



Programme Alimentaire Mondial

**Session annuelle
du Conseil d'administration
Rome, 12–16 juin 2017**

Distribution: générale

Date: 2 juin 2017

Original: français

* *Nouvelle parution pour raisons techniques*

Point 6 de l'ordre du jour

WFP/EB.A/2017/6-H/1*

Ressources, questions financières et budgétaires

Pour examen

Les documents du Conseil d'administration sont disponibles sur le site Web du PAM (<http://executiveboard.wfp.org>).

Rapport du Commissaire aux comptes sur l'évolution des ressources humaines[♦]

Projet de décision*

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport du Commissaire aux comptes sur l'évolution des ressources humaines" (WFP/EB.A/2017/6-H/1*) et de la réponse de la direction du PAM publiée sous la cote WFP/EB.A/2017/6-H/1/Add.1, et a invité à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours de ses débats.

[♦] La Cour des comptes de la France utilise l'expression "auditeur externe" pour désigner la fonction que recouvre au PAM le terme "commissaire aux comptes". Par souci de cohérence avec la terminologie de l'ONU, c'est ce dernier terme qui est utilisé dans le présent document.

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.

Coordonnateur responsable:

M. R. Bellin

Directeur du Bureau du Commissaire aux comptes

tél.: 066513-2392



AUDIT EXTERNE DU PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL

RAPPORT D'AUDIT
ÉVOLUTION DES RESSOURCES
HUMAINES
Exercice 2016

REFERENCE COUR DES COMPTES: WFP-2016- 4

TABLE DES MATIÈRES

I. RÉSUMÉ	5
II. OBJECTIFS ET PÉRIMÈTRE DE L'AUDIT	7
III. LISTE DES RECOMMANDATIONS	9
IV. INTRODUCTION: LA STRATÉGIE EN MATIÈRE DE PERSONNEL.....	11
V. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS	16
1. Suivi des précédentes recommandations.....	16
1.1. Recommandations du Commissaire aux comptes	16
1.2. Suivi des recommandations prioritaires	16
1.3. Observations d'audit interne.....	16
2. La situation des effectifs.....	16
2.1. Les effectifs totaux	16
2.2. La part des consultants dans les effectifs	18
3. La soutenabilité des coûts de personnel	20
3.1. Évolution globale	20
3.2. Coûts par agent.....	21
3.3. Examen particulier du cas des consultants	22
3.4. Gestion de la paie	22
4. La planification des besoins	23
5. Les recrutements	25
5.1. Les procédures de recrutement.....	25
5.2. Les tendances du recrutement	25
5.3. Analyse de dossiers individuels de recrutement	27
6. L'évaluation des agents et la gestion de la performance	29
6.1. Le système de gestion de la performance	29
6.2. La promotion du personnel des classes P-1 à P-4	32
7. Le déploiement des effectifs.....	33
7.1. La procédure de réaffectation.....	33
7.2. Le processus spécifique de promotion pour les classes P-5 et D-1 ...	33
7.3. Le fichier des agents mobilisables pour les interventions d'urgence.	34

8. Les politiques en faveur du personnel recruté localement.....	36
8.1. Le projet de transfert du personnel local	36
8.2. Le projet concernant le personnel recruté sur le plan national.....	37
9. La fonction Ressources humaines	39
VI. REMERCIEMENTS	40
ANNEXE 1: RÉSUMÉ DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DU PRÉCÉDENT AUDIT DES RESSOURCES HUMAINES.....	41
ANNEXE 2: CATÉGORIES D'EMPLOYÉS DU PAM	44
ANNEXE 3: LES PROCÉDURES DE RECRUTEMENT.....	48
ANNEXE 4: LES PROCÉDURES DE PROMOTION ET DE RÉAFFECTATION.....	52

I. RÉSUMÉ

Le lancement de la Stratégie en matière de personnel en juillet 2014 marquait la volonté du Programme alimentaire mondial (PAM) de faire de ses ressources humaines et de leur gestion un facteur clé de succès pour s'acquitter au mieux de sa mission, atteindre ses Objectifs stratégiques et faire face aux risques recensés. De nombreuses actions ont été menées dans le but de mettre l'accent sur la performance et les capacités de gestion, de développer les compétences et de valoriser le personnel recruté au niveau local.

Le PAM a ainsi pris plusieurs mesures pour s'attaquer au problème de l'insuffisance de la performance professionnelle et encourager les meilleurs éléments, mais la culture d'entreprise évolue lentement et s'avère encore insuffisamment ouverte à ce problème. La qualité des évaluations du personnel est indispensable pour garantir des promotions et réaffectations justes et appropriées qui permettent d'envoyer les bons talents au bon endroit. Le tournant vers une réelle culture de la performance pourrait cependant être accéléré par des incitations plus matérielles, tandis que son appréciation pourrait être facilitée par la généralisation d'objectifs quantitatifs pour les superviseurs. Des indicateurs de performance pourraient aussi être envisagés pour mesurer la qualité de l'évaluation faite par les supérieurs hiérarchiques.

De manière plus globale, la stratégie en matière de personnel est révélatrice du fait que le PAM a pris conscience de l'importance de procéder à une gestion prospective de ses effectifs. Les coûts inhérents aux ajustements consentis en réaction aux contraintes financières, sont significatifs tant en termes de pertes de temps et d'argent immédiates qu'en termes de perte d'apprentissage et d'efficacité à plus long terme. Alors que le PAM diversifie ses champs d'activité et se trouve confronté à une multiplication des situations de crise pour lesquelles le fichier d'agents mobilisables pour les situations d'urgence s'avère insuffisant, une anticipation des compétences et des effectifs nécessaires est indispensable. Il apparaît toutefois que les outils concrets pour parvenir à une telle planification proactive sont inachevés à ce jour: les examens de la structure des effectifs sont extrêmement hétérogènes selon les pays et les divisions qui les mettent en œuvre, et ils manquent de supervision. De plus, il n'existe pas encore de système de gestion prévisionnelle des effectifs à moyen et long terme.

La gestion prospective des effectifs touche également à la question des employés recrutés localement. La volonté du PAM de renforcer cette catégorie d'employés, qu'ils aient le statut de membres du personnel ou non, est louable et doit être encouragée car les effectifs locaux constituent indéniablement un des points forts du Programme. Cependant aucun changement de statut pour ceux recrutés sur un contrat de courte durée ne peut advenir sans une évaluation ex-ante solide des coûts et des bénéfices attendus, une étude à laquelle les examens de la structure des effectifs pourraient apporter une aide précieuse.

Dans la même logique de valorisation du personnel national, il paraît opportun d'examiner la possibilité de confier aux administrateurs recrutés sur le plan national des postes pour l'instant attribués à du personnel international, voire de créer de nouvelles fonctions pour développer leurs perspectives de carrière.

Au niveau international, l'enjeu central réside dans le phénomène de recrutement sur des contrats de courte durée: l'inflation du nombre de consultants dépasse certes le cadre du seul PAM, mais elle n'en appelle pas moins à une redéfinition sincère des critères régissant le recours à ce statut. Une meilleure visibilité des raisons motivant l'emploi d'un consultant permettrait notamment de différencier les cas où il s'agit de faire face à un besoin ponctuel de ceux où le nouvel entrant est appelé à occuper des fonctions permanentes au sein du Programme, sans utiliser un poste statutaire pour des raisons de contraintes financières. Dans le second cas, une procédure de recrutement transparente et compétitive serait possible et souhaitable, contrairement à la situation actuelle où le principe affiché de recours ponctuel aux consultants annule l'exigence de compétitivité du recrutement. Une réflexion sur le niveau de leurs traitements est également conseillée afin de veiller à ce que le PAM ne surpasse pas des services en offrant inutilement une rétribution supérieure aux niveaux nécessaires pour attirer et retenir les talents voulus.

II. OBJECTIFS ET PÉRIMÈTRE DE L'AUDIT

1. Conformément à notre lettre de notification en date du 31 octobre 2016, une équipe de trois auditeurs externes a effectué une mission de vérification au Siège du PAM à Rome, du 23 au 27 janvier et du 6 au 10 février 2017. L'objectif de cet audit était d'examiner l'évolution et la structure des ressources humaines entre le 1^{er} janvier 2012 et le 31 décembre 2016.
2. L'audit externe du PAM a été confié au Premier président de la Cour des comptes de la France, pour la période allant du 1^{er} juillet 2016 au 30 juin 2022, par une décision du Conseil d'administration en date du 10 novembre 2015, conformément à l'article 14.1 du Règlement financier du PAM.
3. Le mandat du Commissaire aux comptes est précisé à l'article XIV du Règlement financier du PAM et dans l'annexe de ce Règlement, ainsi que dans l'appel à candidatures aux fonctions de commissaire aux comptes. L'appel à candidatures, ainsi que l'offre de services de la Cour des comptes, notamment son offre technique détaillée, validée par le Conseil, constituent le cahier des charges de ce mandat.
4. Les responsabilités du Commissaire aux comptes consistent à vérifier les comptes du PAM (article 14.1 du Règlement financier) et à formuler, s'il le souhaite, des observations sur l'efficacité des procédures financières, sur le système comptable, sur les contrôles financiers internes et, en général, sur l'administration et la gestion du PAM (article 14.4 du Règlement financier).
5. En application de l'article 3.1 du Règlement financier, le Directeur exécutif est responsable de la gestion financière des activités du PAM, dont il rend compte au Conseil.
6. Une lettre de mission a été établie avec la Directrice exécutive alors en poste afin de s'assurer que, conformément aux normes internationales d'audit, les obligations respectives de la direction et du Commissaire aux comptes sont bien comprises. Par ailleurs, avant chaque audit, le Commissaire aux comptes communique au Secrétariat le champ d'application des vérifications qu'il entreprend.
7. Le présent rapport s'inscrit dans le plan de travail annuel du Commissaire aux comptes présenté au Conseil d'administration du PAM lors de sa deuxième session ordinaire de novembre 2016, qui détaille les vérifications à effectuer entre juillet 2016 et juin 2017. En vertu du cahier des charges, le Commissaire aux comptes doit produire chaque année un rapport d'audit sur les états financiers du PAM (soumis à l'approbation du Conseil), accompagné d'une opinion sur les comptes, deux rapports sur la performance et la régularité de la gestion du PAM, autrement dénommés rapports d'audit de performance (soumis au Conseil pour examen) et dix lettres d'observations établies à l'issue de visites des bureaux extérieurs (dont certains bureaux régionaux et bureaux de pays). Le Commissaire aux comptes procède également à la validation du projet de rapport annuel sur l'application de ses recommandations soumis par le Secrétariat au Conseil pour examen.
8. L'audit de l'évolution et de la structure des ressources humaines s'est déroulé conformément aux Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI) sur l'audit de performance et l'audit de la conformité, au Règlement financier du PAM ainsi qu'au mandat additionnel qui lui est annexé. Ces normes imposent au Commissaire aux comptes de se conformer aux règles de déontologie pertinentes eu égard à l'audit, d'exercer un jugement professionnel et de faire preuve d'esprit critique tout au long de l'audit.

