

Deuxième rapport sur la notion de carrière

par

Maurice Bertrand

Moustapha Ould Khalifa

Corps Commun d'Inspection



Corps Commun d'Inspection

**Genève
Mars 1982**



DEUXIEME RAPPORT SUR LA NOTION DE CARRIERE

Préparé par

Maurice Bertrand et Moustapha ould Khalifa

Note Préliminaire

Le présent rapport est la suite et la conclusion du rapport sur "Les choix possibles en matière de politique de personnel", publié par le Corps Commun d'Inspection en Août 1981 1/. Pour en comprendre la teneur, il est donc nécessaire d'examiner les deux documents en même temps. Ces rapports traitent de problèmes de principe sur la conception d'ensemble de la fonction publique internationale : ils sont donc destinés à toutes les organisations du Système des Nations Unies. Les modalités d'application précises sont indiquées à la suite de chacune des recommandations. Les problèmes de procédure concernant l'examen de ces recommandations par l'Assemblée générale des Nations Unies et par les organes législatifs des organisations du Système des Nations Unies sont exposés à l'Annexe I.

1/ Document JIU/REP/81/11 publié par l'ONU sous la côte A/36/432 et Add.1 du 14 Septembre et du 29 Octobre 1981. Ce rapport sera désigné ici sous l'expression "Rapport n° 1". Il a fait l'objet de commentaires du Secrétaire général de l'ONU publiés sous la côte A/36/432/Add.2.



TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>	<u>Paragraphe</u>
<u>Chapitre I :</u>		
Nature des problèmes et orientations possibles de solution	1	1 - 12
A. La situation du personnel de la fonction publique internationale et les problèmes majeurs à résoudre	1	1 - 5
B. Les orientations possibles de solution	2	6 - 12
<u>Chapitre II :</u>		
Profession et carrière	6	13 - 37
A. La notion de profession et de groupe professionnel	6	13 - 27
B. Définition d'un rythme moyen d'avancement par groupe professionnel	10	28 - 34
C. Les adaptations nécessaires	12	35 - 37
<u>Recommandation n° 1</u>	13	
<u>Chapitre III :</u>		
Conditions objectives de recrutement	15	8 - 46
<u>Recommandation n° 2</u>	17	
<u>Chapitre IV :</u>		
Organisation des carrières et promotions	18	47 - 60
A. Conditions objectives permettant d'offrir à toutes les catégories de personnel des possibilités normales de promotion	18	48 - 53
B. Mesures permettant de garantir le maximum d'équité dans les décisions de promotion	20	54 - 56
C. Consultation des personnels sur les types de postes, les lieux d'affectation et le déroulement de leur carrière; méthode des plans de carrière	21	57 - 59
D. Intégration des méthodes de formation du personnel avec l'organisation des carrières	22	60
<u>Recommandation n° 3</u>	22	
<u>Chapitre V :</u>		
Les types de contrats	24	61 - 65
<u>Recommandation n° 4</u>	25	
<u>Chapitre VI :</u>		
Conclusion	26	66 - 68
<u>Annexe n° I :</u>		
Problème des procédures concernant l'examen des recommandations de ce rapport	27	
<u>Annexe n° II :</u>		
Profils de carrière; pyramides des grades par groupe professionnel, telles qu'elles apparaissaient en 1970 (rapport JIU/REP/71/7 de Juillet 1971)	28	



CHAPITRE I

NATURE DES PROBLEMES ET ORIENTATIONS POSSIBLES DE SOLUTION

A. La situation du personnel de la fonction publique internationale et les problèmes majeurs à résoudre

1. Le rapport numéro 1 a déjà tenté de rappeler les traits essentiels de la situation existante (cf. para. 16-34 de ce rapport) surtout en ce qui concerne la catégorie des administrateurs. Sans doute cette situation est-elle variable suivant les organisations et même suivant les services ou les groupes professionnels à l'intérieur de chacune d'elles, mais en se fondant sur un très grand nombre d'études précédentes, on peut dire que :

- les méthodes de recrutement utilisées ne sont, sauf exceptions, ni objectives, ni techniquement adaptées aux besoins des organisations,
- les systèmes de notation et de promotion n'offrent que peu de garanties d'objectivité,
- il n'existe pas, sauf exceptions, de reconnaissance de l'importance fondamentale de la notion de "professionnalisme". La notion de généraliste capable de tout faire et d'occuper n'importe quel poste, pourvu qu'il connaisse les traditions d'une organisation, co-habite avec la mode concernant la classification des postes qui implique, au contraire, l'idée de spécialisation très étroite, sans que l'incohérence ou les contradictions entre ces approches différentes aient été jusqu'ici résolues.

2. D'autre part, bien que dans toutes les organisations une partie très importante du personnel soit appelée à faire carrière,

- le fait de recruter à tous les niveaux de grades et seulement pour des postes déterminés (sans examiner au moment du recrutement les qualifications nécessaires pour occuper des postes successifs dans un groupe professionnel) ne permet pas l'organisation rationnelle des carrières,
- il n'existe d'ailleurs pas de système de développement des carrières, et l'utilisation de méthodes comparables à celles en vigueur dans les fonctions publiques nationales en ce domaine (définition de cheminement de carrière-type pour chaque grand groupe professionnel, rythme moyen d'avancement, perspective d'accès à un niveau de grade minimum en fin de carrière, etc.) n'a jamais été sérieusement étudiée dans les organisations du Système des Nations Unies.

3. L'essentiel de ces remarques est valable non seulement pour la catégorie des administrateurs, mais également - mutatis mutandis - pour celle des agents des services généraux. Elles ne concernent pas les experts de la coopération technique 2/.

2/ Toutefois, les para. 126 et 127 du rapport JIU/REP/78/3 sur le rôle des experts dans la coopération pour le développement a formulé des propositions pour que certains experts (Conseillers Techniques principaux des organisations) puissent obtenir le statut de membres du personnel de carrière de l'Organisme des Nations Unies qui les nomme.

4. Une telle situation est naturellement préjudiciable au moral du personnel et, par conséquent, à son efficacité. Elle ne correspond ni à l'intérêt des organisations, ni aux critères prévus par la Charte des Nations Unies et répétés dans la plupart des constitutions des organisations spécialisées sur les plus hautes qualités de travail et de compétence.

5. Les Etats membres ne sont pas non plus satisfaits de cette situation. Un malaise entoure la discussion des problèmes de personnel en raison de la continuation du débat idéologique rappelé dans le rapport numéro 1, de l'absence de clarté, de la complexité et même du caractère en apparence souvent insoluble des questions concernant la fixation des traitements, indemnités et pensions, des difficultés qui subsistent pour l'application des résolutions relatives à la distribution géographique équitable ou à l'emploi des femmes, etc. Les débats récents de l'Assemblée générale des Nations Unies sur l'ensemble de ces sujets confirme cet état profond d'insatisfaction et les débats des Conseils d'administration des autres organisations montrent que des préoccupations du même genre existent dans tout le Système des Nations Unies. Pour toutes ces raisons, il apparaît extrêmement urgent de définir des principes communs et de mettre en oeuvre un processus de réforme qui apporte une réponse aux deux problèmes majeurs aujourd'hui posés au sujet de la fonction publique internationale, c'est-à-dire :

- comment garantir véritablement et dans tous les domaines les plus hautes qualités de compétence, en d'autres termes, un haut degré de professionnalisme,
- et comment créer un climat satisfaisant de travail en assurant à la fois la sécurité de l'emploi et des possibilités d'avancement raisonnables et justes.

B. Les orientations possibles de solution

6. Pour trouver des solutions à ces deux problèmes, il ne faut ignorer ni leur complexité, ni la diversité des situations selon les organisations. Les considérations de dimension et de variété des besoins en type de personnel sont des facteurs importants pour définir les orientations possibles de solution.

7. Pour les organisations au-dessous d'une certaine dimension, il est évidemment très difficile d'organiser des carrières. Tel est le cas de toutes les petites organisations ayant entre 60 et 130 administrateurs (OMM, UPU, OMPI, OMCI, FIDA, GATT), et même de celles qui, comme l'OACI et l'UIT se situent entre 200 et 300, et surtout lorsque, comme c'est souvent le cas, le besoin de spécialistes conduit à recruter une partie importante du personnel seulement pour des durées déterminées. Les chiffres atteints par les effectifs des agents des services généraux pour les organisations pré-citées varient entre 80 et 600 et rendent moins difficile, au moins pour les plus importantes, d'organiser des carrières pour cette catégorie. Il n'y a toutefois aucun inconvénient majeur à laisser ces petites organisations définir de façon spécifique la solution de leurs problèmes particuliers, sans tenter de leur demander d'appliquer les mêmes principes que les grandes, parce qu'elles ne représentent qu'une très faible partie des effectifs totaux. Le tableau numéro I sur les effectifs des organisations au 31 décembre 1980 ^{3/} montre que l'ensemble des petites agences (et de quelques petites unités telles que la Cour Internationale de Justice, etc.) représentent 7,3 % seulement des effectifs des administrateurs, et 4,2 % des effectifs des agents des services généraux.

^{3/} Tableau établi d'après les statistiques du CCQA (Document ACC/1981/PER/14 du 2 juin 1981).

