

**MOUVEMENT DE PERSONNEL  
ET DÉLAIS DE RECRUTEMENT  
(ABATTEMENT)**

*Etabli par*

***Raúl Quijano***

**Corps commun d'inspection**



**Genève  
1994**

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Sigles et acronymes .....		4
RESUME ANALYTIQUE, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....		5
Introduction .....	1 - 6	8
PREMIERE PARTIE. RENSEIGNEMENTS GENERAUX CONCERNANT L'ABATTEMENT POUR MOUVEMENTS DE PERSONNEL.....	7 - 15	10
DEUXIEME PARTIE. DELAIS DE RECRUTEMENT ET UTILISATION DE L'ABATTEMENT DANS LES ORGANISMES DES NATIONS UNIES...	16 - 39	12
<u>Annexe</u>	Extraits du tableau 11 du rapport sur "L'établissement du budget dans les organisations du système des Nations Unies". Quelques comparaisons (Vol. II - Tableaux comparatifs) - Etabli par S. Schumm (JIU/REP/89/9 (Vol. II)) .....	20

Sigles et acronymes

AIEA	-	Agence internationale de l'énergie atomique
CCQA	-	Comité consultatif pour les questions administratives
CCQAB	-	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
FAO	-	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
OACI	-	Organisation de l'aviation civile internationale
OIT	-	Organisation internationale du Travail
OMI	-	Organisation maritime internationale
OMM	-	Organisation météorologique mondiale
OMPI	-	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	-	Organisation mondiale de la santé
ONU	-	Organisation des Nations Unies
ONUDI	-	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
UIT	-	Union internationale des télécommunications
UNESCO	-	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UPU	-	Union postale universelle

RESUME ANALYTIQUE, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

A l'origine, l'abattement pour mouvements de personnel visait à prendre en compte un phénomène naturel consécutif au renouvellement du personnel et aux délais de recrutement. Les Etats Membres se sont rendu compte que les délais de recrutement permettaient de faire des "économies" et, dans beaucoup d'organismes des Nations Unies, cette pratique a été progressivement érigée en politique du personnel, afin de réaliser des économies.

Pendant plusieurs décennies, la situation financière dans la plupart des organisations est demeurée stable, ce qui a permis la création de nouveaux postes, laquelle a entraîné de nouvelles vacances de postes et de nouveaux délais de recrutement. De ce fait, la fixation d'un pourcentage d'abattement n'était pas considérée comme une pratique trop rigide empêchant la bonne exécution des programmes.

Mais ces dernières années, la situation financière mondiale s'est modifiée et certaines organisations ont été aux prises avec des difficultés financières qui les ont amenées à réduire considérablement le nombre de leurs postes. Tel a été le cas de l'UNESCO qui a dû supprimer quelque 800 postes. L'Organisation des Nations Unies n'est pas mieux lotie et l'Assemblée générale, dans sa résolution 48/228 du 23 décembre 1993, vient à peine de mettre fin au gel du recrutement institué en 1985.

Si certaines organisations semblent être parvenues sans trop de mal à respecter le pourcentage d'abattement en vigueur, dans bien des cas, celui-ci a obligé à limiter artificiellement le recrutement, ce qui, non seulement a compromis l'exécution de programmes importants mais a même contraint à licencier des fonctionnaires pour atteindre le pourcentage de postes vacants prévu, mesure qui a eu un effet démoralisant pour le personnel.

Ce problème a conduit l'UNESCO à demander au Corps commun d'inspection d'entreprendre une enquête sur l'utilisation de l'abattement pour mouvements de personnel dans les organismes des Nations Unies en vue de déterminer si cette pratique devrait être poursuivie, modifiée ou abandonnée.

Après avoir adressé un questionnaire aux organismes des Nations Unies, l'Inspecteur s'est rendu au siège d'un certain nombre d'entre eux, afin d'analyser les pratiques actuellement suivies en ce qui concerne l'abattement et de déterminer si elles étaient satisfaisantes ou si elles devaient être réexaminées et révisées. Comme il a pu le constater en s'entretenant avec des fonctionnaires de différentes organisations, les pratiques suivies au sein du système des Nations Unies en ce qui concerne l'application d'un abattement ou d'une réduction correspondant au pourcentage de postes vacants sont loin d'être uniformes, et ce qu'il y a de plus frappant à cet égard dans le système, c'est justement la diversité des modalités d'application de ce mécanisme budgétaire.

Les conclusions qui se dégagent des entretiens que l'Inspecteur a eus avec un certain nombre de fonctionnaires de grandes organisations sont les suivantes :

(a) L'abattement pour mouvements de personnel qui visait, à l'origine, à tenir compte des économies réalisées fortuitement du fait du renouvellement normal du personnel est devenu, dans certaines organisations - et sous la pression des Etats Membres - un moyen d'ajuster artificiellement le budget et d'économiser sur les dépenses de personnel.

(b) Les techniques employées pour calculer cet ajustement budgétaire varient selon les organisations, chacune procédant à sa façon.

(c) Une pratique courante consiste à prévoir des pourcentages d'abattement différents pour la catégorie des administrateurs et pour la catégorie des services généraux et les catégories apparentées.

