ils proposent du personnel inutile. Mais chaque service considère que son programme est important et qu'il doit être exécuté efficacement, par un effectif adéquat. On ne peut pas toujours attendre des chefs de service, lorsqu'ils formulent leurs propositions en matière de personnel, qu'ils tiennent compte de la priorité relative de leur programme ou de la situation budgétaire d'ensemble de leur organisation. En conséquence, dans le cadre du processus budgétaire, les chefs de secrétariat publient habituellement des directives de politique générale dans lesquelles ils fixent des plafonds à ne pas dépasser, pour guider les services lors de l'élaboration de leurs propositions. Ces propositions sont revues dans le détail, généralement par un service central chargé de la programmation et de la budgétisation, avant d'être examinées et revues en dernier par le chef de secrétariat.

8. Dans tous les secrétariats, les différents services sont tenus de motiver leurs demandes de personnel. Les justifications exigées diffèrent selon les organisations. Les méthodes utilisées dans les grandes organisations sont décrites ci-après.

9. ONU. Avant chaque exercice biennal, les chefs de département préparent des justifications à l'appui de leurs propositions relatives au personnel, essentiellement lorsqu'ils proposent le redéploiement de postes existants ou la création de postes nouveaux. Pour les postes nouveaux, des définitions d'emploi sont requises. Dans les secteurs économique et social, on exige des informations plus détaillées qu'ailleurs concernant les postes demandés. Dans ces deux secteurs, tous les postes demandés sont en effet ventilés en mois de travail entre les différents éléments de programme, ce qui permet de faire clairement la corrélation entre les postes proposés et les travaux à exécuter. Dans les autres secteurs du secrétariat, le rapport entre les postes proposés et les travaux à exécuter est moins évident. Il faut signaler toutefois que, dans certains services, tels que les services de traduction, les centraux dactylographiques et les services d'édition et d'impression, chaque service fournit des statistiques sur le volume de travail passé et le volume de travail estimatif futur. Néanmoins, même dans ces cas-là, on constate l'absence de normes convenues permettant de faire le rapprochement entre le volume de travail et les besoins en personnel. Le PNUD a entrepris une étude spéciale de ses ressources en personnel (avec l'aide de consultants), qui, dans ses propositions en matière d'effectifs, devrait lui permettre de rapporter plus étroitement la charge de travail au personnel demandé.

10. OIT. Les procédures utilisées par cette organisation font intervenir diverses techniques de gestion, telles que la mesure du travail et l'"autochronométrage", système consistant à faire enregistrer par les fonctionnaires eux-mêmes le temps qu'ils consacrent à leurs différentes tâches. Une technique particulièrement intéressante, dite "estimation analytique" 1/, est utilisée dans certains cas : un emploi est décomposé entre ses principaux éléments, et le temps à prévoir pour chacun d'entre eux est estimé sur la base de l'expérience pratique, la durée constatée servant ensuite de norme. Certaines statistiques de production sont compilées et tenues à jour par des moyens informatiques. On cherche surtout à mesurer la productivité par service plutôt que par fonctionnaire, étant donné les fluctuations dans la combinaison journalière des tâches à exécuter. Un obstacle important lorsque l'on tente d'évaluer ces différentes méthodes résulte de l'absence de données comparables dans les autres organisations. Les procédures internes de l'OIT exigent que le service compétent prépare des estimations du nombre de mois de travail requis pour exécuter chaque élément de programme.

11. FAO. Les instructions du Directeur général aux chefs de département mettent l'accent sur la nécessité de rechercher les possibilités de réduction du personnel et de motiver dans le détail les demandes de postes nouveaux. Le budget de la FAO est présenté par programme et sous-programme, mais les demandes de crédits sont également ventilées, pour information, par objet de dépense, par service et selon l'origine des fonds. Pour le processus interne d'examen du budget, les postes ou les mois de travail ne sont pas subdivisés entre les programmes ou les sous-programmes, mais le projet de budget indique le nombre estimatif de mois de travail nécessaires pour exécuter chaque sous-programme. La FAO a souvent recouru à des techniques de mesure du travail, à diverses fins, notamment pour la détermination des besoins en personnel. Le chronométrage des temps de travail a également été utilisé par l'organisation pour répartir les mois de travail entre les sous-programmes.

12. L'UNESCO ne semble pas utiliser de méthodes précises pour la justification des demandes de postes nouveaux ou du maintien des postes existants mais, dans les deux cas, les services intéressés doivent motiver leurs propositions. Aussi bien les postes nouveaux demandés que les postes existants à maintenir sont examinés par le Directeur général du point de vue des priorités du programme et dans une optique de décentralisation. L'UNESCO est la seule organisation qui, à un moment donné, ait appliqué un système de mesure du travail relativement perfectionné qui lui permettait, entre autres choses, d'évaluer les besoins en personnel dans 18 services où le travail présente un caractère répétitif. Depuis lors, les techniques de mesure du travail ont évolué, mais le système de l'UNESCO, ou une variante un peu plus moderne de ce système, répondrait aux besoins. Pour donner une idée de la façon dont il était appliqué, on trouvera à l'annexe I un extrait du Manuel de l'UNESCO (publié en 1966) concernant les rapports quantitatifs sur le travail effectué. Ce système a été abandonné par la suite car l'organisation n'avait pas encore d'ordinateur et la gestion du système exigeait des travaux d'écriture considérables.