Tableau I

Effectifs des administrateurs (travaillant aux Sièges et aux bureaux permanents des organisations) et des agents des services généraux par organisation

Organisation	Effectif des administrateurs	Pourcentage du total	Effectif des agents services généraux	Pourcentage du total
ONU	3.814		9.342	
PNUD	760		4.559	
UNHCR	325		552	
UNICEF	435		1.691	
Total partiel	5.334	46,3%	16.144	55,2%
OIT	714		1.266	
FAO	1.526		3.377	
UNESCO	1.086		1.982	
OMS	953		3.316	
AIEA	523		907	
Total partiel	4.802	41,7%	10.843	37%
OACI	314		629	
UIT	213		441	
Total partiel	527	4,6%	1.070	3,7%
UPU	66		79	
OMM	120		194	
OMCI	92		157	
OMPI	83		170	
FIDA	61		76	
GATT	126		174	
Total partiel	548	4,8%	850	2,8%
Autres petites entités (UNITAR CIJ, UNU, UNRWA)	287	2,5%	372	1,3%
Total Général	11.498	100%	29.284	100%

8. Sur des effectifs globaux de 11,500 administrateurs environ et de près de 30,000 agents des services généraux, l'ONU et les trois grands programmes qui lui sont rattachés (PNUD, UNICEF et Haut Commissariat aux Réfugiés) représentent 46,3 % du nombre total des administrateurs et 55,2 % des effectifs des services généraux. D'autre part, les 5 grandes agences (OIT, FAO, UNESCO, OMS et AIEA) représentent 41,7 % du total des effectifs d'administrateurs et 37 % des effectifs des agents des services généraux, chacune d'elles ayant entre 500 et 1500 administrateurs et entre 900 et 3300 agents des services généraux. Au total, l'ONU et ses 3 grands programmes et les 5 grandes agences représentent environ 90 % des effectifs d'administrateurs et d'agents des services généraux. Dans la recherche de méthodes permettant d'améliorer l'organisation des carrières du personnel, il est donc évident qu'une attention très particulière doit être accordée à ces 9 entités (6 organisations et 3 grands programmes).

9. La variété des besoins en type de personnel est le deuxième facteur important à considérer, surtout en ce qui concerne la catégorie des administrateurs. Sans doute, les organisations doivent-elles toutes avoir, et pour des proportions constituant une fraction non négligeable de leur personnel des administrateurs pour les questions de finance, administration générale, gestion du personnel, comptabilité, traitement des données, audit, bibliothèque, service d'information et service de langues (traducteurs et interprètes). Mais pour les activités dites de substance, les besoins varient en fonction même des types de programmes à exécuter. Ainsi :

L'ONU doit-elle avoir à cet égard des administrateurs des affaires politiques, des économistes, des juristes, des spécialistes du développement social, des statisticiens, etc.

L'UNICEF : des administrateurs de programme, des spécialistes de relations extérieures, des spécialistes des approvisionnements, etc.

L'OMS : des médecins de santé, des ingénieurs sanitaires, etc.

L'OIT : des économistes et des juristes, des spécialistes des questions sociales, etc.

La FAO : des ingénieurs agricoles, des économistes, des juristes, etc.

L'UNESCO : des spécialistes de l'éducation, de l'environnement, etc.

Tous les groupes professionnels qui viennent d'être cités ^{4/} représentent des effectifs importants dans chacune des grandes agences, permettant dans la plupart des cas l'établissement de cheminements de carrière à l'intérieur de chaque groupe.

10. En outre, toutes les organisations ont besoin de fonctionnaires recrutés pour des durées limitées. Les politiques suivies dans ce domaine, sont comme l'on sait, sensiblement différentes suivant les organisations (cf. les chiffres fournis en annexe IV du rapport n° 1). Ces politiques sont le résultat d'une suite de décisions prises par les Directeurs ou Secrétaires généraux et par les Conseils d'administration; elles ont essayé, dans l'ensemble, de répondre au mieux aux besoins des organisations et elles ont établi des traditions qui sont certainement respectables. Ainsi, l'ONU, le PNUD, l'UNICEF, l'OIT et la FAO

^{4/} Ces listes sont loin d'être exhaustives.

ont-elles une majorité de personnel de carrière (pour la plupart, entre 60 et 70 % des effectifs la catégorie des administrateurs bénéficient de contrats permanents). L'OMS, l'UNESCO et l'Agence atomique internationale ont, au contraire, des politiques sensiblement différentes (entre 10 et 20 % seulement de contrats permanents, la proportion de personnel de carrière étant toutefois très supérieure à ce qu'indiquent ces pourcentages : à l'OMS, par exemple, 56,7 % du personnel recruté sur contrat de durée déterminée reste, en fait, plus de 5 ans, et plus de 30 % plus de 10 ans). Les grandes agences dont le caractère technique est le plus marqué (Agence atomique internationale et OMS) ont des politiques orientées délibérément vers l'utilisation de personnel pour des durées limitées.

11. Il serait exagéré d'affirmer que ces orientations, méthodes, traditions ou politiques soient les seules possibles et les meilleures possibles dans tous les cas. La description de la situation qui a été faite ci-dessus démontre, au contraire, que des améliorations sont souhaitables. La notion de "besoins propres des organisations" ne suffit pas à tout expliquer et doit être analysée. La notion de "groupe professionnel" permet, au contraire, de traduire ces besoins en termes beaucoup plus aisés à comprendre et à vérifier.

12. En définitive, la définition de principes communs à toutes les grandes organisations et qui permettent d'apporter une réponse aux deux problèmes fondamentaux signalés ci-dessus, devrait s'efforcer d'abord de clarifier les notions de profession et de carrière qui sont intimement liées, puis de préciser les conditions, dans le domaine du recrutement, de la formation et du développement des carrières, qui permettent d'obtenir le plus haut degré de professionnalisme, en même temps que la plus grande satisfaction du personnel dans son travail.

CHAPITRE II

PROFESSION ET CARRIERE

A. La notion de profession et de groupe professionnel

13. La notion de profession et celle de carrière sont si étroitement liées qu'il paraît surprenant que l'on n'ait pas jusqu'ici davantage tenu compte de cette relation dans la définition des principes de base de la fonction publique internationale. De nombreuses raisons historiques pourraient être invoquées pour l'expliquer, mais, elles ne justifient pas que l'on continue aujourd'hui dans cette voie.

14. D'une façon générale, la carrière dans les fonctions publiques nationales répond à des critères précis et mondialement acceptés, l'un des plus importants étant la reconnaissance que faire carrière pendant un nombre raisonnable d'années à l'intérieur d'un groupe professionnel déterminé est indispensable pour l'acquisition d'un véritable professionnalisme. Ainsi, des cheminements de carrière sont-ils généralement organisés pour des groupes distincts tels que les administrateurs des ministères des finances, de l'industrie, de l'agriculture et des travaux publics, les corps spécialisés d'ingénieurs pour les télécommunications ou les ministères militaires, les corps de médecins d'administration de la santé, les diplomates, etc.

15. L'exemple le plus facilement vérifiable par les membres des délégations des Etats membres est celui de la carrière diplomatique qui est généralement caractérisée par :

- le développement de la carrière dans le cadre d'une profession : la diplomatie;

- l'exigence, à l'entrée, de qualifications dans les domaines de l'histoire diplomatique, de l'économie et du droit international et de qualités de rédaction et d'expression, vérifiées par examen ou par concours;

- une probabilité très forte d'avancement jusqu'à un grade déterminé (conseillers de la classe la plus élevée, ministres ou ambassadeurs suivant le cas);

- des conditions généralement assez strictes de durée de résidence dans des postes successifs (généralement de 3 à 5 ans par poste) et de retour périodique à l'administration centrale du ministère;

- des recrutements à l'extérieur pour les grades de secrétaires de première classe ou de conseiller limités généralement aux fonctionnaires d'autres administrations (avec vérification des connaissances, dans la plupart des cas sur examen); recrutement plus libre à l'extérieur au niveau d'ambassadeur, mais souvent avec limitation en pourcentage.

Bien entendu, ce schéma type à peu près universel subit des variations suivant les pays.

16. Ainsi, la conception d'un système de carrière n'a pas besoin d'être réinventée. Les systèmes des fonctions publiques nationales qui ont fait leurs preuves ont, pour toutes les professions, des caractéristiques voisines. Ils comprennent généralement :

a) des cheminements de carrière-type dans le cadre d'une profession ou d'un groupe professionnel déterminé,

b) un recrutement effectué suivant des méthodes objectives : tests écrits et oraux ou concours,

c) une majorité de recrutements effectués au grade de début de carrière (sauf dans quelques cas exceptionnels),

d) une perspective de développement normal des carrières, c'est-à-dire d'un avancement au moins jusqu'à un niveau hiérarchique déterminé en fin de carrière, avec des possibilités de promotion équitables et un rythme moyen d'avancement connu de façon approximative à l'avance.

e) une limitation stricte du nombre des recrutements possibles à l'extérieur aux niveaux supérieurs au grade de début, afin de faciliter justement le déroulement normal des carrières des fonctionnaires recrutés à ce grade,

f) des méthodes permettant de sanctionner et de ne pas maintenir en fonctions les personnels dont la qualité de travail se révèle durablement non satisfaisante,

g) à ces caractéristiques essentielles, tend à s'ajouter dans les systèmes les plus progressifs la participation des intéressés à la définition du développement de leur vie professionnelle.