9. Les visites concomitantes sur le terrain, notamment dans des bureaux de pays et des bureaux régionaux¹, ont porté principalement sur la régularité de la gestion des bureaux, mais les vérifications effectuées ont contribué également à l'élaboration du présent rapport.

10. L'audit avait essentiellement pour objectifs de déterminer:

- si la gestion du domaine examiné a été conforme aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités et si des améliorations sont possibles;
- si les activités, les transactions et les informations ont été, dans tous leurs aspects significatifs, conformes aux dispositions des textes fondamentaux du PAM.

11. Chaque observation et chaque recommandation a été discutée avec le personnel concerné, en particulier celui de la Division des ressources humaines. La réunion partielle de clôture de l'audit s'est tenue en présence de la Directrice des ressources humaines et de son adjoint le 10 février 2017.

12. Lors d'un audit conduit selon les normes internationales, la performance et la conformité sont examinées en fonction de critères appropriés et les causes des écarts par rapport à ces critères sont analysées. Le but est de répondre aux principales questions d'audit et de recommander des améliorations. La première étape de l'audit consiste à préciser les contours du sujet considéré, c'est-à-dire l'information, la condition ou l'activité qui est mesurée. Ce sujet peut prendre différentes formes et avoir diverses caractéristiques, selon l'objectif d'audit. Pour être approprié, le sujet considéré doit pouvoir être défini, afin d'être mesuré de façon cohérente en fonction des critères retenus et de faire l'objet de procédures destinées à collecter des éléments probants suffisants et appropriés pour étayer la conclusion d'audit².

13. Pour réaliser l'audit de l'évolution et de la structure des ressources humaines au PAM, le Commissaire aux comptes a examiné en particulier:

- les suites données à l'audit externe précédent (WFP/EB.A/2012/6-F/1), en date du 3 mai 2012;
- la mise en œuvre de la Stratégie en matière de personnel (WFP/EB.2/2014/4-B), en date de septembre 2014³;
- l'évolution et la viabilité de la politique des ressources humaines du PAM de 2012 à 2016.

¹ Bureaux régionaux de Bangkok et de Dakar, bureaux du PAM à Bruxelles, Copenhague et Londres, et bureaux de pays au Burkina Faso, au Cambodge, au Cameroun, en Éthiopie, au Myanmar, au Pakistan, en République centrafricaine et en République démocratique populaire lao.

² Norme ISSAI 100, paragraphes 22 et 26.

³ Mise à jour dans le document WFP/EB.1/2016/4-E de février 2016 et complétée par la stratégie fonctionnelle des ressources humaines.

III. LISTE DES RECOMMANDATIONS

14. Les recommandations sont classées par ordre de priorité:

- **Priorité 1**, point fondamental, qui requiert l'attention immédiate de la direction.
- **Priorité 2**, point de contrôle de nature moins urgente, que doit traiter la direction.
- **Priorité 3**, point pour lequel les contrôles pourraient être améliorés et sur lequel l'attention de la direction est attirée.

Domaine	Priorité	Recommandations
Critères de recrutement	1	Recommandation 1. Le Commissaire aux comptes recommande, conformément aux recommandations du Corps commun d'inspection du système des Nations Unies, de clarifier les critères de recrutement des différentes catégories d'agents afin de faire correspondre les principes affichés et la réalité.
Niveau de rémunération	1	Recommandation 2. Le Commissaire aux comptes recommande un réexamen complet des rémunérations lors de l'embauche de nouveaux consultants, en les alignant davantage sur les pratiques du marché, quitte à les garder légèrement au-dessus pour attirer les meilleurs.
Gestion de la paie	3	Recommandation 3. Le Commissaire aux comptes recommande de réaliser à intervalles réguliers, par exemple tous les trimestres, une synthèse des principales composantes de l'ensemble des paies financées par le PAM.
Examen des effectifs	2	Recommandation 4. Le Commissaire aux comptes recommande: a) que le Siège et les bureaux régionaux supervisent davantage l'exercice d'examen de la structure des effectifs, notamment pour pallier la forte hétérogénéité des ressources disponibles en matière de gestion des ressources humaines sur le terrain; et b) de systématiser cet examen pour tous les bureaux de pays et bureaux régionaux, tous les deux voire trois ans, et de le faire déboucher sur un véritable plan d'action, avec un calendrier précis.
Gestion prévisionnelle des effectifs	2	Recommandation 5. Le Commissaire aux comptes recommande de bâtir un cadre de gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences, qui soit étroitement lié à l'exercice d'examen de la structure des effectifs mené à l'échelon local.
Recrutement des consultants	1	Recommandation 6. Le Commissaire aux comptes recommande d'établir une procédure de recrutement des consultants incluant, sauf exception motivée par une urgence avérée et formellement autorisée, un appel à candidatures ouvert et une mise en concurrence réelle.

Domaine	Priorité	Recommandations
Dossiers de recrutement	2	Recommandation 7. Le Commissaire aux comptes recommande de veiller à ce que les dossiers de recrutement comportent l'intégralité des pièces permettant un suivi du respect et de la qualité des procédures.
Évaluation de la performance	3	Recommandation 8. Le Commissaire aux comptes recommande de mener une réflexion à moyen terme sur la possibilité d'introduire une part de rémunération à la performance pour le personnel d'encadrement.
Évaluation de la performance	2	Recommandation 9. Afin de renforcer la culture de l'évaluation de la performance parmi les agents du PAM, le Commissaire aux comptes recommande de poursuivre le travail de communication et de sensibilisation auprès des agents et, en particulier, auprès des supérieurs hiérarchiques, pour les inciter à conduire efficacement cette procédure d'évaluation. À ce titre, des indicateurs de performance visant à mesurer la qualité de l'évaluation faite par les supérieurs hiérarchiques pourraient être envisagés.
Évaluation de la performance	2	Recommandation 10. Le Commissaire aux comptes recommande qu'à intervalles réguliers un échantillon d'évaluations professionnelles et de renforcement des compétences (PACE) soit examiné par l'auditeur interne afin de permettre à la Division des ressources humaines d'effectuer un suivi davantage qualitatif et de mieux cibler les points d'amélioration.
Déploiements en situation d'urgence	1	Recommandation 11. Le Commissaire aux comptes recommande de mener rapidement à son terme le projet de créer un fichier de cadres dirigeants pour diversifier les catégories de personnel envoyé sur le terrain et garantir ainsi une réponse efficace aux situations d'urgence.
Changement de statut	2	Recommandation 12. Le Commissaire aux comptes recommande de conditionner tout changement de statut d'une part significative des employés d'un bureau de pays à une étude préalable, rigoureuse et prudente du surcoût éventuel et de son mode de financement.
Administrateurs nationaux	2	Recommandation 13. Le Commissaire aux comptes recommande de demander aux directeurs de pays d'étudier à l'occasion des examens de la structure des effectifs si certains postes occupés par des administrateurs recrutés sur le plan international ne pourraient pas être confiés à des administrateurs recrutés sur le plan national.
Administrateurs nationaux	3	Recommandation 14. Le Commissaire aux comptes recommande d'étudier la possibilité d'améliorer la pyramide des classes des administrateurs recrutés sur le plan national en finançant la création de postes supplémentaires aux échelons supérieurs par la suppression de postes d'administrateurs recrutés sur le plan international de niveau équivalent.

IV. INTRODUCTION: LA STRATÉGIE EN MATIÈRE DE PERSONNEL

15. Confronté à un environnement instable dans lequel les crises humanitaires se multiplient et la compétition pour obtenir des fonds ne cesse de s'intensifier, le PAM entend être en état de mobilisation permanente⁴ pour atteindre ses Objectifs stratégiques et faire plus, pour un plus grand nombre, avec moins⁵, tout en assurant une transparence totale. Le cœur de sa mission, qui est d'éliminer la faim dans le monde, demeure inchangé mais la priorité opérationnelle qu'il accorde à l'assistance alimentaire et ses buts à long terme liés aux objectifs de développement durable appellent une adaptation de son mode de fonctionnement. La direction a lancé plusieurs initiatives dans ce sens au cours des dernières années et les ressources humaines, décrites comme "la plus grande force du PAM"⁶, y occupent une place d'importance.

16. Si le personnel du PAM constitue l'un des facteurs-clés de son succès, sa gestion ne va pas sans poser de questions. Les coûts relatifs aux employés (770,6 millions de dollars É.-U. en 2015⁷) constituent l'un des principaux postes de dépenses du PAM; les effectifs ont augmenté de 60 pour cent depuis 2002⁸ et dépassent aujourd'hui les 15 000 employés, déployés dans plus de 80 pays. À la fin de l'année 2016, 62,6 pour cent du personnel ne disposait pas d'un statut de titulaire, tandis que l'hétérogénéité des statuts des employés recrutés localement (soit 86 pour cent du personnel à la fin 2016⁹) peut soulever des questions. En raison de la structure décentralisée du PAM, une partie de la gestion des ressources humaines est déléguée aux bureaux régionaux et aux bureaux de pays, ce qui nécessite une définition claire des répartitions des compétences entre le Siège et le terrain.

17. Dans la lignée de ces constats, plusieurs travaux¹⁰ ont mis en évidence les principales faiblesses structurelles menaçant le personnel du PAM et sa gestion. Ces risques peuvent être résumés de la façon suivante.

⁴ "Le PAM doit continuer d'évoluer, de changer et de s'améliorer afin de relever chaque nouveau défi qui se présente sur la voie de l'élimination de la faim", Rapport succinct de l'examen de l'initiative de renforcement organisationnel destinée à adapter la structure du PAM à sa mission.

⁵ Prahalad, C.K. et Mashelkar, R.A. 2010. *Innovation's Holy Grail*. *Harvard Business Review*, juillet 2010, Stratégie du PAM en matière de personnel (WFP/EB.2/2014/4-B).

⁶ Stratégie du PAM en matière de personnel (WFP/EB.2/2014/4-B).

⁷ Rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) (WFP/EB.A/2016/6(A,B,C,D,E,F,G,H,I,J)/2, WFP/EB.A/2016/5-C/2), juin 2016.

⁸ *WFP Human Resources Annual Report*.

⁹ *Internal Audit of Human Resources Management in Country Offices* (rapport AR/16/15), décembre 2016.

¹⁰ Rapport du Commissaire aux comptes sur la gestion des ressources humaines (WFP/EB.A/2012/6-F/1) du 3 mai 2012, évaluation des risques annexée au Plan stratégique du PAM pour 2017–2021 (WFP/EB.2/2016/4-A/1/Rev.2*) adopté en novembre 2016, registre des risques institutionnels du PAM (version d'octobre 2016), rapports de l'auditeur interne (rapport AR/16/15 de décembre 2016 sur la gestion des ressources humaines dans les bureaux de pays).