13. L'OMS applique une méthode différente de celle des autres organisations car, du fait de sa structure décentralisée, les propositions relatives au personnel des projets nationaux et multinationaux ne figurent pas dans le budget-programme mais sont élaborées plus tard, à une date plus proche de la date effective de mise en route des projets. Les divisions ou services sont tenus de justifier la création de postes du point de vue de la charge de travail et de l'activité du programme.

1/ Telle qu'elle a été définie par la British Standards Institution.

14. A l'AIEA, des techniques de mesure du travail et des statistiques sur la charge de travail sont utilisées sur une base ad hoc pour déterminer les besoins en personnel en ce qui concerne les agents des services généraux, les inspecteurs des garanties et, occasionnellement, certains postes d'administrateur de classe inférieure. Le nombre d'années de travail nécessaires est estimé pour chaque programme, sous-programme et élément de programme. L'AIEA a pour principe de commencer par vérifier si le travail ne pourrait pas être exécuté par le personnel disponible, avant que tout poste nouveau soit demandé.

15. D'une manière générale, les organisations dont l'effectif est relativement réduit n'appliquent pas de procédures précises pour déterminer leurs besoins en personnel. L'OACI utilise pour certains postes des normes établies grâce à des techniques de mesure du travail, avec des taux de productivité horaire. Elle utilise également des indicateurs quantitatifs de la charge de travail (nombre d'Etats contractants auxquels l'organisation fournit des services, missions, publications à faire paraître et à remettre à jour régulièrement, etc.) lorsque des augmentations ou des réductions de personnel sont proposées.

16. L'Inspecteur recommande que les organisations, tout en conservant les éléments de leurs systèmes qui se sont avérés satisfaisants, appliquent ou renforcent les principes et techniques ci-après dans le cadre du processus interne de justification des besoins en personnel :

- a) Le même processus et les mêmes techniques de justification devraient être exigés aussi bien pour les postes existants que pour les postes nouveaux dont la création est demandée.
- b) Pour les postes des services où le travail présente un caractère répétitif (services administratifs, linguistiques et de conférences, bibliothèques et centres de documentation, groupes administratifs des départements organiques, etc.), qui, en moyenne, représentent 25 % de l'effectif total des organisations, il faudrait utiliser un système de mesure du travail ou un système similaire, comparable à celui qui avait été mis au point à l'UNESCO et qui est brièvement décrit, à titre d'exemple, dans l'annexe I. Si l'on décidait d'adopter un tel système, dûment modernisé, il serait important que les organisations comparent entre elles les résultats obtenus, afin de déterminer si les nouvelles techniques de gestion sont efficaces ou non, et d'établir des normes réalistes pour la détermination des besoins en personnel.
- c) Pour les postes des services où le travail n'est pas répétitif (la plupart des services des départements organiques et certains services administratifs), il conviendrait d'utiliser une technique du type "estimation analytique" (consistant à évaluer le nombre de mois de travail requis pour exécuter un élément de programme ou son équivalent, et à déterminer ensuite le temps nécessaire pour exécuter chaque partie de cet élément). A cette fin, il faudrait estimer, compte tenu de l'expérience, le temps de travail requis pour telle ou telle activité (organisation et service d'une conférence d'une catégorie donnée, préparation d'une publication, appui de fond à des activités de coopération technique, etc.). Ces estimations seraient alors exprimées sous forme de normes approximatives et utilisées comme critères pour déterminer les besoins en personnel. L'un des produits de ce système serait un calcul plus précis du nombre de mois de travail nécessaires pour exécuter chaque élément de programme. Là encore, il serait important que, quel que soit le système utilisé, les organisations comparent entre elles les normes établies, pour les raisons exposées plus haut à la rubrique b).

17. De l'avis de l'Inspecteur, les systèmes décrits aux rubriques b) et c) ci-dessus pourraient être élaborés et mis en place par la voie du CCQA. Le cas échéant, une équipe de travail composée de préférence des chefs des services de gestion des organisations ou de personnel ayant des compétences analogues pourrait être constituée, sous l'autorité du CCQA, pour déterminer les possibilités d'application de tels systèmes, en définir les grandes lignes, et examiner les besoins particuliers éventuels des différentes organisations. Une organisation pourrait alors se voir confier la mise au point des systèmes, que chaque organisation pourrait ensuite utiliser de manière souple et en les adaptant, selon qu'il conviendrait, à ses exigences propres. De l'avis de l'Inspecteur, les services centraux de gestion ou les services analogues devraient intervenir activement dans l'adaptation des systèmes et des procédures au contexte particulier de leur organisation (voir à cet égard le rapport sur les services de gestion interne des organisations du système des Nations Unies, que le Corps commun d'inspection doit publier en 1981).