(d) Vu les spécificités et les particularités des programmes des organismes des Nations Unies, des spécialistes doivent être recrutés, parfois rapidement. L'application d'un abattement élevé est la principale cause de l'allongement des délais de recrutement, ce qui empêche de déployer les maigres ressources en personnel disponibles de façon à assurer la bonne exécution des programmes approuvés par les Etats Membres.

Au total, comme certaines organisations l'ont souligné, cette situation est à bien des égards malsaine et il est nécessaire de la réexaminer en tenant compte de toutes les spécificités des organisations. De l'avis de l'Inspecteur, l'utilisation d'un abattement comme technique budgétaire est utile et peut être considérée comme une "ceinture de sécurité" dans le cadre de la gestion des dépenses de personnel. Mais il ne faudrait pas s'en servir uniquement pour économiser sur les dépenses du personnel, au détriment de l'exécution des programmes.

L'ensemble de recommandations proposées par l'Inspecteur dans son rapport vise à permettre aux responsables d'examiner dans quelle mesure les organisations sont capables de travailler avec un abattement donné, sans que cela rejaillisse sur la fonction la plus importante de nombre de ces organismes, à savoir l'exécution de leurs programmes tant du point de vue qualitatif et quantitatif que du point de vue financier.

#### Recommandation 1

Afin d'harmoniser les méthodes et techniques de budgétisation ainsi que les modalités de présentation du budget, les organisations devraient employer une terminologie et une définition de l'abattement pour mouvements de personnel - uniformes et précises. L'utilisation et la définition de cette technique devraient être bien comprises, le but étant de tendre vers l'instauration d'une pratique généralement acceptée tout en tenant compte des difficultés propres à chaque organisation.

#### Recommandation 2

L'application d'un abattement pour mouvements de personnel est une pratique ancienne qui devrait être maintenue car elle permet de prendre en compte un phénomène naturel, à savoir les économies réalisées fortuitement du fait de diverses méthodes et difficultés de recrutement; mais elle ne devrait pas être imposée en tant qu'ajustement obligatoire

pour contraindre les organisations à différer le moment de pourvoir des postes inscrits au budget, au détriment du programme.

Recommandation 3

Les Etats Membres devraient reconnaître qu'il faut faire preuve de souplesse dans l'application de cet abattement afin de pouvoir réaliser des économies raisonnables sans compromettre l'exécution des programmes, en tenant compte de l'évolution de la situation et des difficultés propres à chaque organisation.

Recommandation 4

L'UNESCO qui a éprouvé de grosses difficultés dans ce domaine pourrait, comme la plupart des grandes organisations le font déjà, appliquer des pourcentages d'abattement différents pour les postes de la catégorie des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur et pour les postes de la catégorie des services généraux, ce qui lui assurerait une marge de manoeuvre plus grande.

### Introduction

1. Lorsqu'il s'est penché sur la question de l'abattement pour mouvements de personnel, l'Inspecteur a constaté que différents termes et expressions étaient utilisés dans les budgets et documents des organisations 1) abattement pour mouvements de personnel appelé aussi abattement pour délais de recrutement, 2) délais de recrutement, 3) pourcentage de postes vacants, 4) renouvellement du personnel. Il a découvert que dans certaines organisations, il n'existait pas de définition type de ces termes et expressions. Dans les documents de l'Organisation des Nations Unies, on trouve l'expression "coefficients de recrutement différé"; le PNUE parle d'"ajustement pour mouvements de personnel et délais de recrutement" tandis que le CCQAB, dans un document de l'Assemblée générale, utilise l'expression "abattement au titre des postes vacants". A l'OIT, il est question de l'"ajustement pour mouvements de personnel (abattement)". Les définitions ci-après utilisées dans les documents officiels reflètent ces différentes conceptions :

CCQA - "Ajustement pour mouvements de personnel. Facteurs (positifs ou négatifs) appliqués aux prévisions budgétaires relatives au personnel, afin de tenir compte du renouvellement du personnel et des retards au recrutement auxquels on s'attend."  
(Glossaire du CCQA, ACC/1983/FB/1, p. 3)

FAO - "L'abattement pour délais de recrutement s'entend de la réduction opérée sur le montant des crédits budgétaires prévus pour financer les postes permanents (traitements et dépenses communes de personnel pour les postes de la catégorie des administrateurs et de la catégorie des services généraux) afin de tenir compte des effets du renouvellement du personnel, des cessations de service et des délais de recrutement, y compris pour les nouveaux postes."  
(Doc. FC 72/4, septembre 1991)

UNESCO - "L'ajustement pour mouvements de personnel et délais de recrutement qui constitue ce que l'on appelle "l'abattement" est en fait une réduction globale opérée sur le montant du budget des dépenses de personnel pour tenir compte des économies escomptées du fait des délais nécessaires pour créer et pourvoir de nouveaux postes ou pourvoir des postes devenus vacants."  
(Conseil exécutif, doc. 135 EX/5, Partie III, 1990)

2. La diversité des termes utilisés et leurs différentes applications dans le cadre de l'établissement des budgets militent en faveur d'une harmonisation des méthodes et techniques de budgétisation et des modalités de présentation du budget et de l'adoption d'une terminologie commune précise. Ainsi, les taux d'abattement employés par les organisations à des fins de budgétisation, sans être nécessairement uniformes, seraient davantage comparables, ce qui permettrait de mieux évaluer les incidences budgétaires effectives et l'importance relative du renouvellement du personnel dans les différentes organisations.