Résumé des principaux risques pesant sur les ressources humaines du PAM et leur gestion

- 1) **Planification des effectifs réactive plutôt que proactive** → pas de mise en concordance des compétences avec les besoins.
- 2) **Dépendance vis-à-vis de contrats de courte durée** → manque d'implication du personnel, non-développement des compétences.
- 3) **Manque de transparence des recrutements et réaffectations** → dégradation du climat social.
- 4) **Valorisation insuffisante de la performance par l'évaluation** → sous-efficacité.
- 5) **Politique d'apprentissage améliorable** → performance moindre, non-anticipation des besoins futurs.
- 6) **Contrôle insuffisant du pouvoir de recrutement local** → recrutement non-optimal, voire injuste.
- 7) **Augmentation des crises humanitaires** → capacités de déploiement insuffisantes.
- 8) **Manque de rigueur de la gestion des ressources humaines sur le terrain** → menace pour l'efficacité présente et à venir.
- 9) **Décalage entre les compétences existantes et les nouveaux besoins** → inefficience.
- 10) **Décalage entre les compétences existantes et les besoins futurs** → écart entre la stratégie du PAM et ses ressources humaines.
- 11) **Potentiel manque de compétitivité sur le marché du travail** → attractivité restreinte à l'égard des meilleurs éléments.

18. Face à l'importance de ses ressources humaines et pour pallier les risques associés, le PAM a publié en septembre 2014 sa stratégie en matière de personnel¹¹. Son but est de favoriser la valorisation, l'implication et l'évolution des employés du PAM afin que ceux-ci puissent remplir avec efficacité et efficience leur mission consistant à lutter contre la faim dans le monde, tout en les préparant aux objectifs qu'il faudra atteindre à long terme. Il s'agissait en fait d'aligner la gestion des ressources humaines sur le Plan stratégique pour 2014-2017.

19. Cette stratégie comporte quatre impératifs, divisés en 11 initiatives, elles-mêmes déclinées en actions. La mise en œuvre des 11 initiatives prioritaires était planifiée entre 2014 et 2016, avec un étalement des dépenses jusqu'en 2017. Sur ces quatre ans, les coûts ont été estimés à 17,3 millions de dollars¹².

¹¹ WFP/EB.2/2014/4-B.

¹² Stratégie du PAM en matière de personnel (WFP/EB.2/2014/4-B), figure 3.

20. Les quatre impératifs, comme définis dans la stratégie, étaient les suivants:

- "Renforcer la culture de la performance": Enraciner les valeurs du PAM et les comportements qu'il préconise et moderniser la gestion de la performance de manière à reconnaître et à récompenser les bons résultats, en définissant les critères de réussite et en exigeant l'engagement de la responsabilité individuelle.
- "Développer les talents du PAM": Élaborer des schémas de progression de carrière et offrir des possibilités d'apprentissage et de développement pour que le PAM devienne un lieu de travail attrayant.
- "Recentrer l'attention": Faire des résultats au niveau des pays la préoccupation centrale du PAM et définir des projets à long terme pour motiver le personnel national (82 pour cent des effectifs du PAM) et veiller à ce qu'il ait la possibilité de continuer à renforcer ses capacités de façon à répondre aux besoins organisationnels d'ordre opérationnel et stratégique.
- "Préparer des dirigeants très performants": Mobiliser les hauts dirigeants, développer leur aptitude à diriger et leurs capacités de gestion pour obtenir des résultats au regard des Objectifs stratégiques du PAM, et les tenir comptables de leur action.

21. Une stratégie spécifique à la fonction Ressources humaines a été publiée en 2015 pour définir comment la Division des ressources humaines allait contribuer à la réalisation des objectifs de la stratégie en matière de personnel. La finalité de cette stratégie fonctionnelle est de passer d'une fonction Ressources humaines accaparée par des tâches administratives, qui absorbent 80 pour cent de son temps, à une Division des ressources humaines qui soit un partenaire stratégique des bureaux de terrain et de toutes les divisions.

22. La stratégie en matière de personnel a débouché sur de nombreuses réalisations qui sont à mettre à l'actif du PAM et de la Division des ressources humaines. L'appréciation générale du Rapport annuel sur les résultats de 2015¹³ est celle d'une forte progression dans le domaine de la gestion des ressources humaines. Si les deux premiers résultats de gestion - compétences et culture – font l'objet d'un avis positif, l'avis concernant les deux derniers est plus réservé, faute de mesures suffisantes. Cette progression globale se retrouve dans les résultats de l'enquête mondiale menée auprès du personnel en 2015, avec une augmentation totale de 7 pour cent des indicateurs par rapport à 2012 et une amélioration enregistrée pour 92 pour cent des questions. La participation est en hausse de 26 pour cent (70 pour cent des 14 490 employés concernés ont répondu au sondage). Il est toutefois nécessaire de nuancer ces résultats compte tenu de l'hétérogénéité des réponses selon les bureaux et les divisions.

23. Le tableau suivant résume les actions prévues par la stratégie en matière de personnel et qui, selon le Commissaire aux comptes, répondent aux principaux risques répertoriés en matière de ressources humaines.

¹³ WFP/EB.A/2016/4.

Tableau 1. Prise en compte des principaux risques par la stratégie en matière de personnel

	I – Renforcer la culture de la performance	II – Développer les talents du PAM	III – Recentrer l'attention	IV – Préparer des dirigeants très performants
1) Planification des effectifs réactive plutôt que proactive		Schémas de progression de carrière Révision des profils de poste	Schémas de progression de carrière Révision des profils de poste Directives relatives à l'examen de la structure des effectifs	
2) Dépendance vis-à-vis de contrats de courte durée				
3) Manque de transparence des recrutements et réaffectations	Renforcement des exercices de promotion et de réaffectation du personnel international Révision des profils de poste		Schémas de progression de carrière Révision des profils de poste	Renforcement de l'exercice de promotion du personnel international
4) Valorisation insuffisante de la performance par l'évaluation	Renforcement du PACE Révision du cadre de prise en charge de l'insuffisance professionnelle	Renforcement du PACE	Homogénéisation du cadre de gestion de la performance	Évaluation à 360 degrés du Groupe de haut niveau chargé de la gestion
5) Politique d'apprentissage améliorable		Amélioration et généralisation du système de gestion de l'apprentissage (LMS)	Amélioration et généralisation du LMS Cours de langue en ligne	
6) Contrôle insuffisant du pouvoir de recrutement local		Stratégie en matière de diversité et d'intégration Stratégie relative à la problématique hommes-femmes	Stratégie en matière de diversité et d'intégration Directives en termes d'examen de la structure des effectifs	
7) Augmentation des crises humanitaires		Fichier des agents mobilisables pour les interventions d'urgence		
8) Manque de rigueur de la gestion des ressources humaines sur le terrain			Directives en termes d'examen de la structure des effectifs	
9) Décalage entre les compétences existantes et les nouveaux besoins		Programme <i>INSPIRE</i>	Programme de pilotage pour le Défi Faim zéro	Programme <i>INSPIRE</i>

	I – Renforcer la culture de la performance	II – Développer les talents du PAM	III – Recentrer l'attention	IV – Préparer des dirigeants très performants
		Programme de pilotage pour le Défi Faim zéro Recrutement en ligne		Programme de pilotage pour le Défi Faim zéro Évaluation à 360 degrés du Groupe de haut niveau chargé de la gestion
10) Décalage entre les compétences existantes et les besoins futurs	Création d'un vivier de talents	Création d'un vivier de talents Recrutement en ligne Programme <i>INSPIRE</i> Programme des administrateurs auxiliaires	Amélioration et généralisation du LMS	Création d'un vivier de talents Programme des administrateurs auxiliaires
11) Potentiel manque de compétitivité sur le marché du travail	Quatre compétences fondamentales	Proposition de valeurs pour les employés Schémas de progression de carrière	Projet de transfert du personnel local Division du bien-être du personnel	

Source: Commissaire aux comptes, d'après son analyse des risques et la stratégie en matière de personnel.

V. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

1. Suivi des précédentes recommandations

1.1. Recommandations du Commissaire aux comptes

24. Nous avons examiné l'état de mise en œuvre des précédentes recommandations du Commissaire aux comptes non encore appliquées¹⁴ et relevé que sur 15 recommandations, 14 avaient été mises en œuvre, comme indiqué dans le tableau joint en annexe¹⁵.

25. Nous avons également tenu compte du projet de rapport établi par le Secrétariat du PAM sur la mise en œuvre des précédentes recommandations depuis la dernière session annuelle du Conseil d'administration¹⁶. Si 14 des 15 recommandations ont été estimées mises en œuvre, nous considérons que pour un certain nombre d'entre elles, des approfondissements seraient possibles, ce que nous indiquons dans la dernière colonne du tableau à l'annexe 1.

1.2. Suivi des recommandations prioritaires

26. L'une des recommandations formulées par le Commissaire aux comptes en 2012 portait sur la nécessité d'arrêter un programme assorti d'un calendrier en vue d'achever dans les meilleurs délais un plan des ressources humaines et de le mettre en application. Cette recommandation n'a pas été formellement mise en œuvre à ce jour.

1.3. Observations d'audit interne

27. Les rapports récents élaborés par les auditeurs internes, en particulier celui de décembre 2016 consacré à la gestion des ressources humaines dans les bureaux de pays¹⁷, ont été pris en compte.

2. La situation des effectifs

2.1. Les effectifs totaux

28. Le PAM employait 15 625 personnes au 31 décembre 2016, dont 3 294 agents recrutés au niveau international (21,1 pour cent) et 12 331 agents recrutés localement¹⁸ (78,9 pour cent). Les effectifs totaux du PAM sont passés de 13 808 en 2012 à 15 625 en décembre 2016, soit une hausse de 13,2 pour cent.

29. Le nombre d'agents recrutés sur le plan international a augmenté de 34,9 pour cent entre 2012 et 2016. Cette hausse est principalement due aux consultants, dont l'effectif est passé de 656 à 1 417, et accessoirement aux stagiaires (141 contre 48). A contrario, l'effectif des fonctionnaires internationaux reste pratiquement stable (+ 1,2 pour cent).

¹⁴ (WFP/EB.A/2012/6-F/1).

¹⁵ Voir annexe 1 – Résumé de la mise en œuvre des recommandations du précédent audit des ressources humaines.

¹⁶ Ce rapport rend compte des progrès accomplis par le PAM dans l'application des recommandations formulées par le Commissaire aux comptes dans les rapports qu'il a adressés au Conseil. Il comprend les recommandations restées en suspens à la session annuelle de 2016 du Conseil (WFP/EB.A/2016/6-H/1).