B. Examen des propositions relatives au personnel à l'intérieur des secrétariats

18. Dans toutes les organisations, les propositions relatives au personnel sont revues en dernier par le chef de secrétariat et, dans presque toutes, elles sont alors présentées à l'organe délibérant pour qu'il les approuve (voir chapitre III). Pour aider les chefs de secrétariat à prendre leurs décisions, les organisations ont mis en place divers mécanismes d'examen auxquels participent tous les services intéressés. Le processus d'examen est dûment coordonné et les propositions sont faites au chef de secrétariat par un service central de programmation et/ou de budgétisation. Dans certaines organisations, le service central de gestion est associé à ce processus. A l'heure actuelle, le pourcentage estimatif de ressources que les services centraux de gestion consacrent à l'examen des propositions en matière de personnel varie de 5 à 35 %, l'ONU/New York et l'OACI étant les seules organisations où ce pourcentage dépasse 15 % (il est de 30 % à l'ONU/New York et de 35 % à l'OACI).

19. L'Inspecteur considère que les mécanismes d'examen des besoins en personnel qui existent actuellement dans les organisations sont dans l'ensemble adéquats, encore que de nombreuses organisations auraient intérêt à associer plus étroitement les services centraux de gestion à l'examen des propositions en la matière. Le principal problème est l'insuffisance des données qu'utilise ce mécanisme d'examen. Les services où le travail présente un caractère répétitif n'utilisent que de manière sporadique des techniques de mesure du travail ou d'autres techniques analogues pour déterminer le personnel dont ils ont besoin et seules l'OIT et l'OACI semblent avoir recouru - occasionnellement - à des techniques de normalisation pour les travaux de caractère non répétitif. Les mécanismes d'examen seraient bien améliorés si l'on adoptait les suggestions qui figurent plus haut au paragraphe 16 et si les services centraux de gestion intervenaient plus activement dans l'examen des propositions relatives au personnel.

III. DECISIONS CONCERNANT LES PROPOSITIONS RELATIVES
AU PERSONNEL

A. Pouvoirs des chefs de secrétariat et des organes délibérants

20. Dans la plupart des organisations, c'est l'organe délibérant qui approuve le nombre des postes et, parfois, leur classe; dans quelques-unes, cette responsabilité incombe au chef de secrétariat. On trouvera ci-après une brève description des pratiques suivies dans chaque organisation. Comme on pourra le constater, ces pratiques varient considérablement selon les organisations :

- a) ONU. Le nombre et la classe des postes sont examinés et approuvés par l'Assemblée générale, sur la base des propositions du Secrétaire général, des recommandations du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, et des recommandations éventuelles du Comité du programme et de la coordination. Une fois que ces propositions ont été approuvées, aucun changement ne peut plus être apporté, durant l'exercice, au nombre total de postes approuvés dans chaque classe. Les redéploiements de postes à l'intérieur d'un même chapitre du budget, dans le courant d'un exercice, sont autorisés selon des procédures précises, et signalés à l'Assemblée générale dans les rapports sur l'exécution du budget.
- b) OIT. Les propositions relatives au programme et au budget et un document distinct sur la "Composition et la structure du personnel" sont examinés par le Conseil d'administration, lequel transmet simplement les propositions à la Conférence internationale du Travail. La version définitive du programme et du budget comprend un tableau récapitulatif des postes permanents, indiquant le nombre de postes autorisés par grand programme et par classe, uniquement pour les fonctionnaires titulaires de contrat sans limite de durée. Le Directeur général peut approuver des reclassements de postes jusqu'à la classe P-5 comprise sans en référer au Conseil d'administration, mais ne peut pas augmenter le nombre total de postes sans l'assentiment du Conseil d'administration et de la Conférence. Toutefois, aucune de ces restrictions ne s'applique à la classe ni au nombre des fonctionnaires recrutés pour une durée déterminée ou à titre temporaire, qui sont engagés uniquement en fonction des fonds disponibles. Lorsque des ressources supplémentaires ou des virements de crédits sont nécessaires au niveau des grands programmes, les montants en jeu sont indiqués dans un document sur l'exécution du budget et les virements budgétaires, qui est présenté au Conseil d'administration à la fin de l'exercice biennal considéré.
- c) FAO. Conformément à la Constitution de la FAO, c'est au Directeur général qu'il incombe de présenter à la Conférence un projet de programme de travail et budget, et à la Conférence de l'examiner et de l'approuver (à la majorité des deux tiers). Le Directeur général a tous pouvoirs pour diriger les travaux de l'Organisation et nommer le personnel. Il présente des propositions au Comité financier et/ou au Conseil concernant la structure générale des services techniques et administratifs de l'Organisation. Le Conseil examine les propositions du Directeur général relatives aux postes nouveaux non encore autorisés. Le Directeur général est tenu de présenter les prévisions budgétaires dans le cadre d'un

budget-programme, divisé en chapitres et objectifs du programme; il fournit aussi les renseignements supplémentaires qui peuvent s'avérer nécessaires ou qui lui sont demandés par la Conférence ou le Conseil. Dans la pratique, le Directeur général donne le détail des changements qu'il propose d'apporter au nombre et à la classe des postes. Il fait également rapport, selon qu'il convient, au Comité du programme, au Comité financier ou au Conseil, ou demande l'autorisation de ces organes, lorsque des changements proposés au tableau d'effectifs entraîneront des charges financières supplémentaires pour les gouvernements des Etats membres.