3. Au cours des entretiens qu'il a eus avec des fonctionnaires des organismes des Nations Unies, l'Inspecteur a observé que non seulement les taux d'abattement effectifs mais aussi les catégories de postes auxquels ces taux étaient appliqués variaient. Par exemple, dans certaines

organisations on considère que le délai de recrutement des fonctionnaires de la catégorie des administrateurs est en moyenne de neuf mois mais dans le cas des agents des services généraux, ce délai est généralement nul du fait que la procédure de recrutement est sensiblement plus courte et qu'il est nécessaire de recourir à du personnel temporaire et surnuméraire en attendant que les postes soient pourvus. Les différentes pratiques suivies paraissent souvent être justifiées par la situation particulière de chaque organisation.

4. Actuellement, il est manifeste que les Etats Membres utilisent de plus en plus l'ajustement obligatoire pour mouvements de personnel et délais de recrutement comme un instrument de politique budgétaire dans le but de maîtriser la croissance du budget au lieu de voir dans cet ajustement - comme il le faudrait - un moyen de prendre en compte un phénomène naturel dû à diverses pratiques et difficultés de recrutement.

5. Dans le présent rapport, l'Inspecteur tâchera de montrer comment les différentes techniques sont utilisées dans les organisations et de mettre en lumière les difficultés rencontrées par les services du budget ainsi que par les services du personnel et des programmes. Si les modalités et techniques de présentation du budget ont déjà fait l'objet de rapports, c'est la première fois que le Corps commun d'inspection entreprend une étude sur ce sujet précis.

6. L'Inspecteur tient à exprimer sa gratitude pour la collaboration fructueuse dont il a bénéficié au cours de son enquête et pour l'empressement avec lequel tous les fonctionnaires concernés au sein des organismes des Nations Unies l'ont fait profiter de leur expérience et de leur compétence dans le domaine considéré.



PREMIERE PARTIE. RENSEIGNEMENTS GENERAUX CONCERNANT L'ABATTEMENT  
POUR MOUVEMENTS DE PERSONNEL

7. Lorsque l'Inspecteur a entrepris son enquête sur l'abattement, il s'est rendu compte qu'il existait très peu de renseignements généraux sur la question et que les termes relatifs aux techniques budgétaires utilisés par les organismes des Nations Unies étaient loin d'être uniformes.

8. Dans le rapport du CCI, intitulé "Etablissement du budget dans les organisations du système des Nations Unies - Quelques comparaisons" (JIU/REP/89/9, vol. II - tableaux comparatifs) et publié en 1989, il a été question, a propos des dépenses de personnel (tableau 11) de l'ajustement pour mouvements de personnel \*/. Le questionnaire qui avait été envoyé aux organisations participant à cette étude contenait une question sur l'ajustement pour mouvements de personnel. L'Inspecteur responsable de l'étude avait analysé les réponses et déclaré ce qui suit : " ... la budgétisation intégrale des postes vacants ou nouvellement créés n'est pas nécessaire puisque ces postes ne peuvent être pourvus immédiatement. Un abattement est donc effectué dans le budget. Pour cela, de nombreuses organisations (ONU, FAO, AIEA, OACI, OIT, UIT, OMI, UNESCO, ONUDI et OMS) déduisent un certain pourcentage du montant total estimatif des dépenses de personnel. L'AIEA indique que cet abattement n'est effectué qu'après une analyse de la dotation en effectifs. En fait, il est plus judicieux de l'appliquer lorsque la budgétisation est basée sur les postes eux-mêmes et non sur d'autres critères (nombre d'années de travail, de mois-homme, etc.). Certaines organisations - UPU, OMPI et OMM - ne prévoient aucun abattement".

9. Un tableau actualisé contenant des renseignements précis sur l'utilisation de l'abattement pour mouvements de personnel dans les organismes des Nations Unies qui ont participé à la présente étude est présenté dans la deuxième partie (p. 13 et 14). Depuis l'étude réalisée en 1989, la situation mondiale a changé et les organisations font face à de graves difficultés financières qui ont contraint beaucoup d'entre elles (OIT, UNESCO) à réduire leurs effectifs. A l'Organisation des Nations Unies, il a été récemment mis fin, comme on l'a vu plus haut, au gel du recrutement qui avait été institué en février 1985 et qui avait mis à rude épreuve les ressources en personnel existantes.

10. En 1991, le Comité consultatif pour les questions administratives du Comité administratif de coordination a inscrit à l'ordre du jour de sa soixante-quinzième session une question relative aux méthodes de budgétisation au titre de laquelle il a examiné les ajustements pour mouvements de personnel et délais de recrutement. Dans son rapport du 13 septembre 1992 (ACC/1991/18), le Comité a indiqué qu'au cours de sa session il avait consacré beaucoup de temps à l'examen des questions qui se posaient à propos des méthodes de budgétisation mais, en ce qui concerne les ajustements pour mouvements de personnel et délais de recrutement (abattement), il a simplement conclu que "... ces ajustements étaient devenus un sujet d'intérêt dans le contexte des efforts déployés pour maîtriser la croissance budgétaire ..." confirmant "... que les pratiques suivies par les organisations en la matière variaient en fonction de leur situation particulière".