17. De telles caractéristiques se retrouvent dans l'organisation des fonctions publiques de la plupart des nations du monde, aussi bien dans les pays socialistes que dans les pays de type occidental ou dans les pays en développement. La transposition dans la fonction publique internationale de la notion de profession ou de groupe professionnel n'est pas apparue indispensable à l'origine, principalement en raison de la petite taille des organisations. Mais compte tenu de la croissance des effectifs, la relation profession-carrière tend à devenir aussi fondamentale dans les organisations internationales que dans les organisations nationales.

18. Les arguments concernant la nécessité de définir des groupes professionnels et de les considérer comme des cheminements de carrière-type sont exposés aux paragraphes 56-71 du rapport n° 1. On ne saurait trop répéter :

a) qu'un véritable "professionnalisme" ne peut s'acquérir que par la combinaison de qualifications de base et de la pratique de la profession pendant plusieurs années. Les qualifications de base doivent correspondre aux connaissances théoriques nécessaires à l'exercice de la profession et doivent être vérifiées à l'entrée par des méthodes objectives de recrutement; la maîtrise professionnelle doit normalement s'accroître avec l'expérience.

b) que les secrétariats des organisations internationales ont besoin de plus en plus de personnel ayant une grande compétence professionnelle pour que les programmes dont ils sont chargés soient mis en oeuvre et exécutés avec toute l'efficacité nécessaire.

c) que le fait que cette compétence professionnelle implique souvent des connaissances polyvalentes ne saurait justifier pour autant l'idée que des généralistes ayant une bonne connaissance des organisations internationales sont aptes à exécuter n'importe quelle tâche et à occuper n'importe quel poste.

19. La notion de groupe professionnel, telle qu'elle est définie dans le rapport n° 1 permet de répondre à ces besoins. Cette définition est la suivante : "Un groupe d'occupation est un ensemble d'occupations présentant des ressemblances suffisantes, notamment au sujet des qualifications académiques et professionnelles de base pour qu'il existe entre les postes le composant, des possibilités de transfert ou de promotion de leurs titulaires". Elle exige donc :

- que chacun des groupes soit défini en fonction des qualifications nécessaires à l'entrée dans ce groupe,
- que les groupes professionnels soient considérés comme des chemine-ments de carrière type,
- que les conditions de passage d'un groupe à un autre soient règlementées de façon précise de manière à vérifier que les fonctionnaires transférés disposent bien de toutes les connaissances de base nécessaires à l'entrée, étant entendu qu'un système de formation en cours d'emploi devrait, dans certains cas et, en particulier, pour la catégorie des services généraux, pouvoir faciliter ces passages à ceux qui le désireraient.

20. Les administrations nationales dans la plupart des pays utilisent, en fait, un système de groupes professionnels de ce genre. Par ailleurs, l'étude faite dans le rapport n° 1 sur la pratique des organisations internationales ne faisant pas partie du Système des Nations Unies (cf. para. 34 et 37 et annexe V) confirme aussi l'utilisation des groupes professionnels dans les organisations les plus importantes.

21. Il convient également de signaler que parmi les organisations du Système des Nations Unies, l'ONU a montré la voie en ce domaine en s'engageant dans la définition des groupes professionnels. Le Secrétaire général, dans ses commentaires sur le rapport n° 1 écrit à ce sujet (cf. para. 15 du document A/36/432/Add.2) :

"Le Secrétaire général a publié en 1978 une circulaire indiquant qu'il avait décidé d'administrer le personnel du Secrétariat par groupes professionnels (ST/SGB/166, du 18 mai 1978). En outre, comme le Corps Commun l'a noté dans son rapport, le Secrétaire général a institué un système de concours par groupes professionnels tant pour le passage de la catégorie des services généraux à celle des administrateurs que pour le recrutement de candidats dont on compte qu'ils feront carrière à l'Organisation. Le Secrétaire général est convaincu qu'une politique de personnel rationnelle exige que les

candidats à des postes d'administrateur soient sélectionnés selon des critères objectifs pour qu'on soit sûr qu'ils seront capables de s'acquitter de diverses fonctions relevant d'un grand groupe professionnel et de progresser dans la profession considérée. En application de la résolution 35/210 de l'Assemblée générale, des définitions des qualifications requises pour faire partie de chaque groupe professionnel ont été publiées pour répondre aux besoins particuliers de l'ONU dans les domaines du recrutement et de l'organisation des carrières".

Il apparaît extrêmement souhaitable que les autres organisations du Système des Nations Unies s'engagent dans la même voie.

22. Pour faciliter la mise en oeuvre de ces mécanismes, une distinction devrait être faite en ce qui concerne les cheminements des carrières entre la partie de la carrière se déroulant aux grades juniors et moyens (en général P-2, P-3 et P-4) et la partie de la carrière pouvant se développer aux grades seniors et aux grades de direction (en général P-5 et au-dessus). La notion de groupe professionnel a, en effet, un sens plus précis aux grades junior et moyens qu'aux grades impliquant des niveaux de responsabilité et de direction.

23. C'est ainsi que dans une étude en cours de préparation pour le FISE (UNICEF) l'un des Inspecteurs auteurs de ce rapport, a jugé utile de recommander pour cette organisation des cheminements de carrière pour huit groupes professionnels allant de P-2 à P-4 pour : a) les administrateurs de programme, b) la gestion et l'administration, c) les relations extérieures (ces trois premiers groupes sont de beaucoup les plus importants par le nombre des postes), d) les approvisionnements, e) les services techniques, f) les auditeurs, g) les comptables, h) les spécialistes du traitement des données; puis seulement deux cheminements de carrière-groupe professionnels pour les grades P-5 et au-dessus, soit : a) les représentants de l'UNICEF, chefs de bureau de terrain, b) les chefs de service d'administration centrale.

24. En ce qui concerne l'ONU, où l'identification précise de groupes professionnels est en cours, comme indiqué au para. 21 ci-dessus, la liste des descriptions d'occupation qui a été publiée dans le document A/C.5/36/CRP2 est la suivante :

- | | |
|--|--|
| - administration, | - fonctions de bibliothécaire et assimilés, |
| - économie, | - affaires politiques et activités connexes, |
| - traitement électronique des données, | - information, |
| - ingénierie, architecture et domaines apparentés, | - publication et imprimerie, |
| - finances, | - science et technologie, |
| - travaux linguistiques et apparentés | - statistiques. |
| - activités juridiques et assimilées, | |
| - développement social, | |

25. Un travail d'identification des postes correspondant à chacun de ces groupes a été entrepris et un effort est fait en vue d'harmoniser les appellations de chaque poste (job titles) avec leur appartenance aux groupes professionnels. Il est vraisemblable que lorsque ce travail se complètera par l'étude des cheminements de carrière correspondants (nombre des postes, rythme moyen d'avancement dans chaque groupe, pyramide des grades, etc.), on s'apercevra que la plupart des groupes comprennent essentiellement des postes aux niveaux P-2, P-3 et P-4. Les travaux relatifs à la classification des postes en application des "normes cadres" du niveau II établi par la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) devraient aider considérablement

à déterminer ces cheminements de carrière. Au-delà du grade P-4 en général, le niveau de responsabilité atteint change, dans la majorité des cas, la nature des problèmes et le type de "professionnalisme" nécessaire.

26. Des schémas du même genre devraient être étudiés par les autres organisations en tenant compte, bien entendu, des spécificités qui leur sont propres. On ne saurait exclure, en particulier, que pour certaines fonctions, il puisse paraître indispensable de recruter seulement des spécialistes expérimentés ayant déjà plusieurs années d'expérience professionnelle. On peut ainsi envisager de recruter directement à plus de 35 ans d'âge et en commençant au grade P-4 pour tel ou tel groupe professionnel. Il s'agit là d'exceptions. Mais, de toute manière, un effort de clarification devrait porter sur la définition de descriptions d'occupation permettant d'identifier les conditions d'entrée dans les divers groupes, et sur l'établissement de la liste des groupes, puis se poursuivre suivant la méthode qui vient d'être décrite pour l'ONU.

27. La définition des conditions d'entrée dans les groupes est indissociable de celle des conditions de passage d'un groupe à un autre groupe, mais celles-ci ne peuvent être clairement et complètement définies que si les cheminements de carrière à l'intérieur des groupes et en particulier les rythmes moyens d'avancement dans chaque groupe sont déterminés de manière précise.

Définition d'un rythme moyen d'avancement par groupe professionnel

28. Un véritable système de carrière implique la définition d'un rythme moyen d'avancement par groupe professionnel tout d'abord parce que ces rythmes moyens existent en fait déjà et sont extrêmement différents. Le Corps Commun d'Inspection avait déjà attiré l'attention sur cette question, dans son rapport de 1971 sur les "problèmes de personnel à l'ONU" (JIU/REP/71/7). Dans les para. 56 à 59 de ce rapport, les perspectives de carrière existant dans les divers groupes professionnels dans cette organisation avaient été décrites à l'aide de pyramides de grades montrant le nombre des postes existant à chaque grade dans les divers groupes : ces graphiques montraient clairement les différences existant entre les chances de carrière pour chaque groupe. Ces pyramides sont reproduites à l'annexe II.