- d) UNESCO. C'est la Conférence générale qui approuve en dernier ressort le nombre de postes du secrétariat, lorsqu'elle adopte la résolution portant ouverture de crédits, qui spécifie le nombre maximum de postes, sans en préciser la classe. Des informations sur la classe des postes et leur répartition figurent dans un appendice au projet de programme et budget. Le nombre total de postes approuvés dans la résolution portant ouverture de crédits comprend ceux qui figurent dans le programme et budget approuvé, plus une marge de 4 % pour le programme de réunions. Dans la limite de cette marge, le Directeur général peut créer des postes nouveaux. Il peut également modifier la classe des postes.
- e) OMS. Une grande partie des prévisions budgétaires détaillées concernant les projets, en particulier les projets nationaux et multinationaux, sont établies après l'élaboration du projet de budget-programme. Dans ces conditions, les informations relatives aux postes nécessaires pour exécuter les projets ne peuvent pas être incluses dans le budget, et aucun organe délibérant de l'OMS n'approuve expressément un tableau d'effectifs. Le Directeur général peut créer des postes nouveaux ou reclasser des postes après le début d'un exercice, sous réserve de pouvoir couvrir les dépenses correspondantes dans la limite du budget approuvé.
- f) OACI. Les propositions relatives au personnel qui figurent dans le projet de budget de l'Organisation sont examinées par le Conseil de l'OACI, puis incorporées aux prévisions budgétaires que le Conseil présente à l'Assemblée triennale de l'OACI. Le Secrétaire général peut modifier la classe de certains postes. A partir de la classe de Directeur, ces modifications nécessitent l'assentiment du Conseil.
- g) UPU. Le nombre de postes est fixé par le Conseil exécutif sur proposition du Directeur général et dans la limite du budget approuvé par le Congrès. La création de postes nouveaux est extrêmement rare et exige l'approbation spéciale du Conseil exécutif. Jusqu'à la classe D-1, la classe des postes est fixée par le Directeur général et, dans les classes supérieures, par le Conseil exécutif.
- h) UIT. Le Secrétaire général n'est autorisé à créer, supprimer ou reclasser des postes que dans la catégorie des services généraux, dans la limite des crédits disponibles. Le Conseil d'administration est seul habilité à créer, supprimer et reclasser les postes des autres catégories. Le Conseil lui-même effectue les études en matière de reclassement et conserve tous pouvoirs en la matière.

- i) OMM. Les propositions du Secrétaire général relatives au personnel sont présentées au Congrès pour chaque exercice quadriennal, et les propositions correspondant au budget annuel sont soumises au Comité exécutif. Le Congrès fixe un plafond pour le nombre de postes permanents, et un nombre maximum de postes de la classe D-1 et des classes supérieures. Le Secrétaire général dispose d'une certaine latitude pour la répartition et le redéploiement des postes, compte tenu des besoins du programme.
- j) OMCI. Les propositions du Secrétaire général concernant la structure et les effectifs du secrétariat, accompagnées d'explications et de justifications détaillées pour les créations ou suppressions de postes éventuellement proposées, sont présentées au Conseil pour examen dans le cadre du projet de programme de travail et budget biennal. Après qu'elles ont été examinées par le Conseil, ces propositions, accompagnées des modifications ou recommandations dont le Conseil a pu convenir, sont soumises à l'Assemblée pour approbation. Une fois que le budget a été approuvé, toutes les modifications qu'il est proposé d'apporter au nombre de postes autorisés doivent être examinées par le Conseil. Celui-ci est habilité à approuver des postes supplémentaires dans le courant de l'exercice biennal, mais il ne le fait que rarement. Dans la limite d'une allocation globale, le Secrétaire général est autorisé à reclasser des postes jusqu'à la classe P-5 comprise. A partir de la classe D-1, les reclassements doivent être approuvés par le Conseil ou l'Assemblée.
- k) AIEA. Les propositions relatives au personnel qui figurent dans le projet de budget sont examinées en premier par le Comité des questions administratives et budgétaires. Les recommandations de ce Comité sont prises en considération par le Conseil des Gouverneurs dans le document final que le Conseil soumet à la Conférence générale. Dans la limite du nombre total de postes approuvés par la Conférence générale pour l'ensemble du secrétariat et pour chaque classe, le Directeur général peut redéployer des postes si le programme l'exige ou si les priorités sont modifiées. Ces redéploiements de poste sont signalés aux organes directeurs dans le projet de budget suivant.

21. Toutes ces pratiques ont évolué dans chaque organisation selon ses besoins particuliers, tels qu'ils ont été définis par l'organe délibérant compétent. L'Inspecteur ne croit pas qu'il y ait intérêt à adopter une méthode uniforme, mais il pense toutefois que certaines organisations, au moment de réexaminer leurs pratiques, auraient avantage à s'informer de ce que font les autres dans le même domaine. Les principaux problèmes que l'Inspecteur a pu diagnostiquer concernent les informations qui sont fournies aux organes délibérants en même temps que les propositions relatives au personnel, en particulier dans les organisations où ce sont ces organes qui doivent approuver les tableaux d'effectifs. Ces problèmes sont décrits dans les paragraphes suivants.