---

\*/ Voir l'annexe, p. 20

11. Les différences importantes que l'on observe d'une organisation à l'autre concernant non seulement les taux d'abattement effectifs mais aussi les catégories de postes auxquels ces taux sont appliqués. Les pratiques différentes suivies à cet égard paraissent souvent être justifiées par la situation particulière de chaque organisation.

12. Bien qu'il soit, par définition, lié aux économies réalisées du fait de l'existence de postes permanents vacants, l'abattement ne correspond pas et ne saurait correspondre au pourcentage de postes vacants. Il est admis, et en fait il est indispensable, que les directeurs des programmes prennent des mesures, s'il y a lieu, pour éviter que les programmes ne pâtissent du fait que certains postes ne sont pas pourvus. Ceux-ci peuvent, par exemple, engager du personnel pour une période de courte durée sur des postes temporaires, faire appel à des consultants, et recourir à la soustraction. Toutes ces mesures qui visent à permettre de mener à bien tout ou partie des travaux qui devaient initialement être effectués par les titulaires des postes vacants, sont financées grâce aux économies réalisées du fait de ces vacances de poste. Toutefois, l'utilisation de personnel temporaire est à envisager avec beaucoup de prudence car, dans beaucoup d'organisations, ce n'est pas vraiment la solution indiquée pour certains postes vacants qui exigent des compétences et des connaissances particulières.

13. Il est à noter que les facteurs qui sont à l'origine d'une vacance de poste auront des répercussions sur les économies susceptibles d'être réalisées; par exemple, lorsqu'un poste devient vacant par suite du départ obligatoire à la retraite du titulaire, situation qu'il est facile de prévoir et qui peut être planifiée, il n'y a pas lieu d'escompter des économies. En revanche, une dégradation imprévue du régime des pensions peut amener des fonctionnaires à prendre une retraite anticipée; dans ce cas aucune planification n'est possible.

14. Au sein des organisations, le bilan, service par service, de la pratique de l'abattement pour mouvements de personnel varie sensiblement en fonction du pourcentage de postes vacants dans chacun des services. Autrement dit, certains services n'ont aucun mal, dans la pratique, à réaliser les économies requises tandis que d'autres sont contraints, pour y parvenir, de différer le moment de pourvoir les rares postes vacants dont ils disposent ou, au pire, de réduire les activités menées au titre de leur programme.

15. Lorsque l'abattement pour mouvements de personnel est appliqué au niveau de chacun des services responsables des programmes, la situation des petits services dépend beaucoup du nombre de postes vacants. Si un service ne compte que dix postes et si aucun de ces postes n'est vacant, l'abattement risque de grever lourdement le budget des dépenses autres que les dépenses de personnel. A l'inverse, une seule vacance de poste représente 10 % sur une année et pourrait assurer au service une certaine aisance financière au cours de cette période. Il est indispensable de gérer les crédits alloués avec souplesse en faisant preuve de compréhension chaque fois que nécessaire.

DEUXIEME PARTIE. DELAIS DE RECRUTEMENT ET UTILISATION DE L'ABATTEMENT  
DANS LES ORGANISMES DES NATIONS UNIES

16. Comme le montrent les réponses au questionnaire que l'Inspecteur leur avait envoyé (p. 13 et 14), plusieurs organismes ont indiqué que le recours à l'abattement pour mouvements de personnel ne posait pas de problèmes majeurs. Toutefois, trois organisations au moins parmi les plus grandes ont décrit les difficultés que soulevait cette technique budgétaire, notamment la rigidité de son application.

A. Le cas de la FAO

17. Il convient de noter qu'à sa vingt-cinquième session, en 1989, la Conférence de la FAO a ramené l'abattement pour mouvements de personnel - qui, dans cette organisation est appelé "abattement pour délais de recrutement" - de 5,5 % à 3 %. Quelques délégations ont néanmoins exprimé de sérieuses réserves au sujet de l'utilisation du nouveau taux qu'elles considéraient comme anormalement bas par rapport au pourcentage effectif de postes vacants. Il a par ailleurs été souligné que l'abattement pour délais de recrutement ne devrait pas être un obstacle à l'exécution des programmes approuvés.

Historique de l'abattement pour délais de recrutement à la FAO

18. Fixé initialement à 0,1 % en 1955, l'abattement pour délais de recrutement a été porté à 2,5 % en 1956, à 4,5 % en 1960 puis à 5,5 % en 1964. Il a ensuite été ramené à 3 % et n'a plus varié depuis. Il est essentiel de noter que les augmentations initiales de l'abattement ont été la conséquence directe d'augmentations concomitantes très importantes du nombre de postes permanents. Au cours de la période pendant laquelle l'abattement a été relevé (c'est-à-dire entre l'exercice 1958-1959 et l'exercice 1964-1965), ce nombre a augmenté de 17,1 % par an en moyenne.