¹⁷ Bureau de l'Inspecteur général, Rapport d'audit interne AR/16/15.

¹⁸ Voir annexe 2 – Les catégories d'employés du PAM.

30. L'augmentation forte de l'effectif de consultants, nettement supérieure à celle du personnel statutaire recruté sur le plan international et du personnel statutaire recruté sur le plan national réunis, ne reflète pas, au moins pour les cadres, l'ambition du PAM d'offrir une perspective à long terme à ses employés, puisque les consultants sont des contractuels de courte durée.

31. Les effectifs recrutés localement ont crû de 964 personnes (+ 8,5 pour cent). Les principales variations concernent les services généraux (+ 709 agents, soit + 29 pour cent) et les accords de services spéciaux (+ 231 agents). À l'inverse, le nombre de titulaires de contrats de services est passé de 6 244 à 5 776 agents (- 7,5 pour cent). Les administrateurs recrutés sur le plan national voient leur effectif augmenter de 45,4 pour cent, soit nettement plus que l'ensemble du personnel recruté localement, mais ils ne représentent en 2016 que 7,5 pour cent de ceux-ci.

32. Sur le plan des agents recrutés localement, la tendance est en revanche à la consolidation des emplois: la diminution du nombre des contrats de services (- 377) est légèrement supérieure à l'accroissement de celui des accords de services spéciaux (+ 313), tandis que le nombre des administrateurs recrutés sur le plan national augmente de 290 unités et celui des agents des services généraux de 670 unités, dont on peut éventuellement déduire le nombre des nouveaux agents des services généraux recrutés pour une courte durée (+ 39 agents).

33. En résumé, le développement des emplois de courte durée parmi le personnel recruté sur le plan international va de pair avec une tendance, au demeurant limitée, à la consolidation du statut des agents recrutés localement.

Tableau 2. Évolution des effectifs par catégorie, 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Personnel recruté sur le plan international					
Administrateurs recrutés sur le plan international	1 401	1 336	1 376	1 398	1 418
Administrateurs recrutés sur le plan international (courte durée)	140	155	183	164	173
Administrateurs auxiliaires	47	45	52	49	50
Consultants	656	777	1 036	1 197	1 417
Volontaires des Nations Unies	126	123	118	90	90
Titulaires de bourses d'études	23	13	30	21	5
Stagiaires	48	75	80	175	141
Total partiel	2 441	2 524	2 875	3 094	3 294
Personnel recruté sur le plan national					
Administrateurs recrutés sur le plan national	639	745	766	820	929
Agents des services généraux	388	376	373	366	355
Agents des services généraux (courte durée)	88	95	118	130	127
Agents des services généraux sur le terrain	2 411	2 618	2 767	2 919	3 114
Titulaires de contrats de services (cadre organique)	205	232	252	273	296
Titulaires de contrats de services (services généraux)	6 244	6 184	5 781	5 947	5 776
Titulaires d'accord de services spéciaux (Siège)	2	10	10	8	6

	2012	2013	2014	2015	2016
Titulaires d'accord de services spéciaux sur le terrain (cadre organique)	138	114	190	221	216
Titulaires d'accord de services spéciaux sur le terrain (services généraux)	1 181	942	1 424	1 348	1 412
Volontaires du PAM	71	55	78	107	100
Total partiel	11 367	11 371	11 759	12 139	12 331
Total général	13 808	13 895	14 634	15 233	15 625

Source: Division des ressources humaines du PAM.

34. La durée de service moyenne du personnel tend à s'allonger pour pratiquement toutes les grandes catégories, y compris pour les emplois de courte durée à la faveur de la reconduction des contrats:

- administrateurs recrutés sur le plan international (engagements de durée indéfinie, engagements de caractère continu, engagements de durée déterminée): 9,5 ans à la fin de 2016 contre une moyenne de 7,9 ans pour la période 2012-2016;
- administrateurs recrutés sur le plan national (engagements de durée déterminée): 4,3 ans contre 3,7 ans;
- agents des services généraux au Siège (engagements de durée déterminée): 11,6 ans contre 9,5 ans;
- agents des services généraux sur le terrain (engagements de durée déterminée): 4,8 ans contre 4,1 ans;
- consultants: 2,2 ans contre 1,6 an.

2.2. La part des consultants dans les effectifs

35. Comme exposé dans le tableau ci-dessus, les effectifs des consultants au sein du PAM ont plus que doublé en quatre ans, passant de 656 à 1 417; ils sont désormais aussi nombreux que les administrateurs recrutés sur le plan international. Leur part dans les effectifs recrutés sur le plan international est passée de 27 pour cent à 43 pour cent, tandis que celle des fonctionnaires internationaux a diminué, passant de 65 pour cent à 50 pour cent. Le constat est encore plus marqué au Siège¹⁹ où les consultants représentent plus de la moitié des employés internationaux: 52 pour cent en 2016 contre 41 pour cent pour les fonctionnaires internationaux.

36. Le rapport du Corps commun d'inspection de 2014²⁰ rappelle que le recours à des agents non titulaires est courant dans le système des Nations Unies mais estime qu'en créant deux catégories de personnel pour remplir des fonctions identiques, les "organisations ne respectent pas les bonnes pratiques internationales en matière de travail, font face à des risques concernant leur réputation, un taux de roulement élevé, un manque de personnel stable et motivé et une augmentation potentielle des actions en justice en raison de l'emploi inapproprié de non-fonctionnaires".

37. Ce rapport recommande aux responsables des organisations de réexaminer leurs politiques et de clarifier les critères pour distinguer les emplois occupés par les titulaires et les non-titulaires.

¹⁹ Y compris les bureaux de liaison.

²⁰ Emploi de personnel non fonctionnaire et conditions d'emploi de non-fonctionnaires dans les organismes des Nations Unies - Études de cas de pays: République démocratique du Congo, Haïti et Inde (JIU/REP/2014/8).

38. Parmi les critères souvent avancés pour l'emploi de non-titulaires, on trouve notamment le besoin de disposer de spécialistes pour une durée limitée, et de faire face à un pic marqué et temporaire d'activité.

39. La multiplication des situations d'urgence auxquelles le PAM a fait face ces dernières années peut expliquer l'existence de besoins immédiats, en particulier du fait de l'accroissement du nombre de crises de niveau 3 appelant des moyens supplémentaires rapidement.

40. La tendance à l'emploi de ces spécialistes sur des périodes prolongées indique cependant que leur usage ne répond pas toujours à des situations ponctuelles.

41. Le manuel des ressources humaines précise ainsi que les consultants sont engagés pour 11 mois maximum, renouvelables après une interruption d'un mois, pour une durée maximale totale de 44 mois. Selon les données communiquées par le PAM, la durée moyenne sur un poste de consultant est de 2,2 ans. Toutefois, le recours à un même consultant se prolonge parfois beaucoup plus longtemps, un constat confirmé par l'analyse d'un échantillon de dossiers individuels de consultants (voir ci-après).

42. Cette situation est encore plus marquée à Rome, où les consultants représentent 39 pour cent des effectifs du Siège, soit 657 personnes sur un total de 1 686 au 31 décembre 2016. Certains postes d'encadrement supérieur leur sont confiés; or de tels postes ont vocation à perdurer quelles que soient les variations de l'effectif total.

43. Au demeurant, la structure du Siège et ses moyens sont en principe moins sujets à des variations brusques que ceux des bureaux de pays confrontés à la nécessité d'accroître ou de réduire leurs effectifs selon les crises auxquelles ils doivent faire face.

44. Les raisons avancées aux auditeurs externes par leurs interlocuteurs sont en fait de plusieurs types:

- les États membres ne souhaitent pas augmenter l'effectif des fonctionnaires internationaux mais laissent le PAM recruter sur ses crédits de fonctionnement ou d'intervention d'autres catégories de personnel;
- les procédures de recrutement des fonctionnaires internationaux sont longues, bien qu'en voie d'amélioration. En 2015, en moyenne 192 jours se sont écoulés entre l'approbation d'un recrutement externe et l'approbation du candidat retenu, sachant que ce délai ne comprend ni le temps écoulé depuis la formulation de la demande initiale par le service concerné, ni le temps nécessaire au candidat retenu pour pouvoir prendre ses fonctions, qui peut être significatif s'il doit un préavis à son employeur précédent;
- les contrats étant à durée très limitée, il est donc plus facile de réduire les effectifs si le besoin s'en fait sentir qu'avec des fonctionnaires ayant un statut international. Dans le cas de ces derniers, la suppression du poste, et, plus encore le licenciement pour insuffisance de performance nécessitent des justifications particulièrement solides, impliquent des risques de discussions internes complexes et peuvent faire l'objet de procédures de recours longues et difficiles²¹ - celles-ci sont toutefois rarissimes;

²¹ L'examen d'un échantillon de jugements en la matière du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail fait couramment apparaître des délais de cinq ans ou plus entre la sanction prise par une organisation et le jugement définitif. Voir par exemple les jugements 3757 (février 2017), 3725 (octobre 2016) ou 3723 (novembre 2016).

- les contractuels ne bénéficient pas de toutes les prestations sociales des fonctionnaires internationaux, ni des ajustements prévus en fonction de l'évolution du coût de la vie, ce qui les rend dans la plupart des cas nettement moins coûteux au total (voir l'étude plus bas).

45. En pratique, on ne peut que constater l'écart entre:

- les principes, selon lesquels des emplois permanents devraient être pourvus par des agents permanents, sous statut des Nations Unies, quitte à confier les fonctions clairement temporaires à des agents sous statut temporaire,
- la réalité, qui consiste, pour tout ou partie des raisons rappelées ci-dessus, à recruter des agents au moyen de contrats de courte durée ou des consultants pour pourvoir des postes permanents.

46. La question dépasse le seul PAM, et se retrouve dans de nombreuses autres organisations.

47. Une réflexion mérite d'être engagée pour réduire l'écart entre les principes et la réalité, que ce soit en renonçant, si cela est possible, notamment en termes financiers, à recruter au moyen de contrats temporaires des agents pour des missions de longue durée, ou en clarifiant les principes, en établissant pour ce faire une distinction acceptée entre plusieurs catégories de personnel pour remplir des emplois de même nature.

Recommandation 1. Le Commissaire aux comptes, conformément aux recommandations du Corps commun d'inspection du système des Nations Unies, recommande de clarifier les critères de recrutement des différentes catégories d'agents afin de faire correspondre les principes affichés et la réalité.

3. La soutenabilité des coûts de personnel

3.1. Évolution globale

48. Les coûts de personnel du PAM étaient en 2016 de 716 millions de dollars²², en incluant à la fois les dépenses d'administration et d'appui aux programmes (AAP) et les coûts d'appui directs (CAD) financés par les programmes.