B. Informations fournies aux organes délibérants concernant le personnel

22. Les organes délibérants qui sont appelés à décider du nombre de postes à autoriser doivent pouvoir trouver dans le projet de budget les informations dont ils ont besoin à cette fin. La nature et la qualité des informations qui leur sont fournies varient considérablement selon les organisations. Celles qui, d'après ce que l'Inspecteur a pu constater, fournissent les informations les plus

complètes indiquent, pour chaque élément de programme ou unité équivalente (c'est-à-dire la plus petite subdivision du programme), le nombre estimatif de mois de travail nécessaires pour l'exécuter. De cette façon, le nombre de postes proposés est clairement relié au programme de travail envisagé, ce qui permet aux organes délibérants de déterminer si l'effectif proposé est raisonnable.

23. Lorsqu'ils examinent les programmes et les budgets, les organes délibérants s'efforcent, entre autres choses, de déterminer si le coût d'une activité est proportionnel à sa valeur. Dans la plupart des organisations, le mode actuel de présentation du budget ne permet cette détermination qu'aux niveaux du programme et du sous-programme. Cette présentation donne simplement la possibilité d'apprécier la validité des objectifs généraux et d'évaluer le montant global des ressources nécessaires pour les réaliser, mais exclut tout examen des subdivisions (éléments de programme) qui constituent chaque programme, sur la base des coûts. Or, c'est précisément au niveau de l'élément de programme que l'on peut le mieux identifier les activités achevées, dépassées, d'une utilité marginale ou inefficaces (comme l'a demandé l'Assemblée générale dans sa résolution 34/225), et cette identification doit être fondée essentiellement sur l'analyse des coûts - dont les dépenses du personnel représentent habituellement la plus grande partie.

24. Toutes les organisations présentent dans leur projet de budget des tableaux récapitulatifs de leurs propositions en matière de personnel pour toute l'organisation et pour les principaux services. On trouvera dans les paragraphes suivants un bref résumé des méthodes utilisées par les organisations pour relier leurs propositions en matière de personnel à des secteurs précis de leur programme. Ces paragraphes concernent uniquement les chapitres du budget relatifs aux activités de fond (pour les activités administratives, voir plus loin, paragraphe 25).

- a) ONU. Lorsqu'il examine les propositions du Secrétaire général relatives au personnel et qu'il formule des recommandations à l'intention de la Cinquième Commission, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires est saisi d'informations indiquant le nombre estimatif de mois de travail requis pour exécuter chaque élément de programme. Toutefois, cette information ne figure pas dans le projet de budget-programme, ce qui fait que l'Assemblée générale n'en a pas connaissance. En fait, on ne trouve dans le budget aucune indication du coût des éléments de programme, alors que ces chiffres sont disponibles au Secrétariat et qu'ils servent de base à l'élaboration des prévisions budgétaires et des propositions relatives au personnel aux niveaux du sous-programme et du programme. Ainsi, lors de l'examen du budget, la Cinquième Commission de l'Assemblée générale et le Comité du programme et de la coordination n'ont pas sous les yeux l'information qui leur permettrait de se prononcer en toute connaissance de cause sur deux points importants, à savoir :
 - i) Premièrement, le nombre de fonctionnaires nécessaires pour exécuter le programme. Cette évaluation est difficile à faire aux niveaux du programme ou du sous-programme (pour lesquels le budget indique le personnel demandé) s'il n'est pas procédé également à une analyse au niveau de l'élément de programme (pour lequel le budget ne précise pas l'effectif proposé).

- ii) Deuxièmement, la valeur ou la priorité relatives des éléments de programme. Cette évaluation, qui est l'un des moyens d'éliminer les activités marginales, est rendue impossible du fait que le budget ne chiffre pas les éléments de programme, même pas en mois de travail. Par exemple, un élément de programme coûtant 5 000 dollars pourrait être jugé utile mais, s'il en coûtait 50 000, cette utilité serait peut-être considérée comme marginale.

- b) OIT. La situation pour ce qui est des estimations en mois de travail est assez semblable à celle qui existe à l'ONU. Le secrétariat prévoit le nombre de mois de travail nécessaires pour chaque élément de programme mais, dans le budget, ces informations ne sont présentées qu'au niveau du sous-programme. Le texte correspondant ne donne le détail des activités que pour les éléments de programme particulièrement importants.

- c) FAO. Le programme de travail et budget indique le nombre estimatif et le coût des années de travail au niveau du sous-programme.