19. Il convient de reconnaître l'incidence d'un nombre proportionnellement aussi élevé de nouveaux postes. Si, par exemple, le nombre de nouveaux postes augmente de 15 % et si pour chacun d'entre eux, le recrutement est différé de six mois en moyenne, cela entraîne automatiquement des économies équivalant à un abattement de 3,3 % avant même de prendre en compte l'abattement correspondant uniquement au renouvellement du personnel.

Tableau comparatif

Organisation	Abattement pour délais de recrutement (%)		Observations
	Administrateurs et fonctionnaires supérieurs	Agents des services généraux	
ONU	6	0,5	Conformément à la recommandation faite par le CCQAB dans le budget de 1994-1995. En outre, le coefficient de recrutement différé est le suivant: pour La catégorie des administrateurs et des fonctionnaires de rang supérieur, 50 %; pour La catégorie des services généraux et les catégories apparentées, 35 %.
CNUEH (Habitat)	5		L'application de l'abattement pour délais de recrutement s'est traduite par des économies représentant environ 5 % des dépenses Liées aux postes. En 1994-1995, cela risque de ne pas être suffisant.
PNUE	5	0,5	Pour le budget des dépenses du programme et d'appui au programme (PPSC), Les coefficients utilisés sont ceux qui sont indiqués par le Siège de l'ONU : 5 pour les postes stables de la catégorie des administrateurs et 0,5 % pour les postes stables de La catégorie des services généraux. Un abattement pour mouvements de personnel de 10 % est appliqué pour tous Les postes de la catégorie des administrateurs et des fonctionnaires de rang supérieur, ce qui signifiait en fait que 10 % des postes du PPSC resteraient vacants en 1994-1995.
UNICEF	-		L'unité de mesure du travail est le poste et l'abattement pour mouvements de personnel est de 6 %.
FAO	3		La Conférence de la FAO a ramené le taux d'abattement pour délais de recrutement de 5,5 % à 3 % à sa vingt-cinquième session, en novembre 1989.
AIEA	-		Pas d'abattement proprement dit. La méthode des coûts standard par poste n'est pas utilisée. Pour chaque poste, c'est le coût effectif du poste pourvu qui est inscrit au budget s'il y a Lieu. Unité de mesure du travail : année-homme ou jour-homme.
OACI	12	6	La déduction en pourcentage est appliquée au total des crédits ouverts.
OIT	1,2		L'OIT a indiqué que les chiffres figurant dans Le rapport du CCI étaient toujours valables. L'abattement correspondant à 1,2 % de l'ensemble des dépenses de personnel a été maintenu dans le budget de 1994-1995.

Organisation	Abattement pour délais de recrutement (%)		Observations
	Administrateurs et fonctionnaires supérieurs	Agents des services généraux	
UIT	2		Des "réductions globales" d'environ 2 % sont appliquées au total des dépenses de personnel inscrites au budget sans qu'il soit fait <u>expressément référence aux postes concernés</u> .
PAM	3		L'abattement appliqué à l'ensemble du budget pour tous les postes existants est de 3 %. En outre, l'échelonnement de la création des postes nouveaux a permis de réduire de 40 % les coûts standard prévus pour 1994 au titre de ces postes.
OMS	-		Pas d'abattement proprement dit. Après analyse des postes vacants, on incorpore un coefficient de recrutement différé dans la moyenne budgétaire (qui est donc établie pour une durée effective inférieure à 24 mois).
OMPI	-		Les mouvements de personnel étant très peu importants, il n'y a pas d'abattement. Les vacances de postes, en particulier dans la catégorie des services généraux, sont compensées par le recrutement de personnel pour des périodes de courte durée.
ONUDI	7	0	Un pourcentage de postes vacants (ou un abattement pour délais de recrutement) de 7 % est prévu dans la base budgétaire pour tous les postes d'administrateurs et de directeurs existants. Pour les postes de la catégorie des services généraux et des autres catégories, l'abattement est de 0 %. Au niveau de l'organisation tout entière, on examine en permanence l'abattement global pour délais de recrutement dans le cadre des ressources financières disponibles afin d'adapter le budget et d'obtenir non pas des "économies" mais une réduction des ressources nécessaires au financement des dépenses de personnel.
UNESCO	5		La Conférence générale a recommandé un abattement de 5 % pour le budget 1994-1995 à sa vingt-septième session, en 1993.

20. Le rythme d'accroissement du nombre de postes nouveaux a commencé à se ralentir avant que le taux de l'abattement ait été ramené à 3 %, mais il est resté à un niveau moyen de 8,1 % jusqu'au début des années 80, ce qui représentait en moyenne pour chaque exercice biennal environ 170 postes nouveaux qui contribuaient tous à la réalisation d'économies du fait des délais de recrutement. Ce n'est qu'au cours des derniers exercices biennaux que le taux d'accroissement du nombre de postes nouveaux a diminué au point de devenir effectivement négatif à partir de 1992-1993. La croissance négative la plus forte qu'ait connue la FAO s'était en fait produite dès 1988-1989, avec une réduction de 244 postes. Au cours de cet exercice biennal, il est apparu de manière incontestable que l'abattement pour délais de recrutement se situait à un niveau trop élevé pour qu'il soit possible de l'atteindre sans compromettre le programme. Ce phénomène a coïncidé avec le début de la crise financière et c'est la combinaison de ces deux facteurs qui a obligé à revenir de 5 à 3 % en 1990-1991. La FAO a récemment demandé au vérificateur externe de ses comptes d'effectuer une étude sur l'abattement, ce qui est un signe supplémentaire de l'intérêt particulier que cette organisation porte à cette question.