Tableau 3. Coûts de personnel (en millions de dollars)

	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2016/2012
Traitement et indemnités	541	566	589	597	628	+16,1%
Prestations et avantages	47	46	49	52	46	-2,1%
Avantages à long terme du personnel (charges annuelles)	36	34	121	37	42	+16,7%
Total	624	647	760	686	716	+14,7%

Source: Division des ressources humaines du PAM.

²² Hors frais de voyage. Avec ces frais, les coûts de personnel sont de 826,4 millions de dollars en 2016, comme indiqué dans les états financiers.

49. La dépense totale a augmenté de 14,7 pour cent en quatre ans, soit une hausse moyenne un peu supérieure à 3,6 pour cent par an. Sur quatre ans, la croissance des frais de personnel est beaucoup moins rapide que celle du budget total du PAM, soit 38,5 pour cent (de 4 044 millions de dollars à 5 600 millions de dollars). La part des frais de personnel dans le budget a donc diminué, passant de 15,4 à 12,8 pour cent.

50. Même avec un budget prévisionnel ramené à 5 200 millions de dollars en 2017 (selon l'hypothèse retenue au moment de l'audit), à coûts de personnel inchangés en valeur absolue (716 millions de dollars), le ratio serait encore en diminution, à 13,8 pour cent du budget²³.

51. Partant, si le financement demeure aléatoire, dans la mesure où il repose par définition sur des contributions volontaires, **sur la période observée et malgré une forte augmentation, les coûts de personnel n'ont pas dégradé l'équilibre budgétaire du PAM, du fait d'une forte hausse de ses ressources.**

3.2. Coûts par agent

52. Les coûts rapportés au nombre d'agents ne sont pas aisés à calculer dans la mesure où les chiffres des effectifs correspondent soit au nombre d'agents présents au 31 décembre, soit au nombre total de ceux qui ont perçu une rémunération, fût-ce pour un seul mois, au cours de l'année. Il n'existe pas de mesure des effectifs en équivalent temps plein.

53. Le ratio approché des dépenses de personnel rapportées à l'effectif présent au 31 décembre évolue comme suit:

Tableau 4. Coûts moyens de personnel par agent

	2012	2013	2014	2015	2016
Dépenses de personnel (<i>en millions de dollars</i>) (1)	624	647	760	686	716
Effectifs au 31 décembre (2)	13 808	13 895	14 634	15 233	15 625
Coût moyen par personne (<i>en dollars</i>) (1)/(2)	45 191	46 563	51 933	45 033	45 824

Source: Division des ressources humaines du PAM.

54. Le coût par personne passe en quatre ans de 45 191 dollars à 45 824 dollars, soit un accroissement total de 1,4 pour cent.

55. L'explication de cette évolution modérée réside sans doute dans la stagnation de l'effectif des administrateurs recrutés sur le plan international, les plus coûteux, et dans l'accroissement de la part des consultants et des administrateurs recrutés sur le plan national.

56. De fait, la principale ligne de dépenses de personnel, en l'occurrence les traitements et indemnités des agents recrutés sur le plan international (en incluant les contrats de courte durée), reste stable, voire diminue légèrement sur la période, passant de 275 à 274 millions de dollars.

²³ Il convient d'apporter une précision: le calcul des avantages à long terme du personnel est fortement influencé par le taux d'actualisation retenu, qui est actuellement bas. Un changement significatif du taux à la baisse diminuerait dans les comptes la valeur de ces avantages. Leur part relativement limitée dans le total laisse toutefois à penser que cela ne remettrait pas en cause l'analyse globale.

3.3. Examen particulier du cas des consultants

57. Pour ce qui est des consultants, le coût des traitements et indemnités double sur la période à l'examen, passant de 40,3 à 78 millions de dollars, sachant que leur part dans les autres catégories de dépenses est très faible²⁴.

58. Le PAM rémunère actuellement ses consultants sur la base de taux définis en 2009. Ces taux, que le Programme considère insuffisants pour se procurer les compétences nécessaires dans certains domaines, ont récemment été examinés par la Division des ressources humaines qui en a proposé de nouveaux, non acceptés par la direction à la date de conclusion de l'audit. La révision des taux a été conduite en prenant en compte les taux définis par d'autres organisations ayant ajusté le niveau de rétribution de leurs consultants en 2013.

59. Dans son rapport établi à la demande du PAM, daté du 5 janvier 2017 et non public au moment de l'audit, le cabinet Korn Ferry a comparé les taux envisagés par le PAM avec ceux pratiqués sur le marché, ce qui fait apparaître que la rémunération des consultants du PAM deviendrait très supérieure aux tarifs du marché pour la plupart des catégories et des pays – notamment en Italie, où se trouvent le plus grand nombre d'entre eux.

60. Ainsi, le rapport montre que dans le cas du Siège, la rémunération totale après impôts dépasserait, selon les niveaux, de 27 à 119 pour cent le prix médian du marché du travail. Il relève des écarts du même type, voire supérieurs, dans les pays autres que l'Italie (compte non tenu des pays offrant les rémunérations les plus élevées). Les écarts les moins marqués concernent les cadres de haut niveau.

61. Ce rapport indique aussi que la plupart des organisations à but non lucratif ont pour pratique de rémunérer leur personnel en dessous du prix du marché, entre le premier quartile et la médiane des rémunérations. Même s'il apparaît légitime de rétribuer sensiblement plus un employé titulaire d'un contrat de courte durée, il est fait observer dans le rapport qu'une pratique de ce type pourrait être suffisante pour attirer les personnes souhaitées et qu'elle ferait économiser entre 30 000 et 60 000 dollars par consultant et par an par rapport aux taux envisagés, soit près des trois quarts de la facture correspondante.

62. En retenant le bas de cette fourchette, soit 30 000 dollars par consultant, l'économie pour 1 417 personnes excèderait 45 millions de dollars.

Recommandation 2. Le Commissaire aux comptes recommande un réexamen complet des rémunérations lors de l'embauche de nouveaux consultants, en les alignant davantage sur les pratiques du marché, quitte à les garder légèrement au-dessus pour attirer les meilleurs.

3.4. Gestion de la paie

63. La gestion de la paie est répartie entre:

- le service de la paie du Siège à Rome pour les fonctionnaires internationaux, les agents des services généraux du Siège et le personnel des bureaux de liaison, les consultants et les quelques personnes employées au titre d'accords de services spéciaux au Siège;

²⁴ 0,1 million de dollars en frais de voyage et autres mesures d'incitation en 2016 contre près de 30 millions de dollars pour le personnel international, pour des effectifs pratiquement égaux au 31 décembre.

- le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) pour le personnel engagé pour une durée déterminée (administrateurs recrutés sur le plan national et agents des services généraux) recrutés localement;
- les bureaux de terrain eux-mêmes pour le personnel temporaire qu'ils emploient (contrats de services, accords de services spéciaux et intérimaires).

64. Aucun service du Siège n'était en mesure, lors de l'audit, de fournir sans délai des précisions sur le montant total des dépenses de personnel. Ces chiffres ne sont produits qu'une fois par an, lors de la publication des états financiers.

65. Cette situation, qui résulte du mode de fonctionnement très décentralisé du PAM, constitue un handicap dès lors que le Siège a besoin d'outils de pilotage. Il peut, par exemple, avoir à donner aux bureaux de terrain des orientations qui auront des incidences financières, concernant notamment l'amélioration de la situation du personnel recruté localement (santé, consolidation des contrats, etc.).

Recommandation 3. Le Commissaire aux comptes recommande de réaliser à intervalles réguliers, par exemple tous les trimestres, une synthèse des principales composantes de l'ensemble des paies financées par le PAM.

4. La planification des besoins

66. Le Commissaire aux comptes soulignait en 2012 la faiblesse de l'exercice d'examen de la structure des effectifs. Conduit de manière volontaire par les bureaux régionaux et les bureaux de pays, un tel examen doit en principe être mené en cas de changement majeur²⁵ dans la situation du pays d'implantation, qui suppose de revoir à la hausse ou à la baisse les effectifs du bureau. En réalité, il s'agit très souvent d'un outil utilisé lorsque surviennent des incertitudes de financement, sans qu'une véritable réflexion stratégique à court ou moyen terme ne soit menée sur l'action du bureau sur le terrain.

67. Depuis 2012, la Division des ressources humaines cherche principalement à accompagner les bureaux de terrain dans cet exercice au moyen d'outils et de guides plus précis. Un nouveau manuel destiné à actualiser les outils diffusés en février 2015 est en cours de finalisation. Les directives en matière d'examen de la structure des effectifs détaillent notamment la structure de pilotage à mettre en place, un calendrier indicatif ainsi que la méthodologie générale de l'exercice, phase par phase. Ces outils sont bien conçus et donnent des indications précises (modèles de maquette notamment).

68. Une grande autonomie est laissée aux bureaux régionaux et aux bureaux de pays pour ce qui est de décider de mener ou non cet examen des effectifs, et les contours de l'exercice restent flous. La définition du caractère "majeur" du changement qui touche la structure, et qui doit provoquer le lancement d'un examen, n'est pas précisément posée, même si plusieurs scénarios sont indiqués dans les guides. Il est donc difficilement possible d'évaluer si le bureau devait conduire ou non cet exercice, et si l'exercice a été concluant.

69. L'examen des effectifs n'est ni systématique, ni obligatoire. L'étude des données quantitatives sur les examens de la structure des effectifs montre que cet exercice est mené de façon très inégale:

- certains bureaux en ont conduit au moins deux entre 2014 et 2016 (Zimbabwe, Indonésie, République arabe syrienne, Égypte, Iraq, Bureau régional du Caire);

²⁵ Voir les directives en matière d'examen de la structure des effectifs.

- d'autres bureaux n'en ont mené aucun en trois ans, ou seulement un (Algérie, Ukraine, Tunisie, Pérou, Djibouti, Nigéria, Mali et Guinée).

70. L'échantillon de 15 examens de la structure des effectifs étudiés par les auditeurs a montré que le produit final était très hétérogène. Dans le cas du Congo, le résultat est une succession d'organigrammes des différents départements du bureau de terrain, qui mettent en évidence les postes vacants ou à supprimer. Dans le cas du Bureau des services juridiques au Siège, qui devait répertorier les postes redondants dans une perspective de réduction des effectifs, l'examen a consisté à décrire les postes pourvus et à en rencontrer les titulaires afin de détailler les tâches effectuées et les compétences requises. En République-Unie de Tanzanie, l'exercice a été complété par le recours à un prestataire externe pour accompagner la recherche d'emploi du personnel dont le poste avait été supprimé. Dans le cas du Mali, l'exercice s'est accompagné d'une analyse géopolitique afin de disposer d'une vision prospective des besoins futurs du bureau.

71. Par ailleurs, le Siège n'intervient guère dans cet exercice; il n'en suit pas le déroulement et ne fait pas partie des destinataires du produit final. Sans pour autant interférer dans leur réalisation, le Siège pourrait tenir un tableau de bord des différents examens en cours, afin d'en suivre le déroulement et d'accompagner davantage les bureaux qui en ont le plus besoin.