- d) UNESCO. Le projet de programme et de budget pour 1981-1983 indique les dépenses de personnel - mais non pas les mois de travail - au niveau de l'objectif, alors que dans les budgets précédents les dépenses de personnel étaient ventilées plus en détail (au niveau du thème). Un tableau récapitulatif des effectifs figure à la fin de chaque chapitre du programme. Toutefois, l'UNESCO est la seule organisation qui indique, pour chaque "action proposée" (l'équivalent de l'"élément de programme" à l'ONU), le coût estimatif des activités envisagées, à l'exclusion des dépenses de personnel. Cette présentation est quelque peu trompeuse, étant donné que ce coût estimatif, qui comprend des dépenses telles que les contrats, les consultants, les frais de voyage et les frais d'impression, fait abstraction de dépenses de personnel qui sont souvent aussi élevées, voire plus élevées, que toutes les autres. On a ainsi l'impression que les "actions proposées" coûtent beaucoup moins cher qu'elles ne coûtent en réalité. Les organes délibérants ne peuvent pas se faire une idée exacte de la valeur de ces "actions", dans la mesure où ils ne connaissent qu'une partie de leur coût.

- e) OMS. Le projet de budget-programme indique le nombre estimatif de mois et d'années de travail (sauf dans le cas du personnel des projets) au niveau du sous-programme, qui semble correspondre au niveau de l'élément de programme à l'ONU.

- f) OACI. Les dépenses de personnel et les tableaux d'effectifs figurent dans le budget au niveau du sous-programme, exprimés en postes mais pas en mois de travail.

- g) UPU. Le budget est présenté par objets de dépenses, et étant donné que tout le personnel (sauf un petit nombre de fonctionnaires travaillant pour le programme de coopération technique) est affecté à un programme unique, on n'y trouve aucune indication de mois de travail.

- h) UIT. Le budget est présenté par objets de dépenses et non pas par programmes. Les dépenses de personnel font l'objet d'un chapitre distinct.

- i) OMM. Les tableaux d'effectifs sont présentés par services pour chaque programme.

- j) OMCI. Le budget est ventilé par objets de dépenses, sans aucune estimation du nombre de mois de travail nécessaires.
- k) AIEA. Le budget contient des tableaux d'effectifs pour chaque division. En outre, les dépenses de personnel et, le cas échéant, les mois de travail sont ventilés par programme, sous-programme et élément de programme. De l'avis de l'Inspecteur, cette présentation des dépenses de personnel dans le budget est à la fois claire et complète.

25. Pour les chapitres du budget concernant les services administratifs, où le travail présente souvent un caractère répétitif ou dont les produits peuvent souvent être exprimés en unités de travail plus ou moins standard (page traduite, personne recrutée, demande à laquelle il a été donné suite, document enregistré, etc.), certaines organisations fournissent des statistiques de la charge de travail à l'appui de leurs demandes de postes. Toutefois, ces statistiques n'ont guère de sens s'il n'existe pas parallèlement des normes de productivité convenues. Par exemple, si un secrétariat peut prouver que les travaux de traduction dans une langue donnée vont augmenter de 10 000 pages, il devrait aussi pouvoir démontrer combien de traducteurs supplémentaires seront nécessaires pour faire face à ce surcroît de travail.

26. D'une manière générale, chaque organisation, durant son processus budgétaire, produit beaucoup plus d'informations pour motiver ses besoins en personnel qu'elle n'en présente dans son budget. Ainsi, l'OIT établit des estimations des mois de travail requis au niveau de l'élément de programme, mais dans son budget, cette information n'apparaît qu'au niveau du sous-programme, sous forme de tableaux, avec, dans le texte, quelques explications sur les éléments de programme les plus importants. L'ONU établit elle aussi des estimations des mois de travail nécessaires au niveau de l'élément de programme, mais il n'en est pas question dans son budget. Seule l'AIEA indique dans son budget le nombre estimatif de mois de travail nécessaires au niveau de l'élément de programme.

27. Les budgets de toutes les organisations comprennent toutes sortes de tableaux d'effectifs indiquant, entre autres, le nombre de postes proposés pour chaque grand secteur du secrétariat, par rapport au nombre approuvé dans le budget précédent. D'autres tableaux font apparaître les besoins en personnel des différents services à l'intérieur des grands secteurs. Plusieurs organisations présentent les dépenses de personnel au niveau équivalent à celui du sous-programme. Tous ces tableaux contiennent certes des informations utiles, mais ne permettent pas de voir si les propositions sont raisonnables car, sauf dans le cas de l'AIEA, ils ne font pas clairement la corrélation entre les postes proposés et les tâches précises qui seraient confiées à leurs titulaires.

28. Il est important d'examiner le type d'informations sur les besoins en personnel qu'il conviendrait d'inclure dans les budgets pour aider les organes délibérants à analyser les propositions relatives au personnel. Cette information ne devrait être ni volumineuse au point d'obscurcir les questions, ni succincte au point d'être impossible à analyser. A l'heure actuelle, deux grands types d'information manquent dans presque tous les budgets, à savoir :

- a) l'indication du coût de chaque élément de programme;
- b) l'indication du nombre estimatif de mois de travail nécessaires pour exécuter chaque élément de programme ou son équivalent et, pour les services administratifs des secrétariats, des estimations quantitatives de la charge de travail et des normes correspondantes.