#### B. Le cas de l'OIT

21. L'Organisation internationale du Travail a instauré un abattement officiel pour mouvements de personnel en 1967 lorsqu'elle a modifié la structure de son budget et qu'elle est passée d'un système consistant à présenter les principaux types de dépenses à engager pour exécuter les programmes de travail au système du "budget-programme", qui est fondé sur les programmes eux-mêmes et les ressources nécessaires pour les mener à bien. Cette année-là, l'abattement a été fixé à 1,45 %, applicable à l'ensemble des dépenses de personnel.

22. Auparavant, en 1957, il avait été suggéré d'instituer un abattement compris entre 2 et 5 % pour tenir compte des économies résultant de la combinaison de deux facteurs, la cessation de service de fonctionnaires en activité et le délai nécessaire pour recruter de nouveaux fonctionnaires. On a cependant estimé que l'introduction d'un abattement pour mouvements de personnel dans le budget serait un facteur d'incertitude et de rigidité financières et nuirait au bon fonctionnement de l'Organisation. C'est pourquoi en 1957, puis à nouveau en 1966, il n'a pas été jugé opportun d'introduire un abattement représentant un pourcentage fixe des dépenses de personnel. Il est apparu préférable de déduire des dépenses de personnel prévues au budget des montants spécifiques représentant les économies dues à des retards de deux à six mois dans le recrutement pour les nouveaux postes.

23. Cet abattement a été maintenu en 1968 et 1969 puis, avec l'adoption de la budgétisation biennale en 1990, il a été réduit à 0,725 % pour l'exercice 1970-1971 et est resté inchangé pour les deux exercices suivants, 1972-1973 et 1974-1975. Pour l'exercice 1976-1977, le taux a été porté à 1,085 % avant d'être ramené à 0,5 % de 1978-1979 à 1982-1983. Entre 1984-1985 et 1990-1991, l'abattement a été fixé sous forme d'un montant arbitraire en dollars représentant entre 0,6 à 0,8 % des dépenses totales de personnel. La même formule a été utilisée en 1992-1993, l'abattement représentant alors 1,2 % de ces dépenses.

24. Bien qu'il soit difficile de faire une comparaison directe, la plupart des autres organismes des Nations Unies, à la différence de l'OIT, n'indiquent pas expressément un abattement pour mouvements de personnel dans leur budget (à cet égard, comparer l'annexe au tableau figurant aux pages 13 et 14). En outre, alors que l'OIT prévoit un abattement pour tous les types de dépenses de personnel, y compris celles qui concernent le personnel de la catégorie des administrateurs et celui de la catégorie des agents des services généraux au siège, les heures supplémentaires, le personnel des services de conférence recruté pour des périodes de courte durée et le personnel local des services extérieurs, à l'ONU, cet abattement est limité aux postes d'administrateurs et aux nouveaux postes de la catégorie des agents des services généraux cependant qu'à l'OMS, il ne s'applique qu'aux postes d'administrateurs.

25. Ce qu'il est intéressant de noter - et sans doute s'agit-il là de la différence la plus significative entre la conception de l'OIT et celle des autres grandes organisations en matière de budgétisation - c'est qu'alors que celles-ci prévoient des crédits budgétaires pour des postes précis, ce qui se traduit forcément par des économies du fait des délais de recrutement et nécessite un ajustement par l'application d'un abattement pour mouvements de personnel, l'OIT suit une approche axée sur les programmes et inscrit au budget les crédits nécessaires pour mener à bien des activités et des sous-programmes, les calculs étant effectués en années et en mois de travail.

26. De l'avis de l'OIT, cette façon de procéder permet d'agir avec plus de souplesse et s'il est vrai qu'elle limite la possibilité de réaliser des économies grâce à l'abattement pour mouvements de personnel, cet inconvénient est largement compensé par le fait que les prévisions initiales concernant les dépenses de personnel sont réduites pour tenir compte des ressources effectivement nécessaires pour effectuer le travail. Cette distinction importante était reconnue dans le rapport du Corps commun d'inspection mentionné précédemment \*\*/ où il est dit qu'il est "plus judicieux (d'appliquer l'abattement pour mouvements de personnel) lorsque la budgétisation est basée sur les postes eux-mêmes et non sur d'autres critères (nombre d'années de travail, de mois-homme, etc.)".

#### C. Le cas de l'UNESCO

27. L'UNESCO est l'une des organisations qui a dû - et doit toujours - faire face à de graves problèmes financiers qui ont abouti non seulement à un gel du recrutement mais aussi à la suppression de 800 postes en 1986-1987. A ce moment-là, l'abattement pour mouvements de personnel et délais de recrutement était de 5 % et le Directeur général a prié les organes directeurs de le ramener à 3 %. En 1988-1989, il a été contraint de licencier du personnel pour atteindre le taux de 5 % de renouvellement du personnel. L'exercice biennal 1992-1993 a été très difficile pour l'UNESCO, qui a dû mettre de côté 33 millions de dollars des Etats-Unis pour constituer une réserve de trésorerie, ce qui signifie qu'il a fallu réduire le nombre de postes ainsi que les dépenses de personnel.