29. La situation actuelle est restée à peu près la même (le seul changement important concerne les fonctionnaires des services linguistiques dont les perspectives de carrière sont maintenant plus larges). On ne dispose malheureusement pas de statistiques à ce sujet pour l'ensemble du Système des Nations Unies, ni même pour l'ONU (un travail de recherche a été entrepris à ce sujet). Mais la consultation des données disponibles et, en particulier, les informations fournies chaque année au Comité des nominations et des promotions sur les durées d'ancienneté dans le grade de tous les administrateurs fait apparaître clairement que les durées moyennes d'avancement sont beaucoup plus longues dans certains groupes professionnels (par exemple, bibliothécaire, service linguistique, etc.) que dans d'autres.

30. Une telle situation n'est pas anormale. Mais il conviendrait d'y mettre un peu d'ordre en se servant de critères précis. Or ces critères existent. La règle en vertu de laquelle les traitements des administrateurs dans le Système des Nations Unies sont fixés par comparaison avec ceux de la fonction publique nationale la mieux rémunérée (actuellement celle des Etats Unis d'Amérique) ne saurait être appliquée correctement que s'il existe dans les groupes professionnels des rythmes moyens d'avancement comparables à ceux existant dans la fonction publique nationale servant de base de comparaison. On aboutirait dans le cas contraire, à des rémunérations de fait très différentes, soit inférieures, soit supérieures à celles appliquées par le pays choisi pour base de comparaison.

Pour la majorité des groupes professionnels, les rythmes moyens d'avancement seront probablement les mêmes. En revanche, ce que l'on sait des carrières dans certaines professions obligera, sans doute, à établir des rythmes particuliers pour certains groupes tels que : traitement électronique des données, travaux linguistiques, bibliothécaires, publications, etc.

31. Au surplus, l'information fournie aux fonctionnaires au moment de leur recrutement sur leurs perspectives de carrière est inexistante. La réglementation du personnel précise quelles sont les durées minimales que les administrateurs doivent passer dans les grades P-2, P-3 et P-4. Mais ce genre d'indication est trompeur : il peut laisser croire que ces durées minimales (soit 3 ans pour une promotion de P-2 à P-3, 3 ans pour une promotion de P-3 à P-4 et 5 ans pour une promotion de P-4 à P-5) sont proches des durées moyennes, ce qui n'est pas le cas. Il est donc urgent, ne serait-ce que pour des raisons d'honnêteté, de clarifier cette question et d'informer les candidats recrutés pour un groupe professionnel déterminé sur les durées moyennes réelles de passage d'un grade à un autre, tout en leur rappelant que la rapidité de l'avancement pour chaque administrateur est bien entendu déterminée par la qualité de son travail.

32. Il est donc indispensable d'étudier sérieusement ce problème, de déterminer les rythmes d'avancement réellement appliqués dans les diverses organisations pour chaque grand groupe professionnel, de les réviser en fonction de critères précis et de donner connaissance de cette situation à tous ceux qui sont candidats à un poste dans l'organisation. Il faudrait même compléter cette information sur les rythmes moyens d'avancement entre les postes juniors et moyens dans chaque groupe professionnel par des indications sur les conditions qu'il faut remplir pour avoir éventuellement accès aux postes séniors, ainsi que sur les pourcentages des titulaires de postes P-4 qui, dans chaque groupe, ont des chances d'accéder aux postes P-5 ou aux postes de grade plus élevé.

33. Lorsque ce travail sera effectué, il deviendra possible de régler les conditions de recrutement aux niveaux supérieurs au grade junior et les conditions de passage éventuel d'un groupe à un autre. Pour les recrutements aux niveaux supérieurs au grade junior, il faudrait en particulier déterminer à partir du rythme moyen d'avancement, le nombre d'années minimum d'expérience professionnelle qu'il est nécessaire d'exiger à chaque grade d'un groupe professionnel. Actuellement, à l'Organisation des Nations Unies, par exemple, ces durées sont les mêmes pour tous les groupes professionnels. Une telle pratique semble à la fois illogique et injuste. Il serait plus rationnel et plus équitable d'exiger pour le recrutement à un grade donné, au minimum un nombre d'années d'expérience professionnelle au moins égal et de préférence légèrement supérieur aux durées moyennes d'avancement cumulées à partir du grade junior dans le groupe professionnel considéré.

34. Le passage d'un groupe à un autre devrait être subordonné à l'obtention de qualifications de base équivalentes à celles exigées pour l'entrée au grade junior dans le groupe vers lequel le transfert est demandé.

Les adaptations nécessaires

35. Ainsi, l'élaboration d'un système de carrière dans les organisations des Nations Unies devrait pouvoir s'inspirer largement des principes et des méthodes dont les fonctions publiques nationales ont démontré la valeur. Mais, elle doit aussi tenir compte des conditions spécifiques propres aux organisations internationales. Celles-ci concernent :

- le respect des règles d'une distribution géographique équitable,
- le fait qu'un système de carrière applicable sans difficulté à la majorité des agents des services généraux, ne saurait concerner qu'une proportion de la catégorie des administrateurs pour tenir compte à la fois des besoins propres à chaque organisation et, en particulier, de la diversité de leurs groupes professionnels et des divergences idéologiques existant entre les Etats membres : ceci implique, pour cette catégorie, l'existence d'une proportion importante, de contrats de durée déterminée et la possibilité de recrutements extérieurs à presque tous les niveaux de grades,
- la contradiction qui existe entre la nécessité de recruter à tous les niveaux de grades et l'organisation rationnelle des carrières des fonctionnaires recrutés au niveau de début,
- la nécessité de différencier les méthodes de recrutement suivant les niveaux, l'âge et l'expérience des personnels recrutés, tout en conservant le caractère objectif de ces méthodes,
- la nécessité de distinguer des cheminements de carrière par groupes professionnels, bien que les effectifs de ces groupes soient souvent modestes,
- le fait qu'une certaine proportion de la catégorie des administrateurs est constituée par des fonctionnaires nationaux détachés de leur administration nationale.

36. Afin de rendre ces conditions spécifiques conciliables avec un véritable système de carrière, il est nécessaire de mettre au point divers mécanismes. Il faut d'abord définir, au moins pour la catégorie des administrateurs, à quelle proportion du personnel la notion de carrière est applicable. Il faut ensuite définir pour toutes les catégories de personnel les grands groupes professionnels correspondant aux principales professions utilisées dans les Secrétariats et déterminer pour chacun d'eux les niveaux de qualification à l'entrée, une échelle de grades correspondant à la carrière minimum, un rythme d'avancement moyen (c'est dire qu'il faut les considérer comme des cheminements de carrière-type). Il faut enfin pour toutes les catégories de personnel :

- mettre sur pied un système objectif de recrutement;
- instituer dans le cadre des groupes professionnels les mécanismes nécessaires pour assurer à la fois la cohérence des méthodes objectives de recrutement à tous les niveaux de grade et le maximum d'objectivité et d'équité à la notation et aux promotions,
- régler de façon précise les critères d'attribution des contrats permanents,

Puis pour la catégorie des administrateurs seulement :

- régler et limiter les conditions de recrutement aux niveaux de grades autres que le grade junior,
- régler de façon précise les conditions de détachement.

37. De telles mesures qui seront explicitées dans les recommandations n° 2 à n° 4 rendent possible l'adoption, pour la fonction publique internationale, de la définition suivante des notions de carrière et de groupe professionnel :

Recommandation n° 1 :

A) Carrière et développement des carrières :

L'organisation de la carrière dans la fonction publique internationale devrait s'inspirer de la pratique de la plupart des fonctions publiques nationales. La carrière devrait, par conséquent, être définie comme un système de gestion du personnel impliquant :

- (i) Des cheminements de carrière-type dans le cadre de groupes professionnels clairement définis,
- (ii) des méthodes objectives de recrutement,
- (iii) une perspective de développement de carrière, c'est-à-dire d'avancement jusqu'à un certain niveau de grade en fin de carrière avec des possibilités de promotion équitables et un rythme moyen d'avancement connu à l'avance pour chaque groupe professionnel (pour autant que les services rendus par le fonctionnaire soient satisfaisants).
- (iv) des méthodes permettant de sanctionner les personnels qui ne donnent pas satisfaction,
- (v) des mécanismes permettant d'associer le personnel à la définition du développement de leur carrière,
- (iv) un recrutement effectué principalement au niveau junior, sauf dans les cas de quelques groupes professionnels pour lesquels il ne serait possible de recruter que du personnel déjà expérimenté et une réglementation ou une limitation des recrutements extérieurs aux niveaux autres que le niveau junior,

B) Groupes professionnels :

(i) Les organisations devraient établir une liste de groupes professionnels définis comme il l'est proposé dans ce rapport à partir des qualifications nécessaires pour entrer dans ces groupes et les considérer comme cheminements de carrière-type,

(ii) en particulier, un rythme d'avancement moyen pour chaque groupe professionnel devrait être défini. Une information préalable (purement indicative et ne comportant aucun engagement de la part des organisations) devrait être fournie sur ces sujets à tous les candidats à des postes,

(iii) pour la catégorie des administrateurs, le rythme moyen d'avancement devrait être défini entre les grades P-2, P-3 et P-4 et les conditions de passage éventuel aux grades P-5 et au-dessus devraient être règlementées. Des mesures semblables devraient être prises pour la catégorie des services généraux.