Cette information permettrait de se prononcer en toute connaissance de cause sur la priorité relative des éléments de programme eu égard à leur coût et, si les coûts s'avéraient élevés, elle pourrait faire ressortir la nécessité d'adopter des méthodes moins onéreuses permettant d'aboutir aux mêmes résultats.

29. L'Inspecteur recommande que les organisations qui ont adopté un budget-programme fournissent dans leur budget des informations sur les coûts au niveau de l'élément de programme (ou son équivalent). Les dépenses de personnel pourraient être exprimées sous la forme d'une estimation des mois de travail (ou fractions d'années) requis pour exécuter l'élément de programme. En ce qui concerne les chapitres du budget traitant des activités administratives et des activités de service, il faudrait donner des chiffres sur la charge de travail, accompagnés de normes, et indiquer également le coût de la production des principaux produits. Cette information n'aurait pas besoin d'être volumineuse; dans le cas du budget de l'ONU, par exemple, elle pourrait être incorporée au document sans le rallonger. Si les organes délibérants estimaient ne pas avoir d'information sur le coût estimatif des petits éléments de programme, les organisations pourraient n'indiquer ce coût qu'à partir de 100 000 dollars.

30. Cette information serait surtout utile aux comités ou commissions d'organes délibérants chargés d'analyser dans le détail le projet de budget. Elle devrait également faciliter la tâche des chefs de secrétariat et de leurs collaborateurs lorsqu'ils élaborent leurs propositions en matière de personnel et qu'ils doivent apporter au tableau d'effectifs, en cours d'exercice, des modifications autorisées par les organes délibérants.

IV. RESUME DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

31. L'aspect du processus budgétaire de loin le plus important du point de vue du coût et de l'efficacité administrative est la détermination du nombre de fonctionnaires requis pour exécuter le programme, et la répartition de ces fonctionnaires entre les différents services du secrétariat. Les dépenses de personnel constituent en moyenne environ 70 % du total des budgets ordinaires des organisations, ce qui représente, en 1980, approximativement 900 millions de dollars.

32. L'élaboration des propositions relatives au personnel par les différents services des secrétariats, l'examen de ces propositions par les chefs de secrétariat, et leur approbation par les organes délibérants, souffrent actuellement de quatre lacunes :

- a) les services des secrétariats qui proposent les dotations en personnel ne disposent pas de techniques suffisamment précises - mesure du travail, estimation analytique ou normes de productivité - pour évaluer avec précision leurs besoins eu égard aux tâches à exécuter;
- b) les services centraux de gestion des secrétariats n'interviennent pas suffisamment dans la mise au point et l'application des techniques et procédures d'évaluation des besoins en personnel;
- c) les examens des besoins en personnel sont trop axés sur les propositions de renforcement des effectifs et ne cherchent pas assez à démontrer que les postes existants sont toujours nécessaires ou à identifier les activités dépassées ou d'utilité marginale;
- d) les organes délibérants qui sont appelés à se prononcer sur les propositions relatives au personnel n'ont pas toujours à leur disposition l'information nécessaire pour leur permettre de prendre une décision en toute connaissance de cause.

33. Pour remédier à ces lacunes, l'Inspecteur propose les mesures suivantes :

Recommandation 1. Les secrétariats devraient renforcer les techniques qu'ils utilisent pour déterminer leurs besoins en personnel en mettant au point, pour les travaux de caractère répétitif, des systèmes de mesure du travail ou autres systèmes analogues et, pour les travaux non répétitifs, des techniques du type "estimation analytique". Ces systèmes devraient s'appliquer non seulement aux postes nouveaux mais également aux postes existants, qu'il faudrait évaluer de la même manière. L'application de ces systèmes devrait aboutir à l'adoption de normes de productivité, dont les secrétariats tiendraient compte pour l'élaboration de leurs propositions en matière de personnel. Ces normes devraient être vérifiées périodiquement grâce à des comparaisons interorganisations, éventuellement dans le cadre du CCQA (par. 7 à 17).

Recommandation 2. Les organisations où il existe des services centraux de gestion devraient veiller à ce que ceux-ci participent au processus de détermination des besoins en personnel en facilitant la mise en place des systèmes proposés dans la recommandation 1 et en aidant à les appliquer (par. 19).

Recommandation 3. Les secrétariats devraient fournir aux comités et commissions des organes délibérants qui sont chargés d'examiner le projet de budget, des informations de nature à faciliter l'analyse des propositions relatives au personnel. Pour les organisations qui ont adopté un budget-programme, il faudrait en particulier indiquer le coût estimatif de chaque élément de programme et/ou le nombre estimatif de mois de travail nécessaires pour l'exécuter et, pour toutes les organisations, s'agissant des activités administratives et de service, il faudrait donner des estimations de la charge de travail, accompagnées de normes de productivité (par. 22 à 30).

Recommandation 4. De leur côté, les organes délibérants, sur la base des informations supplémentaires qui leur seraient fournies, devraient déterminer, d'une part, si le coût des éléments de programme est proportionné à leur valeur, en particulier lorsque les ressources ne suffisent pas pour répondre à toutes les demandes, et d'autre part, si l'on ne pourrait pas atteindre les mêmes objectifs en employant des méthodes moins coûteuses (par. 28).