---

\*\*/ L'établissement du budget dans les organisations du système des Nations Unies, par. 106, JIU/REP/89/9 (vol. I).

28. Pour l'exercice biennal 1994-1995, un ajustement de 5 % pour mouvements de personnel et délais de recrutement a de nouveau été prévu dans le budget il s'agit d'un abattement global de 5 % qui est opéré sur la totalité des dépenses de personnel prévues au budget sans aucune distinction entre la catégorie des administrateurs et celle des agents des services généraux et qui s'applique aussi bien au traitement de base qu'à l'indemnité de poste et aux autres dépenses communes de personnel.

29. Un groupe de travail a été constitué en 1993 pour étudier la réduction des dépenses de personnel et contrôler l'application de l'abattement pour mouvements de personnel et délais de recrutement. Ce groupe de travail est composé des chefs des Bureaux du budget, du personnel et des programmes et de l'Inspection générale des services. Toute demande concernant des dépenses de personnel ou des postes doit être soumise à l'examen de ce groupe. Les propositions sont ensuite adressées au Directeur général qui prend la décision finale.

30. Dans son introduction au Projet de programme et de budget pour 1994-1995, le Directeur général déclarait ce qui suit : "Dans les circonstances actuelles et compte tenu en particulier des efforts considérables déployés pour rationaliser et réduire les dotations d'effectifs, l'abattement de 5 % [pour mouvements de personnel et délais de recrutement) est irréaliste et empêchera d'assurer la continuité des services de personnel qu'exige l'exécution du programme. Toutefois, afin de me conformer à la décision du Conseil exécutif, j'ai établi le budget des dépenses de personnel en retenant un abattement de 5 %".

31. Une autre question qui a été examinée avec l'Inspecteur est celle de la distinction que beaucoup d'organisations, dont l'ONU, font aux fins de l'abattement entre les postes de la catégorie des administrateurs et ceux de la catégorie des services généraux. A l'UNESCO, un abattement de 5 % est appliqué à tous les postes - administrateurs et agents des services généraux - alors qu'il faut beaucoup moins de temps pour pourvoir les seconds que les premiers.

32. Ce que les responsables de l'UNESCO déplorent c'est la grande rigidité qu'impose la stricte application d'un abattement élevé, les incidences de cette pratique sur l'utilisation des ressources en personnel et les répercussions directes qu'elle a sur l'exécution des programmes (certaines activités très utiles et urgentes sont retardées ou ne peuvent même pas être entreprises).

33. C'est pour toutes ces raisons qu'à sa vingt-septième session, la Conférence générale de l'UNESCO a demandé au Conseil exécutif de "réexaminer la technique de l'ajustement de 5 % pour mouvements de personnel et délais de recrutement lorsqu'il se pencherait sur les prévisions budgétaires préliminaires du Directeur général pour 1996-1997 (28 C/5), en vue d'appliquer un taux d'ajustement plus réaliste qui corresponde aux besoins de l'Organisation" (27 C/Décision 37). L'UNESCO, à son tour, a demandé au Corps commun d'inspection d'entreprendre la présente étude.



### L'expérience de l'AIEA

34. L'AIEA n'applique pas d'"abattement pour mouvements de personnel". Les directeurs de division (directeurs de programmes) établissent des hypothèses au cas par cas.

35. L'AIEA a, à de nombreuses reprises, réexaminé ses méthodes de recrutement et mis en place une procédure standard qui s'articule autour d'un délai de recrutement de huit mois. Ce délai ne peut pas être raccourci car il repose sur un certain nombre d'exigences qui sont indépendantes de la volonté de l'Organisation. A l'AIEA, le recrutement différé constitue pour les différents départements un moyen efficace - et probablement unique - de réaliser des économies dans le cadre d'un plan financier réduit. En conséquence, la prolongation du processus de recrutement peut se révéler utile pour l'Agence si elle est bien utilisée.

36. Par le passé, on parlait de l'hypothèse qu'un délai de plusieurs mois était nécessaire pour pourvoir les nouveaux postes mais à l'heure actuelle, il n'y a pratiquement plus de création de postes si des postes nouveaux sont approuvés dans le budget, c'est pour être attribués à du personnel temporaire déjà en place et il n'y a donc pas lieu d'appliquer un abattement pour mouvements de personnel et délais de recrutement.

37. La dotation en effectifs indiquée dans le budget correspond généralement aux postes approuvés, quelles que soient les hypothèses retenues en ce qui concerne les délais de recrutement, sauf pour le Département des garanties. Dans ce cas, on applique un abattement pour mouvements de personnel et délais de recrutement et on n'établit des estimations que pour les postes effectivement pourvus dont le nombre net est indiqué dans les projets et les sous-programmes.