Champ d'application :

(i) Cette recommandation concerne toutes les organisations. Toutefois, l'Organisation des Nations Unies a déjà commencé à définir une politique en ce domaine, et il suffit pour elle de la confirmer et de la développer. D'autre part, des modalités particulières, ou simplifiées devront être établies pour les agences qui ont des effectifs insuffisants pour permettre une organisation rationnelle des carrières,

(ii) cette recommandation est applicable à tout le personnel appelé à faire carrière, c'est-à-dire à une partie du personnel de la catégorie des administrateurs et à la majorité des agents des services généraux 4 bis/.

4 bis/ Voir aussi le para. 48 ci-dessous, en ce qui concerne les possibilités d'avancement du personnel ne faisant pas carrière.

CHAPITRE III

CONDITIONS OBJECTIVES DE RECRUTEMENT

38. L'organisation d'un véritable système de carrière est incompatible avec les conditions actuelles de recrutement qui, sauf exception, sont fondées seulement sur la vérification très approximative de l'acquisition de diplômes universitaires et sur des interviews orales non systématiques. La situation qui a été décrite à cet égard par une note du Corps Commun d'Inspection établie en Juin 1977 ne semble guère, sauf en ce qui concerne l'ONU, avoir évolué depuis 5 ans 5/.

39. Il n'est pas possible en particulier si l'on veut avoir un Secrétariat qualifié et un niveau de professionnalisme élevé, de continuer à recruter, en fonction de spécifications établies pour des postes déterminés, des personnels en réalité destinés à faire carrière (et donc à occuper des séries de postes successifs). Il est maintenant indispensable d'adopter des méthodes objectives de recrutement destinées à vérifier l'aptitude des candidats à faire carrière.

40. Les seules méthodes objectives qui soient reconnues et pratiquées de façon très générale dans les fonctions publiques nationales sont fondées sur des tests écrits et oraux dont la correction ou la vérification est confiée à des comités spécialisés, en général par groupes professionnels et composés de personnes hautement qualifiées. Les méthodes varient par leur degré de sophistication, soit qu'il s'agisse de véritables concours (avec publicité préalable, date unique pour le passage des épreuves écrites par tous les candidats, correction anonyme des épreuves écrites, etc.), soit qu'il s'agisse de tests auxquels sont soumis à des dates variables et dans des conditions de correction moins rigoureuses, tous les candidats à un poste déterminé.

41. L'application des méthodes de ce genre au recrutement des administrateurs demande à être modulé suivant les niveaux de grades et par conséquent, suivant le niveau d'âge et d'expérience des candidats. Il paraîtrait raisonnable à cet égard :

- que la méthode des concours plus solennelle, plus objective et plus équitable et qui garantit quand elle est accompagnée d'une publicité suffisante, une sélection s'étendant à un très grand nombre de candidats qualifiés, soit appliquée au grade junior, c'est-à-dire essentiellement au grade P-2;
- que des méthodes de sélection moins sophistiquées, mais fondées sur des tests écrits et oraux soient appliquées aux grades supérieurs au niveau P-2, en particulier aux grades P-3 et P-4;
- qu'enfin des méthodes simplifiées fondées essentiellement sur l'examen des travaux des candidats et sur des interviews systématiques soient appliquées aux grades P-5, D-1 et même D-2.

5/ JIU/NOTE/77/1 sur le recrutement des administrateurs dans le Système des Nations Unies. Voir en particulier le para. 9 de cette note (ce document peut être obtenu sur demande au Secrétariat du CCI).

42. Pour que ces méthodes puissent permettre de garantir la cohérence de l'ensemble et l'équité pour chacun des candidats, il paraît indispensable d'avoir recours pour la vérification et la correction des tests écrits et oraux pour les grades P-3 et au-dessus, aux mêmes comités ou jurys par groupe professionnel que ceux appelés à corriger les épreuves des concours juniors, ou au moins, (pour respecter les impératifs de composition hiérarchique) des comités qui comprendraient une partie des membres de ces jurys. Les mesures à prendre sont différentes à l'Organisation des Nations Unies et dans les autres organisations.

43. A l'ONU, il suffirait de poursuivre et de compléter des expériences en cours pour les concours de recrutement extérieurs au grade P-2. La période transitoire prévue par la résolution 35/210 de l'Assemblée Générale (Annexe, Partie III) va se terminer le 31 Décembre 1982. Il va donc falloir passer à la généralisation de la méthode. Or, les expériences qui ont été faites apparaissent dès maintenant comme positives : le soin qui a été pris de faire appel à des personnalités particulièrement compétentes et qualifiées pour la composition des jurys, le nombre des candidats qui se sont présentés dans les divers pays 6/, la qualité des administrateurs recrutés par cette méthode reconnue par les services où ils ont été affectés, sont les éléments principaux de ce bilan d'ensemble. Les leçons de ces expériences devraient donc pouvoir être tirées rapidement, notamment en ce qui concerne la nature des épreuves, en utilisant en particulier les avis des membres des jurys des concours. Le passage au régime définitif devrait donc pouvoir s'effectuer sans difficulté majeure.

44. En revanche, il serait important d'examiner à quelles conditions on pourrait instituer des méthodes objectives de recrutement aux niveaux P-3 et P-4 en particulier : des tests écrits et oraux devraient être étudiés et expérimentés le plus rapidement possible et l'expérience acquise à cet égard par les membres des jurys de concours devrait être utilisée à cette fin. Enfin, les conditions d'accès au grade P-5, en particulier les méthodes nécessaires pour systématiser les interviews orales et l'examen des travaux des candidats devraient être étudiés puis règlementés.

45. Les autres organisations devraient sérieusement considérer comment elles pourraient, de leur côté, instituer des méthodes objectives de recrutement à tous les niveaux de grade et s'associer suivant une méthodologie à déterminer aux expériences de concours juniors inaugurées par l'ONU. Sur ce second point en particulier, des phases expérimentales pourraient être envisagées, qui permettraient de déterminer pour quels groupes professionnels l'expérimentation serait la plus aisée 7/, selon quelles modalités les organisations pourraient se répartir la participation aux jurys ou les responsabilités d'organisation des futurs concours. A moyen terme, il serait souhaitable que, pour les groupes professionnels les plus importants, de nombreuses organisations s'associent pour faire passer des concours communs. On obtiendrait ainsi de meilleurs résultats au moindre prix.

6/ En Italie, en 1974, 580 candidats pour 10 postes; en République Fédérale d'Allemagne en 1974, 404 candidats pour 15 postes; au Japon en 1975, 339 candidats pour 10 postes; au Royaume-Uni en 1975, 47 candidats pour 2 postes, en France, en 1979, 140 candidats pour 3 postes; au Brésil, en 1980, 550 candidats pour 6 postes, etc.

7/ Il devrait surtout s'agir des groupes les plus nombreux et de ceux qui sont communs à toutes les organisations (groupes professionnels de l'administration et de la gestion) ou à plusieurs d'entre elles (par exemple, les groupes professionnels des économistes, des juristes, du développement social, etc.).

46. Un mouvement d'ensemble vers l'organisation de méthodes objectives de recrutement pour l'entrée dans les divers groupes professionnels est devenu maintenant indispensable. La recommandation n° 2 est en conséquence la suivante :

Recommandation n° 2 :

Institution de méthodes objectives de recrutement :

- (i) toutes les organisations devraient examiner comment elles pourraient mettre au point, de préférence suivant une méthodologie commune à l'ensemble du Système, des méthodes objectives de recrutement,
- (ii) pour la catégorie des administrateurs, ces méthodes devraient comprendre :
 - au niveau P-2, l'utilisation de concours de recrutement, suivant le modèle déjà mis au point par l'Organisation des Nations Unies, des phases d'association expérimentales des organisations au concours ONU pouvant être envisagées,
 - aux niveaux P-3 et P-4, l'utilisation de tests écrits et oraux,
 - aux niveaux P-5 et au-dessus, l'utilisation systématique d'interviews orales effectuées suivant des méthodes agréées et l'examen des travaux des candidats.

Pour assurer la cohésion de l'ensemble et l'équité pour tous les candidats, les comités assurant la correction des épreuves des concours juniors, la correction des tests écrits et oraux aux niveaux P-3 et P-4 et les interviews aux niveaux P-5 et au-dessus devraient, autant que possible, pour chaque groupe professionnel, être composés, au moins en partie, des mêmes personnes.

- (iii) en ce qui concerne les fonctionnaires de la catégorie des services généraux, il est recommandé que l'utilisation de méthodes objectives de recrutement soit également généralisée selon des modalités à définir ultérieurement.