34. Les informations supplémentaires à inclure dans les projets de budget conformément à la recommandation 3 ne devraient pas être volumineuses. Elles pourraient être incorporées au budget sans en augmenter la longueur, en ajoutant après chaque élément de programme son coût estimatif et le nombre de mois de travail nécessaires pour l'exécuter. Dans un premier temps, les organisations pourraient, si leurs organes le jugeaient bon, ne présenter cette information que pour les principaux éléments de programme, par exemple ceux dont le rôle estimatif serait supérieur à 100 000 dollars (par. 29).

Extrait du Manuel de l'UNESCO relatif aux rapports quantitatifs sur le travail effectué (point publié en 1966 et retiré par la suite)

- A. La mesure du travail effectué est une technique de gestion scientifique qui permet de rapporter les quantités de travail fournies au temps que le personnel y a consacré. On peut ainsi comparer les rendements atteints pour une même activité dans un même service au cours d'une période assez longue, ou pour des activités analogues dans des organisations différentes. Cette méthode fournit aussi d'importants éléments d'information en vue de l'évaluation de la productivité et de la détermination des besoins en personnel. Elle ne peut toutefois être appliquée que dans les services dont les principales tâches peuvent être réduites à une succession d'opérations de même nature (pages traduites, personnel recruté, pages indexées, etc.).
- B. La Conférence générale a, lors de sa onzième session (Résolution 11 C/29), invité le Directeur général à procéder à des études sur le volume de travail, et le Conseil exécutif a approuvé, au cours de sa 60e session (60 EX/Décision 15.7); les bases d'établissement des rapports quantitatifs sur le travail effectué décrits ci-après.
- C. Définition des responsabilités. C'est à la Division de l'organisation administrative du Bureau du budget qu'il incombe de donner des directives touchant les aspects techniques et la mise au point finale des rapports quantitatifs sur le travail effectué. Ces rapports sont établis pour chaque année civile grâce à des données annuelles fournies par les subdivisions intéressées au Secrétariat, sous la forme définie au paragraphe F ci-dessous.
- D. Les subdivisions du Secrétariat qui doivent faire l'objet de tels rapports sont choisies sur la base de propositions soumises par le Bureau du budget, agissant de concert avec le Directeur du département, à l'approbation du Sous-Directeur général pour l'administration.
- E. Unités de travail. En accord avec le Directeur du département, le Bureau du budget définit, pour chacune des subdivisions du Secrétariat sur lesquelles porteront lesdites études, une ou plusieurs "unités de travail" qui doivent être représentatives de l'ensemble de l'activité de cette subdivision et être produites en quantités suffisamment importantes par un groupe aisément identifiable de fonctionnaires. On peut citer comme exemples d'"unités de travail" : la traduction d'une page standard, un mouvement de personnel, la réponse à une demande d'information, l'envoi d'un ordre d'achat, la classification d'un document, etc.
- F. Données fournies par les subdivisions du Secrétariat. Toute subdivision du Secrétariat qui doit faire l'objet de rapports quantitatifs sur le travail effectué fait parvenir au Bureau du budget, par l'intermédiaire du Directeur du département dont elle dépend, pour le 31 janvier de chaque année au plus tard, des données pour chaque type d'"unités de travail" concernant l'année civile écoulée et comprenant les éléments suivants :
1. une liste des titulaires de postes permanents (avec indication, dans chaque cas, du numéro et de la classe du poste), qui produisent les "unités de travail" considérées, ou en dirigent la production. Si les opérations dont il s'agit n'occupent qu'une partie du temps de l'intéressé, une estimation du pourcentage de son temps qui leur est consacré doit être fournie. Les postes de direction sont signalés au moyen d'un astérisque;

2. une liste montrant, pour le personnel de chaque cadre (cadre organique et cadre de service et de bureau), le nombre des jours de travail perdus par suite :
 - a. de congés annuels;
 - b. de congés maladie;
 - c. de congés de maternité;
 - d. autres congés;
3. une liste indiquant le nombre de jours de travail pendant lesquels les postes figurant sur la liste mentionnée au paragraphe 1 ci-dessus se sont trouvés vacants (pour le cadre organique d'une part, et pour le cadre de service et de bureau de l'autre);
4. une liste indiquant le nombre de jours de travail du personnel temporaire (pour le cadre organique d'une part, et pour le cadre de service et de bureau de l'autre);
5. le nombre total d'unités de travail produites au cours de l'année.

Le chef de la subdivision considérée peut, s'il le juge bon, joindre à ces données des applications au sujet de problèmes exceptionnels rencontrés pendant l'année en matière de volume de travail, ou toutes autres observations.

G. Etablissement des rapports. Sur la base des données examinées au paragraphe F ci-dessus, le Bureau du budget établit en ce qui concerne chacune des subdivisions en cause, un rapport qui revêt la forme d'un tableau de mesure du travail effectué.

H. Distribution des rapports. Des exemplaires de ces rapports sont adressés au Sous-Directeur général pour l'administration, au Directeur du département dont dépend la subdivision intéressée, et au chef de celle-ci.