### Conclusion

38. Après avoir examiné tous les renseignements émanant d'organismes des Nations Unies ainsi que les trois principaux exemples mentionnés ci-dessus, l'Inspecteur estime que l'inquiétude suscitée par l'application d'un abattement pour mouvements de personnel anormalement élevé est justifiée car elle risque d'amoindrir l'aptitude d'une organisation à exécuter un programme approuvé. En outre, il ne faut pas oublier qu'au cours de la plupart des exercices biennaux, les organisations doivent faire face à des dépenses additionnelles non budgétisées résultant essentiellement d'augmentations des dépenses de personnel qui font suite à des décisions de la CFPI ou de l'Assemblée générale et que l'on omet délibérément d'inscrire au budget-programme tant que les décisions en question n'ont pas été effectivement prises. Cet élément de sous-budgétisation des dépenses de personnel existe déjà. Pour couvrir ces dépenses additionnelles, il faut essentiellement soit prolonger les délais de recrutement soit différer ou ralentir le recrutement, ces techniques s'ajoutant au gel déjà en vigueur dans certaines organisations. Les économies effectives imposées dans ces conditions sont supérieures à la déduction opérée dans le budget au titre des mouvements de personnel et des délais de recrutement. Un abattement fixé à un niveau trop élevé aurait pour effet de réduire sérieusement l'aptitude à faire face à des dépenses de personnel supplémentaires non inscrites au budget, ce qui obligerait à prévoir des crédits distincts pour ces dépenses dans le budget-programme.

39. L'Inspecteur est d'avis que dans le souci d'harmoniser les méthodes et les techniques de budgétisation et la présentation du budget, les organisations devraient employer une terminologie commune et s'entendre sur une série de définitions des diverses composantes du renouvellement du personnel ou des éléments qui y contribuent, ainsi que sur une norme uniforme à appliquer pour rendre compte aux organes directeurs des questions relatives au renouvellement du personnel. En conséquence, les organisations utiliseraient aux fins de l'établissement du budget des taux d'abattement pour mouvements de personnel qui, sans être nécessairement uniformes, seraient plus comparables, ce qui permettrait de mieux évaluer les incidences budgétaires effectives du renouvellement du personnel et de comparer l'importance relative de ce renouvellement d'une organisation à l'autre.

Annexe

Extraits du tableau 11 du rapport sur "L'établissement du budget dans les organisations du système des Nations Unies"  
Quelques comparaisons (Vol. II - Tableaux comparatifs). Etabli par S. Schumm (JIU/REP/89/9 (Vol. II))

ORGANISATION	AJUSTEMENT POUR MOUVEMENTS DE PERSONNEL ET DELAIS DE RECRUTEMENT
ONU	Pour 1986-87, un ajustement de 5 % des dépenses de personnel pour tes postes existants dans ta catégorie des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur a été prévu pour compenser les mouvements de personnel. Sur la recommandation du CCQAB, différents facteurs d'abattement pour mouvements de personnel peuvent être appliqués dans certains secteurs pour tenir compte des résultats antérieurs. Dans le cas de la catégorie des services généraux, le facteur était de 0 % pour 1988-89. Ces pourcentages ont été remplacés par 12,5 % et 7,5 % respectivement.
FAO	L'abattement appliqué à l'ensemble du budget pour tous les postes existants est de 5,5 %. Il est également appliqué à tous les nouveaux postes.
AIEA	Des déductions sont opérées sur la base des traitements correspondant aux postes vacants. Pour tes nouveaux postes, on compte en général sur un retard de trois mois ou plus. L'abattement pour mouvements de personnel représente à peu près 3 % des dépenses de personnel.
OACI	Une déduction en pourcentage est appliquée au total des crédits ouverts pour les postes d'administrateurs et d'agents des services généraux.
OIT	Un ajustement arbitraire au titre des mouvements du personnel vient en déduction du coût total estimatif des dépenses de personnel.
OMI	Lorsqu'il examine te projet de budget, le Conseil fixe une somme qui représente une partie des crédits ouverts pour les traitements.
UIT	Pas d'abattement pour mouvements de personnel. Pas de personnel supplémentaire. Les économies sont réalisées grâce aux retards dans le recrutement.
UNESCO	Un abattement de 5 % a été approuvé par la Conférence générale pour 1988-89 alors que le Directeur général avait proposé un taux de 3 % en se fondant sur les résultats de 1986-87. Les dépenses supplémentaires résultant d'un taux de rotation du personnel inférieur à 5 % doivent être absorbées dans les limites du budget global.
ONUDI	Il est prévu un abattement de 5 % pour tous les postes existants de ta catégorie des administrateurs et des fonctionnaires de rang supérieur. Pour tous les postes nouveaux, l'abattement est plus élevé : 50 % pour les postes d'administrateurs et de fonctionnaires de rang supérieur, 35 % pour tes agents des services généraux et les autres catégories.
UPU	Pas d'abattement. Les retards sont très courts, voire négligeables (2 à 3 mois).
OMS	Pas d'abattement proprement dit. Après analyse des postes vacants, on incorpore un facteur de retard dans les moyens budgétaires.
OMPI	Les mouvements de personnel étant très peu importants, il n'y a pas d'abattement. Les vacances de postes, en particulier dans la catégorie des services généraux, sont compensées par le recrutement de personnel pour des périodes de courte durée.
OMM	La moyenne des vacances de postes est très faible. Il n'y a pas d'abattement. Aucun poste nouveau n'a été créé dans les 12 dernières années.