Champ d'application :

Cette recommandation concerne toutes les organisations. Toutefois, l'Organisation des Nations Unies a déjà commencé à définir une politique en ce domaine, et il suffit pour elle de la confirmer et de la développer. D'autre part, des modalités particulières, ou simplifiées, pourraient être établies pour les petites agences ou pour certains groupes professionnels à caractère très technique.

CHAPITRE IV

ORGANISATION DES CARRIERES ET PROMOTIONS

47. L'utilisation systématique de la notion de groupe professionnel et l'institution de méthodes objectives de recrutement fournissent les bases d'un système d'organisation des carrières. Pour qu'un tel système puisse fonctionner correctement, il faut toutefois encore:

- a) définir les conditions objectives permettant aux fonctionnaires faisant carrière comme à ceux recrutés pour des durées déterminées, d'avoir des possibilités normales de promotion,
- b) définir les mesures permettant de garantir le maximum d'équité dans les décisions des promotions,
- c) associer le personnel à la définition des plans des carrières,
- d) intégrer les méthodes de formation du personnel avec l'organisation des carrières.

A. Conditions objectives permettant d'offrir à toutes les catégories de personnel des possibilités équitables de promotion

48. L'organisation rationnelle des carrières implique qu'il soit possible d'offrir à tous les fonctionnaires et, en particulier, à ceux recrutés au grade junior, des perspectives d'avancement raisonnables, conformes au rythme moyen d'avancement par groupe professionnel dont l'officialisation vient d'être recommandée. De telles perspectives d'avancement doivent concerner au premier chef les personnels faisant carrière, mais doivent aussi être offertes au personnel recruté pour des durées limitées, dans la mesure où ceux-ci restent pendant une période suffisante au service des organisations. Or, aucune possibilité de ce genre n'existe :

- si les recrutements se font de façon anarchique à tous les niveaux de grade, sans qu'une certaine proportion des postes de chaque grade soit réservée aux fonctionnaires de grade immédiatement inférieur,
- si les principes de la distribution géographique équitable ne sont pas correctement appliqués au moment du recrutement,
- si la relation entre possibilités de promotion et disponibilité de postes est trop rigide.

49. Le rapport n° 1 a expliqué quels étaient les avantages et les inconvénients des pratiques actuelles de l'ONU obligeant à rechercher des candidats pour toute nouvelle vacance de poste en premier lieu à l'intérieur de l'Organisation. Il est indispensable d'adopter, dans toutes les organisations, des méthodes plus précises, si l'on souhaite pouvoir organiser rationnellement les carrières. Il faut, en réalité, régler les conditions des recrutements à l'extérieur pour chaque niveau de grade. Pour les administrateurs, une telle réglementation devrait consister à

établir un pourcentage maximal de recrutements à l'extérieur pour chaque grade au-dessus du grade P-2, soit pour l'ensemble de l'organisation, soit pour chacun des grands groupes professionnels.

50. La fixation de tels pourcentages ne saurait être arbitraire et exige pour chaque organisation et, même pour chaque grand groupe professionnel, des études précises, une relation mathématique existant en fait entre la durée moyenne d'avancement souhaitée et le nombre des postes dans chaque grade 8/. Il est enfin évidemment nécessaire de réserver des recrutements extérieurs pour les fonctionnaires bénéficiant de contrats de durée déterminée et ne faisant pas carrière. Une réglementation du pourcentage de recrutement pour chaque grade est cependant souhaitable, de manière à sortir de l'imprécision et de l'arbitraire actuels. La possibilité de réduire les recrutements extérieurs au grade P-3 au strict minimum nécessaire devrait être étudiée tout particulièrement, car ces recrutements ont tendance à se développer au dépens des possibilités de promotion des administrateurs recrutés au niveau P-2, ainsi qu'au dépens du nombre des recrutements à ce grade.

51. Des précautions doivent aussi être prises afin d'éviter que les considérations légitimes au sujet de la distribution géographique équitable ne viennent empêcher le développement normal des carrières. Tel serait le cas si des blocages dans les possibilités de promotion étaient dûs à la sur-représentation, dans telle ou telle nationalité, à un certain niveau de grade. Aussi, est-il indispensable de veiller à ce que les recrutements à tous les niveaux de grade et, en particulier, au grade junior, se répartissent de façon à couvrir chaque année le plus grand nombre de pays possible, dans des proportions conformes aux quotas existants.

52. Enfin, pour établir un véritable système de carrière, il est indispensable d'examiner sérieusement la possibilité de jumeler certains grades. Le rapport n° 1 a expliqué l'intérêt d'un tel système et montré qu'il était parfaitement compatible avec les méthodes de classification des postes, pourvu qu'on ne les applique pas dans un esprit trop étroit et avec une trop grande rigidité (cf. rapport n° 1, para. 78 et annexe n° VI). Nous ne répéterons pas ici ces arguments, mais nous souhaitons qu'ils soient très sérieusement pris en considération.

53. En ce qui concerne l'ONU, le Secrétaire général, dans ses commentaires sur le rapport JIU/REP/80/9 (Doc.A/35/418/Add.1 du 21 octobre 1980) s'était déclaré prêt à entreprendre l'étude demandée dans la recommandation n° 3 de ce rapport, sur la possibilité de jumeler des postes P-2 et P-3, en transformant la majorité des postes P-3 en postes P-2/P-3 (cf. paragraphes 26-28 du rapport JIU/REP/80/9) 9/.

8/ Les pyramides des grades publiées en Annexe n° II illustrent et permettent de comprendre ce phénomène.

9/ Nous rappelons que le système proposé dans ce rapport était le suivant :

"a) La majorité des postes P-3 seraient, pour les besoins du recrutement, considérés comme des postes P-2/P-3. Ceci est fondé sur l'hypothèse qu'une personne recrutée à l'extérieur, quel que soit son niveau de qualification, a toujours besoin d'un certain temps pour acquérir les compétences nécessaires

Cette étude ne semble pas avoir été faite. Il serait souhaitable qu'elle le soit, qu'elle puisse être étendue à l'ensemble des organisations et qu'elle porte aussi sur la possibilité de transformer des postes P-4 en postes P-3/P-4.

B. Mesures permettant de garantir le maximum d'équité dans les décisions de promotion

54. Les paragraphes 21, 22 et 76 du rapport n° 1 ont rappelé les difficultés concernant les méthodes de notation et de promotion et les efforts poursuivis pour améliorer la situation actuelle. Pour que le "professionnalisme" puisse se développer comme il est souhaitable dans le cadre des groupes professionnels, il apparaît indispensable que les promotions soient effectuées dans ce même cadre. On sait que l'une des causes les plus graves du malaise existant pour les fonctionnaires, à quelque catégorie qu'ils appartiennent, est le sentiment que toutes les garanties nécessaires à une appréciation équitable de la qualité de leur travail et de leurs efforts ne sont pas réunies et que les décisions de promotion ne sont pas, dans l'ensemble, suffisamment équitables.

55. Nous avons vu, par ailleurs, qu'en ce qui concerne les méthodes de recrutement, il serait extrêmement souhaitable de confier aux mêmes commissions de personnes qualifiées pour chaque groupe professionnel, le soin d'assurer le contrôle de tests écrits et oraux (y compris les épreuves des concours juniors) à tous les niveaux de grades entre P-2 et P-5 au moins. Il serait tout à fait rationnel d'envisager de leur confier également le contrôle des décisions de promotions et même de notation.

56. Une telle concentration dans des commissions de personnes compétentes désignées par groupes professionnels (comme le sont actuellement les jurys d'examen à l'ONU avec une égale proportion de représentants de l'administration et de représentants du personnel) des pouvoirs de contrôle des recrutements à tous les niveaux de grades et des mécanismes de promotion apporterait incontestablement beaucoup plus de garanties d'équité au personnel et de cohérence dans la gestion d'ensemble des carrières que les systèmes actuellement en vigueur. Il est évident que leur composition devrait refléter les différentes sensibilités culturelles présentes dans les secrétariats.

pour remplir correctement les fonctions correspondantes au niveau P-3. Une liste des postes P-3 qui, pour des raisons de spécificité et de spécialisation, devraient être exclus du recrutement par concours, serait établie et ces postes seraient considérés comme P-3 seulement.

b) Les nominations aux postes P-2/P-3 seraient faites en priorité par transferts latéraux de fonctionnaires occupant des postes P-1/P-2 ou des postes P-3. Ces nominations rendraient un autre poste vacant. Les personnes ayant l'ancienneté nécessaire seraient nommées au niveau P-3.

c) C'est seulement dans le cas où on ne trouverait pas de candidats qualifiés ou intéressés en provenance de l'intérieur du Secrétariat qu'un poste P-2/P-3 serait pourvu par un candidat en provenance de la liste de réserve résultant des concours. De telles nominations seraient faites obligatoirement à P-2, avec promotion possible dans le même poste après une période minimum.

d) Il y aurait ainsi deux manières de pourvoir un poste P-2/P-3 vacant, par promotion interne ou transfert, d'une part, et par utilisation de la liste de réserve, d'autre part."