72. Sans remettre en cause le système décentralisé revendiqué pour la gestion des ressources humaines, le Siège pourrait à tout le moins avoir une vision plus exhaustive des examens de la structure des effectifs, car ceux-ci seraient à même de lui donner des informations utiles sur la situation des ressources humaines dans les bureaux de terrain et de l'aider à mener son propre exercice de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.

Recommandation 4. Le Commissaire aux comptes recommande: a) que le Siège et les bureaux régionaux supervisent davantage l'exercice d'examen de la structure des effectifs, notamment pour pallier la forte hétérogénéité des ressources disponibles en matière de gestion des ressources humaines sur le terrain; et b) de systématiser cet examen pour tous les bureaux de pays et bureaux régionaux, tous les deux voire trois ans, et de le faire déboucher sur un véritable plan d'action, avec un calendrier précis.

73. L'audit externe de 2012 avait déploré l'absence d'un cadre de planification des effectifs. À ce jour, cet outil n'est toujours pas mis en place, alors que le PAM subit des contraintes opérationnelles et financières de plus en plus fortes et que les compétences nécessaires évoluent avec la nature des missions. Ce contexte nécessiterait que le PAM ait une vision stratégique à moyen et long terme de ses besoins, qui synthétise à la fois les compétences et les profils attendus ainsi que le niveau des effectifs souhaitable selon différentes situations. Cet outil de prospection et de planification, inexistant à ce jour, est toutefois en projet pour l'année 2017.

74. Sans ignorer les difficultés qu'engendrent un environnement incertain et des ressources fluctuantes, cette activité prospective est indispensable. Le PAM ne peut pas s'en remettre uniquement au recrutement de nouvelles compétences quand le besoin s'en fait sentir et au non-renouvellement des contrats quand les besoins disparaissent. Cela peut s'avérer financièrement très coûteux et entraîner des pertes de productivité, car un talent recruté de l'extérieur n'est pas forcément immédiatement opérationnel. L'investissement dans les profils à fort potentiel peut s'avérer plus efficace et plus économique. Cet exercice devrait donc comprendre une partie prospective (qui envisagerait plusieurs scénarios en fonction de données géopolitiques permettant de répertorier les foyers potentiels de crise alimentaire) et un scénario de base permettant au PAM de fonctionner correctement selon un niveau d'activité jugé normal ou courant. Par ailleurs, cet outil devrait être articulé avec les exercices d'examen de la structure des effectifs menés sur le terrain.

Recommandation 5. Le Commissaire aux comptes recommande de bâtir un cadre de gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences, qui soit étroitement lié à l'exercice d'examen de la structure des effectifs mené à l'échelon local.

5. Les recrutements

5.1. Les procédures de recrutement

75. Les procédures de recrutement et d'affectation diffèrent selon les statuts des collaborateurs²⁶. Le PAM fait une distinction entre les membres du personnel au sens strict et les employés au sens plus large, caractérisés par une courte durée d'emploi; on peut également distinguer le personnel d'encadrement du personnel d'exécution.

76. Le manuel des ressources humaines²⁷ prévoit un dispositif de sélection très formalisé pour les fonctionnaires internationaux et nationaux (administrateurs recrutés sur le plan national et agents des services généraux), censé assurer la compétitivité et la transparence du recrutement. À l'inverse, les procédures sont beaucoup plus souples pour les non-titulaires, dans la logique originelle de réponse aux besoins à court terme. Ainsi, le recrutement des consultants, en forte progression au sein du PAM, n'est soumis à aucune procédure formalisée: l'appel à candidatures n'est pas obligatoire et très rare dans les faits; aucun document ne permet de retracer la sélection et de justifier de son objectivité.

77. L'utilisation du recrutement par voie électronique est une priorité affirmée dans tous les documents stratégiques. Le nombre d'appels à candidatures mis en ligne, toutes catégories de postes confondues, a largement augmenté sur la période à l'examen, passant de 133 en 2012 à 872 en 2016, pour un total de 2 510 postes publiés via l'outil *StaffNet*. Le nombre total de candidatures en ligne est supérieur à 220 000, ce qui représente un taux de recrutement de 1,4 pour cent. Les candidats retenus pour prendre part au processus de sélection sont près de 32 000, et le taux final de recrutement²⁸ est de 8 pour cent. Ces chiffres démontrent la grande attractivité du PAM.

5.2. Les tendances du recrutement

5.2.1. Un volume de contrats important

78. Les engagements de durée déterminée ne concernent que les administrateurs recrutés sur le plan international et national. Leur croissance importante (65 pour cent entre 2013 et 2016) tient essentiellement aux recrutements locaux dans les bureaux régionaux et les bureaux de pays.

79. Si la dynamique des signatures de contrats de courte durée semble moins forte (+25 pour cent sur la même période), elle représente tout de même des volumes dix fois plus importants, avec près de 7 000 recrutements en 2016 contre 650 pour les contrats de longue durée. La part des membres du personnel ne représente ainsi que 8,2 pour cent des recrutements totaux sur la période.

²⁶ Voir l'annexe 2 - Catégories d'employés du PAM.

²⁷ Voir l'annexe 3 – Les procédures de recrutement.

²⁸ Nombre de postes/nombre de candidats qualifiés.

Tableau 5. Proportion des contrats de longue durée par rapport au nombre total de recrutements (en pourcentage)

	2012	2013	2014	2015	2016	moyenne
Contrats de longue durée/ total des recrutements	6,6	10,2	8,2	7,5	8,5	8,2

Source: Calcul effectué par le Commissaire aux comptes sur la base des données communiquées par le PAM.

5.2.2. Le renouvellement effectif des employés internationaux

80. Les données concernant les recrutements communiquées par le PAM sont exprimées en nombre de "contrats signés". Ce sont donc des données brutes qui ne correspondent pas aux nouveaux entrants réels, puisqu'elles intègrent les reconductions de contrat au cours de l'année.

81. Pour les membres du personnel recrutés sur le plan international, les recrutements correspondant en réalité à la reconduction d'un contrat représentent plus de la moitié du total (en moyenne 56 pour cent des recrutements totaux de cette catégorie entre 2013 et 2016). Des 372 recrutements bruts de fonctionnaires internationaux signés entre 2013 et 2016, seuls 163 concernent des nouveaux entrants effectifs, soumis à un processus compétitif prévoyant publication du poste, évaluation et entretien.

82. Un recrutement externe n'est autorisé que lorsqu'un poste n'a pu être pourvu en dépit de deux exercices de réaffectation consécutifs, à l'exception des déploiements dans le cadre d'une situation d'urgence de niveau 3, où des procédures plus rapides peuvent s'appliquer. Il peut également être autorisé dès la vacance du poste lorsque le PAM anticipe un manque de compétences adaptées en interne, notamment lors de la création de nouvelles fonctions.

Tableau 6. Administrateurs et fonctionnaires internationaux - Recrutements nets

	2013	2014	2015	2016	Total période
Recrutements bruts	62	105	102	103	372
dont personnel déjà présent	23	67	69	50	209
% du total des recrutements	37%	64%	68%	49%	56%
Recrutements nets	39	38	33	53	163
% du total des recrutements	63%	36%	32%	51%	44%

Source: PAM – liste des recrutements internationaux 2013–2016.

83. Le constat est le même pour les consultants, avec un effet encore plus caractérisé. Selon les données annuelles communiquées, le total des recrutements de consultants réalisés de 2013 à 2016 s'établit à 7 628 contrats, mais seuls 1 411 contrats – soit 18,4 pour cent - correspondent à des recrutements nouveaux, par ailleurs effectués sans aucune obligation formelle de transparence et de sélectivité.

84. Ce taux de renouvellement effectif, bien inférieur au nombre de contrats signés, amène au constat que les recrutements conduits par le PAM sont bien moins compétitifs qu'ils ne l'apparaissent de prime abord. **À peine 20 pour cent²⁹ des contrats signés entre 2013 et 2016 au niveau international correspondent à de nouveaux entrants et seulement 10 pour cent³⁰ de ces nouveaux entrants ont été soumis à un processus de recrutement compétitif.**

85. La reconduction ou la prolongation des engagements, qu'il s'agisse des fonctionnaires internationaux ou des contractuels, lorsque les personnes concernées ont démontré leur compétence professionnelle, n'est pas critiquable en soi: les règles applicables sont formellement respectées. Néanmoins, le caractère quasi-systématique de cette pratique ne permet pas d'assurer un recrutement largement compétitif offrant la possibilité d'attirer les meilleurs talents, contrairement à la volonté stratégique affichée.

86. Par ailleurs l'engagement extrêmement fréquent d'employés (titulaires ou non) pour des durées déterminées génère une charge administrative conséquente liée à la reconduction des contrats. Ce surcroît d'activité assumé par les équipes de la Division des ressources humaines est contraire à la stratégie affichée, qui vise à repositionner les ressources humaines du Siège sur les fonctions stratégiques en allégeant les tâches purement administratives.

5.3. Analyse de dossiers individuels de recrutement

5.3.1. Échantillon relatif au recrutement de fonctionnaires internationaux

87. Au total, 45 dossiers individuels ont été examinés: 11 pour 2013, 10 pour 2014, 11 pour 2015 et 13 pour 2016. Ils concernent de nouvelles embauches, des reconductions de contrat, des prolongations, ou encore la transformation d'engagements préexistants. L'échantillon porte sur un ensemble de personnes des classes P-1 à D-2 et englobe des postes au Siège et sur le terrain, la parité hommes-femmes étant respectée.

88. L'objectif de cet examen était d'analyser les modalités de publicité et de sélection, et les délais de recrutement.

89. La procédure de recrutement est conforme aux règles exposées en annexe³¹; sa transparence et sa traçabilité sont assurées par les rapports contenant les recommandations concernant la sélection établis par le jury. Les critères de sélection et les déterminants du choix final y sont clairement exposés. Ces rapports sont normalement joints à chaque dossier; toutefois 11 manquaient sur les 45 dossiers examinés.

90. Les délais entre le début de la procédure de recrutement, c'est-à-dire l'autorisation de recrutement, et la signature du contrat, qui correspond au moment où le poste est pourvu, sont toujours supérieurs à quatre mois. L'objectif affiché par le PAM de 180 jours, soit six mois, a pu être atteint en 2014 et 2015 en ce qui concerne l'échantillon.

²⁹ (163 + 1 411) nouveaux entrants/(372 + 7 628) contrats signés.

³⁰ 163/(163 + 1 411).

³¹ Voir l'annexe 3 – Les procédures de recrutement.

Tableau 7. Délais moyens pour pourvoir un poste³²

Année	Nombre de jours	Équivalent mois
2013	214	7,1
2014	177	5,9
2015	177	5,9
2016	205	6,8

Source: Échantillon de 45 dossiers sélectionnés par le Commissaire aux comptes.