C. Consultation des personnels sur les types de postes, les lieux d'affectation et le déroulement de leur carrière; méthode des plans de carrière

57. Comme cela est rappelé dans les paragraphes 73 à 75 du rapport n° 1 et dans son annexe II (para. 16), le Corps commun d'inspection a recommandé, en 1971, pour l'ONU, l'institution d'un système de planification des affectations et de plans individuels standards de carrière, qui seraient proposés par l'organisation à chaque administrateur et comportant des engagements réciproques ayant un caractère contractuel pour une période de 6 ans et des indications non-contractuelles pour une période à plus long terme, ainsi que la création d'un service de planification des carrières (cf. Rapport JIU/REP/71/7 (A/8454) rec. n° 9).

58. De son côté, la CFPI, dans son rapport A/34/30 à l'Assemblée générale (1979), paragraphe 217, a développé les éléments d'un programme d'organisation des carrières" comportant 7 étapes :

- identification/ré-évaluation des besoins et des aptitudes relatives à la carrière,
- échange de renseignements, orientation,
- mise au point des plans de carrières provisoires,
- intégration des plans de carrière,
- exécution des plans de carrière,
- examen et évaluation des résultats,
- échange de renseignements-évaluation des mesures prises concernant la carrière.

D'autre part, le rapport de la CFPI, à la 36ème Session de l'Assemblée générale (doc.A/36/30), propose dans son Annexe X, des modèles d'imprimés utilisables en même temps pour la notation et l'établissement des plans de carrière.

59. Sans doute des difficultés pratiques - manque d'effectifs et de spécialistes - expliquent-elles que ces recommandations n'aient pas été mises en oeuvre. Même si leurs modalités peuvent faire l'objet de discussions et de mises au point, l'organisation d'une consultation systématique des fonctionnaires, aussi bien de la catégorie des administrateurs que de celle des services généraux paraît maintenant indispensable dans le cas des cheminements de carrière-type correspondant à chaque groupe professionnel. Cette consultation devrait porter sur les types de postes, les types de formation et les lieux d'affectation en particulier 10/.

10/ Il devrait être entendu qu'une telle consultation ne réduirait pas l'autorité des Chefs de Secrétariat en ce qui concerne les décisions au sujet des lieux d'affectation. Au surplus, le CCI a déjà recommandé que des considérations relatives à la rotation soient prises en compte au moment des décisions de promotion.

D. Intégration des méthodes de formation du personnel avec l'organisation des carrières

60. Les programmes de formation du personnel sont très inégalement développés suivant les organisations. Une étude comparée révélerait des différences considérables, non seulement dans l'importance des crédits et du temps consacré à ces activités, mais aussi dans les objectifs poursuivis. La mise en place de systèmes d'organisation des carrières ne peut se concevoir sans que l'on envisage de généraliser des programmes sérieux de formation du personnel (aussi bien pour les agents des services généraux que pour les administrateurs). Le Corps commun d'inspection a fait, dans le passé, des recommandations dans ce sens pour l'Organisation des Nations Unies (Rapport JIU/REP/71/1 sur les administrateurs de l'ONU), mais elles n'ont pas suscité beaucoup d'intérêt. Il paraît maintenant indispensable :

- que des programmes de formation et de recyclage professionnels soient mis au point dans le cadre des groupes professionnels,
- que des programmes soient aussi prévus pour faciliter le passage d'un groupe professionnel à un autre aux fonctionnaires qui le souhaiteraient, surtout pour la catégorie des agents des services généraux,
- qu'un lien soit établi entre les programmes de formation et le développement des carrières.

Des études devraient être entreprises à cette fin, au moins dans toutes les grandes organisations.

Recommandation n° 3 :

Organisation des carrières et promotions.

Les organisations devraient prendre des mesures :

- a) pour déterminer (au moins approximativement) les pourcentages souhaitables de recrutements à l'extérieur pour chaque grade (et éventuellement pour chaque groupe professionnel),
- b) en ce qui concerne les administrateurs et pour la majorité des groupes professionnels, pour renforcer le nombre des recrutements effectués au niveau P-2 et pour réduire considérablement le nombre des recrutements au niveau P-3.
- c) pour jumeler le plus grand nombre de postes P-3 avec des postes P-2 et de postes P-4 avec des postes P-3,
- d) pour mieux intégrer, dans les politiques de recrutement, des considérations relatives au respect de la distribution géographique, afin que les promotions méritées ne soient pas gênées par l'appartenance des fonctionnaires à telle ou telle nationalité,
- e) pour mettre en oeuvre le plus rapidement possible des systèmes de consultation du personnel sur le développement et la planification de leur carrière et établir des plans de carrière à moyen et à long terme,

- f) pour modifier les méthodes actuelles de promotion en remplaçant les mécanismes actuels de comités ou de conseils de nomination et de promotion par un système de comités spécialisés par groupes professionnels (pour les groupes importants) et de sous-comités ou de représentation ad hoc (pour les groupes à effectifs réduits); ces comités spécialisés devraient jouer le rôle de jurys pour la correction des tests écrits et oraux utilisés pour les recrutements et de comités des nominations et promotions (au moins pour les postes P-2 à P-4 inclus) spécialisés par groupes professionnels,
- g) pour développer à un niveau raisonnable les activités de formation en cours d'emploi et, pour les intégrer à une politique d'organisation des carrières.

Champ d'application :

Toutes les organisations, toutes les catégories de personnel.

CHAPITRE V

LES TYPES DE CONTRATS

61. Le rapport n° 1 a traité du problème des types de contrats dans ses paragraphes 26 et 27 et 51 à 55. Les idées qui y sont développées tendent à clarifier une situation qui est rendue actuellement confuse, en particulier par le fait que des contrats de durée déterminée sont renouvelés dans des proportions très importantes pour des périodes longues et qui équivalent souvent au déroulement complet d'une carrière (cf. annexe n° III du rapport n° 1) et que les critères d'attribution des contrats permanents ou des contrats de durée déterminée sont insuffisants.

62. Le paragraphe 55 du rapport n° 1 a proposé quelques critères pour l'attribution des contrats permanents. Nous proposons que :

- d'une part, aucun contrat permanent ne puisse être octroyé au-delà du nombre maximum résultant des proportions fixées entre le personnel de carrière et le personnel ne faisant pas carrière,
- d'autre part, que des critères liés à la personne devaient comprendre, en ce qui concerne les contrats permanents :
 - (i) la passation obligatoire, soit d'un concours, soit de tests écrits et oraux, et une période probatoire variant de deux à cinq ans,
 - (ii) les conditions d'âge : la règle selon laquelle aucun contrat permanent ne peut être octroyé au-delà de 50 ans pouvant être maintenue 11/,
 - (iii) les conditions de non-appartenance à un autre système de carrière, aucun contrat permanent ne devant être octroyé à des personnels en position de détachement d'une administration nationale ou d'une université, etc.

63. Les recommandations qui viennent d'être faites pour l'organisation des carrières d'une partie du personnel devraient maintenant permettre d'étudier de façon plus précise l'utilisation des contrats permanents et des contrats de durée déterminée. Il est d'ailleurs possible de noter tout de suite que l'application d'un véritable système de carrière à une partie du personnel de la catégorie des administrateurs ne signifie pas pour autant que tout le personnel faisant carrière devrait se voir attribuer des contrats permanents.

64. Il devrait être possible en particulier :

- de considérer qu'un contrat permanent ne peut être attribué en début de carrière. Ceci pourrait conduire à décider que pendant une certaine période, par exemple les cinq premières années, il ne sera possible d'accorder que des contrats de durée déterminée (par exemple, deux contrats successifs de deux ans, puis trois ans). Cette méthode pourrait utilement remplacer la méthode actuelle des contrats de stage (qui sont plus brefs et qui sont pratiquement équivalents à des contrats permanents),

11/ Ce critère est déjà, quoique de façon inégale, généralement appliqué.

- de limiter l'attribution successive de contrats de durée déterminée au-delà d'une durée de dix ans, sauf pour deux catégories de fonctionnaires, ceux recrutés au-delà de l'âge limite qui vient d'être suggéré et les fonctionnaires détachés.

65. Enfin la suggestion qui a été faite au paragraphe 54 du rapport n° 1 au sujet de la possibilité d'organiser un système de "détachements alternés" devrait être sérieusement considérée. Le Secrétaire Général de l'ONU, dans ses commentaires sur le rapport n° 1 (A/36/432/Add.2) a indiqué que "s'il convenait de réglementer les modalités de détachement des fonctionnaires qui accomplissent alternativement des périodes de service auprès de leur gouvernement et au Secrétariat, il ne faudrait pas le faire en instituant un nouveau type de nomination". Les auteurs du présent rapport ne pensent pas en effet qu'il soit nécessaire d'instituer un nouveau type de nomination, mais qu'il existe en ce domaine un besoin de réglementation qui pourrait être établi sur des bases communes pour l'ensemble des organisations du Système des Nations Unies.

Recommandation n° 4 :

Types de contrat

- (i) Les organisations devraient étudier et établir des critères précis pour l'attribution des contrats permanents en utilisant les suggestions faites dans les paragraphes 62 à 65 du présent rapport,
- (ii) une réglementation des modalités de détachement des fonctionnaires nationaux qui accomplissent alternativement des périodes de service auprès de leur gouvernement et dans les secrétariats des diverses organisations devrait être mise au point.

Champ d'application

Toutes les organisations; fonctionnaires de la catégorie des administrateurs seulement.

CHAPITRE VI

CONCLUSION

66. Les auteurs de ce rapport sont conscients que les recommandations proposées ici entraîneront, si elles sont approuvées, une réforme fondamentale des pratiques actuelles. Ils savent que cette réforme exigera, aussi bien pour son examen par toutes les parties intéressées que pour sa mise en oeuvre au niveau du Système des Nations Unies beaucoup de persévérance, beaucoup d'efforts et beaucoup de temps. Mais ils sont également convaincus que cette réforme est maintenant devenue absolument indispensable.

67. Sans doute, la mise en oeuvre d'une réforme de ce genre doit-elle être faite en tenant compte des différences existant entre les diverses organisations. Des méthodes qui sont concevables au niveau de Secrétariats aussi importants par le nombre de leurs fonctionnaires que ceux de l'ONU et des principales grandes agences, doivent être adaptées et simplifiées quand il s'agit d'organisations dont le nombre des fonctionnaires est beaucoup plus réduit. Toutefois, dans toute la mesure du possible, et notamment grâce à une application générale des mêmes principes et du système des groupes professionnels dont beaucoup sont communs à plusieurs organisations, l'unité du système commun doit être préservée.

68. L'efficacité des services et le bon usage des fonds, qui sont les objectifs essentiels confiés par son statut au Corps commun d'inspection, ne peuvent être obtenus que si le personnel affecté à l'exécution des missions complexes et diverses confiées aux organisations internationales possède le "professionalisme" nécessaire et travaille dans des conditions satisfaisantes ce que la continuation des pratiques actuelles ne permet pas. C'est pourquoi il est maintenant nécessaire que les Etats membres donnent des instructions pour qu'une reconversion s'effectue le plus rapidement possible.

Annexe n° I : Problème des procédures concernant l'examen des recommandations de ce rapport.

Le statut du Corps Commun d'Inspection prévoit, dans son article 11, paragraphe 4, e) :

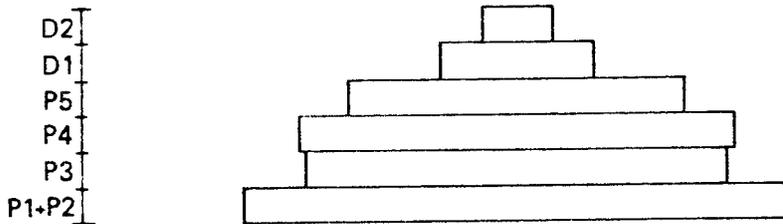
"Lorsqu'un rapport concerne deux ou plusieurs organisations, les chefs de secrétariat intéressés se consultent normalement dans le cadre du Comité administratif de coordination et, dans la mesure du possible, coordonnent leurs observations. Le rapport ainsi que les observations conjointes des chefs de secrétariat et toutes observations de chacun d'eux sur les questions concernant particulièrement son organisation sont publiés en temps voulu pour être soumis aux organes compétents des organisations dans un délai de six mois au plus après la réception du rapport, pour que lesdits organes les examinent à leur prochaine session."

Le présent rapport, étant publié officiellement par le Corps Commun d'Inspection au mois de mars 1982, devrait donc faire l'objet des commentaires officiels des chefs de secrétariat dans le cadre du Comité administratif de coordination, avant la fin du mois de septembre 1982. Il devrait donc pouvoir être examiné par les organes compétents des organisations qui se réuniront après le 1er octobre 1982 et, en particulier, par l'Assemblée générale des Nations Unies, à sa session d'automne 1982.

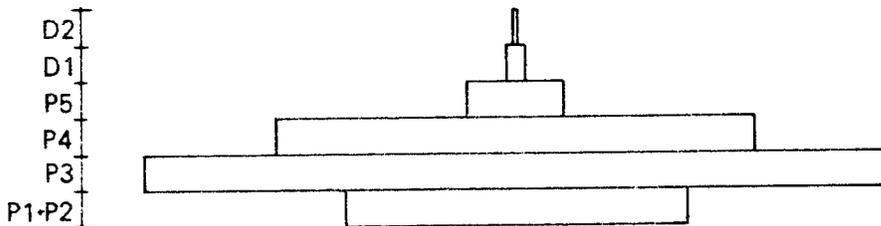
La Commission de la fonction publique internationale doit présenter, de son côté, un rapport sur le même sujet (résolution 35/210 de l'Assemblée générale) et elle a été priée, par la résolution 36/233 de l'Assemblée générale, de tenir compte, dans son étude, des rapports pertinents du Corps Commun d'Inspection. En l'occurrence, les rapports pertinents sur ce sujet sont le rapport JIU/REP/81/11 sur "Les choix possibles en matière de personnel" et le présent rapport.

Annexe n° II : Profils de carrière; pyramides des grades par groupe professionnel, telles qu'elles apparaissaient en 1970 (rapport JIU/REP/71/7 de Juillet 1971 *

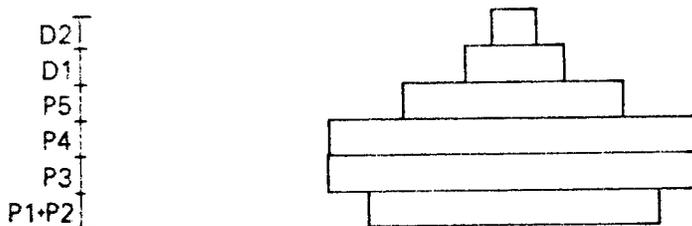
Les administrateurs - généralistes



Les fonctionnaires des services linguistiques



Economistes - sciences sociales



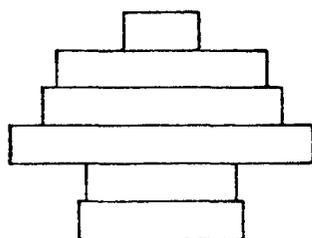
58. La comparaison des formes des pyramides des 3 catégories numériquement les plus importantes montre clairement que les carrières de fonctionnaires des services linguistiques sont limitées en fait à P4, le nombre de postes de P5 étant 5 fois moins important que celui du nombre de postes de P4.

Au contraire, la carrière de administrateurs-généralistes se déroule harmonieusement jusqu'à P.5 inclusivement et a encore des possibilités de développement au niveau des classes D.1 et D.2.

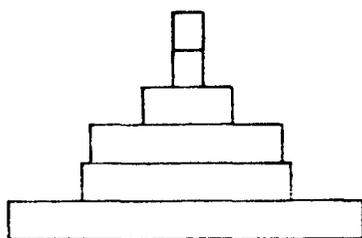
La pyramide des économistes se restreint plus rapidement à partir du niveau P5.

* La situation actuelle est un peu différente pour les fonctionnaires des services linguistiques (nombre de P-5 plus élevé); pour l'ensemble des groupes, le nombre des P-1, P-2 est probablement moins grand.

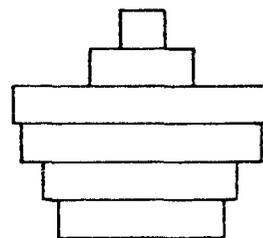
Affaires politiques



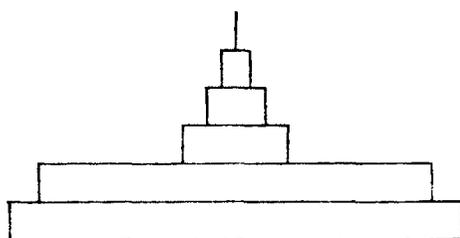
Vérificateurs des comptes
et comptables



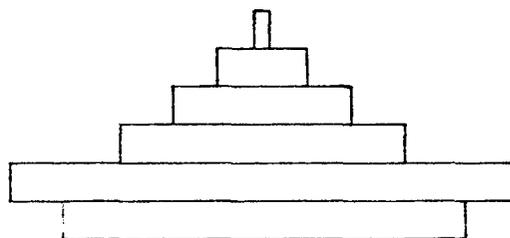
Juristes



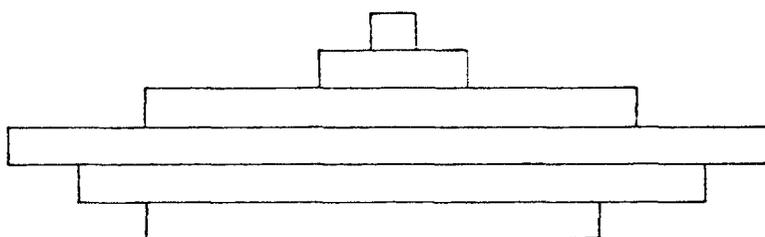
Bibliothécaires



Statisticiens



Fonctionnaires de l'information



59. Les pyramides des autres catégories présentent aussi de considérables différences de forme, les vérificateurs des comptes et les comptables et surtout les bibliothécaires ayant des pyramides larges à la base aux niveaux P1, P2, P3, puis se rétrécissant très rapidement aux niveaux P4, P5.

Les pyramides des statisticiens et des fonctionnaires des services d'information sont plus classiques.

Celles des juristes et des fonctionnaires des affaires politiques sont très ouvertes au sommet.