91. En revanche, le délai global entre la disponibilité du poste et la prise de fonction effective du candidat recruté ne fait pas l'objet d'un suivi, bien que des délais supplémentaires parfois importants soient constatés. Le temps écoulé entre la notification de la nomination et la prise effective de poste varie au cas par cas, mais on compte en moyenne 54 jours (jusqu'à 10 mois observés pour un directeur de pays).

5.3.2. Échantillon relatif aux consultants

92. L'échantillon sélectionné, constitué de 15 dossiers, comportait à dessein des consultants recrutés majoritairement pour 11 mois (huit sur 15) en 2015 et 2016. Compte tenu de la taille de l'échantillon, notre examen n'avait pas de visée statistique mais cherchait à tester le caractère éventuellement "pérenne" des fonctions confiées aux consultants.

93. Sur les 15 dossiers sélectionnés, seulement deux concernaient une première embauche. Les 13 autres personnes étaient présentes au PAM sans interruption depuis sept ans en moyenne. L'un des consultants y travaillait de façon continue depuis 1989, soit 28 ans. Ce cas particulier, sélectionné de manière aléatoire, concernait pourtant un recrutement initial de 1,4 mois.

94. Même en excluant ce cas un peu particulier, les personnes concernées avaient occupé leur poste pendant 5,3 années en moyenne avant d'obtenir le contrat à l'examen³³. Cette moyenne n'a pas de représentativité statistique mais est révélatrice de la non-application dans les faits du principe de recours à des consultants pour des besoins occasionnels.

95. Les dossiers des consultants ne comportent aucune information relative à la procédure de recrutement ou aux modalités de sélection, ni d'indication sur les candidatures reçues. Les contrats antérieurs et postérieurs de même que les évaluations de la performance –toutes totalement satisfaisantes ou exceptionnelles -, sont toutefois présents dans les dossiers. Le curriculum vitae et le descriptif du poste sont également fournis. Les profils sont dans l'ensemble cohérents, mais la vérification des diplômes et des références – si elle existe - n'est pas retracée. Le seul document officiel est le formulaire de demande d'extension du contrat (HR-071), systématiquement joint au dossier et qui peut comporter une brève mention justifiant la demande. Le seul recrutement bénéficiant d'une traçabilité plus solide avait été conduit en coopération avec le Fonds international de développement agricole (FIDA) et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

³² La durée moyenne est calculée en prenant la date de l'autorisation du recrutement externe et celle de la lettre de nomination lorsque les données sont disponibles; à défaut, la date de début de la procédure correspond à la publication de l'offre et celle de fin à la date de la lettre de nomination.

³³ Périodes d'interruption légales entre deux contrats non comprises.

96. Le Commissaire aux comptes a souligné plus haut que le PAM devrait revoir son modèle d'emploi et de recrutement pour les fonctions internationales supérieures, notamment les consultants, afin d'établir un cadre cohérent avec les exigences opérationnelles de souplesse et d'efficacité, mais garant des principes devant régir l'emploi de personnel rémunéré sur les fonds publics des donateurs³⁴.

Recommandation 6. Le Commissaire aux comptes recommande d'établir une procédure de recrutement des consultants incluant, sauf exception motivée par une situation d'urgence avérée et formellement autorisée, un appel à candidatures ouvert et une mise en concurrence réelle.

Recommandation 7. Le Commissaire aux comptes recommande de veiller à ce que les dossiers de recrutement comportent l'intégralité des pièces permettant un suivi du respect et de la qualité des procédures.

6. L'évaluation des agents et la gestion de la performance

6.1. Le système de gestion de la performance

6.1.1. Un outil modernisé

97. L'audit externe de 2012 recommandait de consolider le système de gestion de la performance du PAM. Il recommandait notamment de mettre en place des indicateurs de performance en matière de ressources humaines dans les bureaux de terrain; de systématiser les évaluations à 360 degrés pour les affectations à des postes P-5 et au-delà; et de contrôler la réalisation de l'évaluation PACE, afin d'inciter les bureaux de terrain à être diligents vis-à-vis de cette procédure.

98. Depuis, le PAM a fait de l'évaluation de la performance l'un des axes centraux de sa stratégie en matière de ressources humaines³⁵, notamment avec l'impératif 1, "Renforcer la culture de la performance".

99. Pour évaluer la performance de ses agents, le PAM a développé à partir de 2004 l'outil PACE d'amélioration des compétences et de la performance. Il s'agit d'une plateforme informatique permettant de procéder à l'évaluation annuelle des agents. Plusieurs guides ont été élaborés à destination des responsables pour les orienter dans cette démarche et véritablement ancrer l'évaluation de la performance dans la culture du PAM.

100. D'un point de vue quantitatif, le système PACE a été amplifié. Il couvre désormais l'ensemble des fonctionnaires internationaux et nationaux et des consultants. En revanche, les contrats de services et les accords de services spéciaux ne sont pas concernés par cette procédure (49,3 pour cent³⁶ des agents du PAM); pour eux, la gestion est encore entièrement

³⁴ Voir la recommandation 1.

³⁵ Stratégie en matière de personnel, 2014-2017, puis 2016-2018, et stratégie fonctionnelle des ressources humaines.

³⁶ 7 706/15 625.

manuelle. Par ailleurs, le taux de réponse s'est nettement amélioré, puisqu'il a été de 97 pour cent en 2015 contre 64 pour cent en 2011.

101. En dépit de ces progrès, la supervision assurée par le Siège à Rome reste limitée. À cette observation, la Division des ressources humaines répond qu'elle n'a pas vocation à assurer "un contrôle" de ses agents évaluateurs: cet outil, comme tous ceux fournis par cette Division qui joue un rôle d'appui, est avant tout destiné à accompagner les professionnels sur le terrain. Toutefois, elle pourrait réfléchir à certains leviers qui lui permettraient de s'assurer que l'évaluation via le système PACE est correctement réalisée sur le plan qualitatif par les supérieurs hiérarchiques, de premier comme de second niveau. **La capacité de ces derniers à mener correctement la procédure PACE pour leurs équipes pourrait ainsi être évaluée au moyen d'indicateurs de performance visant à juger de la qualité de leur implication. Un de ces indicateurs pourrait être le nombre d'entretiens individuels réalisés dans l'année.**

102. D'après l'échantillon de 20 dossiers PACE examinés par les auditeurs externes, les différentes phases de l'évaluation font l'objet de commentaires étoffés de la part du superviseur de premier niveau, tandis que les commentaires du superviseur de second niveau sont plus limités. Sur le fond, le propos reste toutefois assez général. Il est rarement fait mention de défaillances ou de fragilités chez les agents, le ton étant très souvent extrêmement positif.

103. Cela amène à s'interroger sur l'efficacité réelle du PACE pour évaluer les compétences. L'examen des résultats obtenus dans certains bureaux régionaux ou au Siège montre que le système n'est pas pleinement exploité pour porter un regard critique sur la qualité du travail accompli:

- au Bureau régional de Bangkok, en 2015, un seul des 838 employés avait reçu une appréciation de niveau "insatisfaisant", tandis que la performance de 90 pour cent des agents était jugée "exceptionnelle" ou "bonne";
- au Bureau régional de Nairobi, en 2015 également, aucun agent n'avait vu sa performance jugée "insatisfaisante" ni ses objectifs "partiellement atteints";
- au Siège, en 2015 toujours, la performance d'aucun des 851 agents soumis au PACE n'avait été jugée "insatisfaisante" et un seul avait reçu l'appréciation "objectifs partiellement atteints";
- au 15 février 2017, soit à quelques jours de la clôture du cycle 2016, la Division des ressources humaines avait pris connaissance de deux dossiers jugés "insatisfaisants" et de 23 dossiers assortis de l'appréciation "objectifs partiellement atteints".

104. Par ailleurs, les indicateurs de performance quantitatifs sont insuffisamment exploités pour l'évaluation des agents. La Division des ressources humaines a travaillé à l'élaboration de profils de poste, qui permettent désormais de disposer d'une classification standardisée des différentes classes, des emplois et des missions associées. À ce titre, des indicateurs de performance standard et mesurables pourraient également être mis au point, afin de renforcer le dispositif d'évaluation de la performance et de doter le réseau de davantage d'outils pour évaluer le personnel. **Enfin, le PAM pourrait amorcer une réflexion sur l'intérêt de prévoir une part variable dans la rémunération des agents, outil qui, à ce jour, n'est pas utilisé. Cela pourrait, dans un premier temps, concerner le personnel d'encadrement.**

6.1.2. L'amorce d'une nouvelle politique pour gérer l'insuffisance professionnelle

105. De l'avis d'interlocuteurs rencontrés pendant l'audit, la question de l'insuffisance professionnelle a longtemps été insuffisamment prise en compte au PAM. Celui-ci a entrepris en mai 2016 d'instaurer une nouvelle politique, dont les principaux éléments sont exposés dans une directive de la Directrice exécutive³⁷.

106. En plus de la directive, plusieurs guides et outils ont été adressés aux responsables en poste sur le terrain ainsi qu'aux agents, afin de les sensibiliser à cette question. Toutefois, en 2015, sur environ 4 900 agents évalués, seuls neuf avaient vu leur performance professionnelle être jugée "insatisfaisante".

107. Dans un tel cas de figure, une procédure d'appel est disponible, en complément de la procédure d'appel standard auprès du Directeur exécutif.

108. Pour traiter de manière plus réactive les situations d'insuffisance professionnelle, le PAM a mis en place une procédure de licenciement plus sévère : à l'issue d'une évaluation "insatisfaisante" dans le PACE (et non plus de deux consécutives), un plan d'amélioration personnelle doit être établi. Si à l'issue de ce plan, qui s'étend sur une période de six mois, aucune amélioration n'est constatée, une procédure de licenciement peut être engagée. Avant la mise en place de cette nouvelle procédure, seul un agent avait été licencié en 2013 pour "performance insatisfaisante".

109. De même, à compter de mai 2017, les agents qui auront reçu une évaluation "insatisfaisante" perdront, pour une année, le bénéfice d'un bonus automatiquement attribué, l'augmentation périodique de traitement.

110. **Il est encore difficile d'évaluer l'impact de cette procédure et de ses différents outils, ceux-ci ayant été mis très récemment en place. Elle témoigne toutefois de la volonté du PAM de traiter cette question avec davantage d'efficacité.**

Recommandation 8. Le Commissaire aux comptes recommande de mener une réflexion à moyen terme sur la possibilité d'introduire une part de rémunération à la performance pour le personnel d'encadrement.

Recommandation 9. Afin de renforcer la culture de l'évaluation de la performance parmi les agents du PAM, le Commissaire aux comptes recommande de poursuivre le travail de communication et de sensibilisation auprès des agents et, en particulier, auprès des supérieurs hiérarchiques, pour les inciter à conduire efficacement cette procédure d'évaluation. À ce titre, des indicateurs de performance visant à mesurer la qualité de l'évaluation faite par les supérieurs hiérarchiques pourraient être envisagés.

³⁷ OED2016/008.

Recommandation 10. L'auditeur externe recommande qu'à intervalles réguliers un échantillon d'évaluations professionnelles et de renforcement des compétences (PACE) soit examiné par l'auditeur interne afin de permettre à la Division des ressources humaines d'effectuer un suivi davantage qualitatif et de mieux cibler les points d'amélioration.

6.2. La promotion du personnel des classes P-1 à P-4

111. Le Commissaire aux comptes avait considéré en 2012 que les décisions en matière de ressources humaines étaient insuffisamment tracées dans le système d'information du PAM, ce qui pouvait alimenter un climat de suspicion autour des critères d'attribution des promotions. Par ailleurs, selon les auditeurs, les bureaux de pays et les bureaux régionaux étaient insuffisamment formés pour encadrer et accompagner correctement leurs agents.

112. La procédure de promotion pour le personnel des classes P-1 à P-4 a été modifiée en 2013, notamment pour intégrer un examen des talents à deux niveaux et renforcer la prise en compte de la performance passée et du potentiel de l'agent³⁸.

113. L'équipe d'audit externe a pu examiner la documentation mise à la disposition des bureaux régionaux et des bureaux de pays pour mener les différents exercices d'évaluation. Celle-ci est solide et fournie, avec par exemple un guide destiné à aider les supérieurs hiérarchiques à conduire une réunion-bilan avec les personnes non présélectionnées pour une promotion. Le pôle formation a toutefois indiqué que les responsables étaient encore insuffisamment formés à la méthode de l'évaluation.

114. Depuis les modifications mises en place en 2013, la procédure de promotion des classes P-1 à P-4 est mieux encadrée et plus transparente. Elle permet de consulter largement les supérieurs directs et indirects grâce au système d'évaluation à deux niveaux, qui s'ajoute au système PACE.

115. Les statistiques disponibles révèlent que les agents qui bénéficient d'un avancement sont peu nombreux, ce qui souligne que l'avancement n'est pas systématique.

Tableau 8. Bilan des exercices de promotion depuis 2013 pour le personnel des classes P-1 à P-4

	Nombre total de membres du personnel (P-1-P-3)	Nombre de personnes éligibles	Nombre de personnes présentées à la commission des promotions	Nombre de personnes recommandées par la commission des promotions	Nombre de personnes promues	Proportion de personnes promues par rapport au nombre de personnes remplissant les conditions requises
2013	687	535	150	87	87	16%
2014	594	496	136	71	72	15%
2015	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	3	n.d.
2016	635	461	120	71	74	16%

Source: Division des ressources humaines du PAM.

116. Près de 90 pour cent des personnes retenues par la commission des promotions (soit avant la décision finale de la Directrice exécutive) avaient entre cinq et 15 ans d'ancienneté. Seuls 10 pour cent des personnes recommandées par la commission avaient moins de cinq ans d'ancienneté. Ainsi, les promotions d'une classe à l'autre semblent relativement rares

³⁸ Voir les détails à l'annexe 4.

dans une carrière. Face à ce constat, la Division des ressources humaines a indiqué que la grande majorité du personnel international prenait sa retraite à la classe P-3 ou P-4: le nombre de postes P-5 et au-dessus est très limité. Par ailleurs, le nombre de personnes recrutées à la classe P-1 est très faible. La majorité des carrières au PAM se déroule donc entre les classes P-2 et P-4, ce qui limite de fait les possibilités de promotion.

7. Le déploiement des effectifs

7.1. La procédure de réaffectation

117. Les administrateurs recrutés sur le plan international doivent changer de poste tous les deux à quatre ans, en fonction d'une grille fixée par la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) qui tient compte de la classe et du niveau de sécurité de l'affectation actuelle. La procédure est annuelle mais peut toutefois être déclenchée ponctuellement pour certains postes qui se libéreraient dans l'année.

118. Selon le rapport d'activité de 2015, 733 vacances de poste avaient été publiées cette année-là, 3 323 candidatures avaient été traitées (sachant qu'un employé postule à plusieurs postes), et le Comité du recrutement et des affectations (y compris celui chargé du personnel supérieur), s'était réuni 10 fois pour examiner les candidatures. Cette procédure mobilise fortement les équipes de la Division des ressources humaines.

119. L'exercice de réaffectation a connu plusieurs changements depuis 2012, le but étant de le rendre plus transparent et efficace³⁹. La procédure est désormais mieux encadrée et davantage suivie dans le système informatique des ressources humaines: grâce à la mise en place d'une plateforme unique pour la gestion des différentes étapes du déroulement d'une carrière (réaffectation, promotion et évaluation), les décisions sont tracées et les responsables disposent tous du même niveau d'information pour prendre leurs décisions.

120. Une procédure d'appel auprès du Comité du recrutement et des affectations (dans les 15 jours suivant la notification) a été instaurée, de même qu'un système permettant à toute personne n'ayant pas été affectée à l'un de ses choix d'avoir un retour de la part du coordonnateur des effectifs. **Toutefois, la formulation est relativement vague et ne permet pas de déterminer si ce retour est obligatoire, ni s'il doit être retracé.**

7.2. Le processus spécifique de promotion pour les classes P-5 et D-1

121. Pour les classes P-5 et D-1, la promotion du personnel se fait à travers l'exercice de réaffectation, avec attribution d'un poste de la classe supérieure. Les candidats à la réaffectation à des postes P-5 et au-dessus sont choisis dans un vivier de cadres dirigeants déjà affectés à un poste de l'une de ces classes ou promouvables.

122. Cette procédure a fait l'objet d'une réforme à compter d'octobre 2015⁴⁰. L'objectif était de renforcer l'objectivité de l'appréciation de la performance des candidats avec une évaluation interne à deux niveaux mais aussi avec une évaluation externe, réalisée par le Centre de gestion des carrières. Le but est de couvrir à la fois les compétences techniques et les compétences plus générales d'encadrement.

123. Il est difficile à ce stade d'évaluer l'impact et l'efficacité de cette réforme récente. En première analyse, la procédure est néanmoins davantage formalisée, et l'intervention d'une évaluation externe est de nature à renforcer son caractère objectif pour estimer les

³⁹ Voir les détails à l'annexe 4.

⁴⁰ La réforme est exposée dans la directive OED2015/18 du 1^{er} octobre 2015.

compétences requises par l'exercice de fonctions d'encadrement. Le processus est désormais entièrement informatisé, ce qui permet d'enregistrer les différentes étapes d'évaluation et de communiquer au Comité du recrutement et des affectations (personnel supérieur) le même niveau d'information pour chaque candidat⁴¹. L'outil d'examen des talents (*Talent Review Tool*), destiné à la fois aux candidats et aux évaluateurs, est une interface claire et conviviale qui permet de suivre étape par étape le processus de promotion.

124. À l'issue de la réunion, un mémorandum de décision est rendu et signé par le Directeur exécutif, qui déclenche ensuite la notification individuelle de réaffectation à destination de l'intéressé, ou par le Directeur de la Division des ressources humaines si la personne n'est pas directement promue mais inscrite dans le vivier de cadres dirigeants.

7.3. Le fichier des agents mobilisables pour les interventions d'urgence

125. Le PAM doit faire face à un contexte opérationnel caractérisé par un nombre de situations d'urgence jamais atteint auparavant. Au 15 février 2017, il gérait six opérations classées au niveau 3, qui est le niveau d'urgence le plus élevé: Iraq, République arabe syrienne, Yémen, Afrique australe, Nigéria et Soudan du Sud.

126. La réponse opérationnelle aux situations d'urgence nécessite une augmentation massive du nombre d'intervenants sur des terrains dangereux dans des délais très courts. C'est pour cette raison que le PAM a introduit en 2014 le principe d'un fichier d'agents mobilisables pour les interventions d'urgence. Ce fichier vise à disposer en permanence d'une réserve de personnes entraînées et mobilisables en 72 heures, quelles que soient leurs fonctions actuelles, pour venir suppléer celles déjà déployées sur le terrain. Il est ouvert à toutes les catégories de personnel et renouvelé chaque année. Les candidats sont évalués par plusieurs niveaux de superviseurs au regard de critères spécifiques et doivent obligatoirement posséder une expérience en situation d'urgence.

127. La méthode de déploiement d'agents en cas de situation d'urgence a été éprouvée lors de l'activation du niveau 3 au Yémen en juillet 2015⁴². D'après le rapport d'audit interne publié en avril 2016 sur ce bureau de pays, le changement d'échelle n'a pas été suivi des actions nécessaires, un problème partiellement expliqué par les lacunes du fichier.

128. Ce rapport est spécifique et ne permet pas de tirer des conclusions applicables à toutes les opérations. Plusieurs failles importantes en matière de déploiement des effectifs ont cependant été recensées⁴³:

- le personnel ne disposait pas d'une formation adaptée au contexte d'intervention;
- la mise à disposition temporaire de personnel venu d'autres bureaux s'est faite avec difficulté, en raison notamment des réticences d'autres directeurs de pays à laisser partir leur personnel;
- les conditions de travail n'avaient pas été suffisamment bien préparées, ce qui a entraîné de nombreux retards, notamment dans la rotation du personnel;

⁴¹ Formulaire de candidature, curriculum vitae, PACE, résultat des évaluations de premier et deuxième niveaux, rapport du Centre de gestion des carrières.

⁴² Auparavant classé au niveau 2.

⁴³ Rapport AR/16/13.

- les recrutements approuvés pour soutenir la montée en puissance de l'opération n'ont pas été réalisés dans les temps. Ainsi, pendant toute la période couverte par l'audit, il manquait un chef d'unité chargé de la logistique pour l'opération. De même, un responsable de la sécurité n'a pas pu être recruté dans des délais satisfaisants.

129. Le tableau ci-dessous montre que les personnes inscrites dans le fichier ne constituent pas la majorité des effectifs déployés en renfort et de façon temporaire sur les crises de niveau 3.

Tableau 9. Proportion du personnel relevant du fichier des agents mobilisables pour les interventions d'urgence par rapport au nombre total de personnes déployées

Crise de niveau 3	Déploiement d'agents en cas de situation d'urgence	Total déploiement
Iraq (renforcement des opérations à Mossoul)	12	29
Nigéria	39	45
Soudan du Sud	31	n.d.
Afrique australe	42	76
République arabe syrienne	17	n.d.
Yémen	19	52

Source: Division des ressources humaines du PAM.

130. Au-delà du nombre de personnes disponibles pour un déploiement d'urgence se pose la question de leur répartition. Les données ci-dessous indiquent que sur les 472 membres actuels, le fichier compte seulement 48 administrateurs recrutés sur le plan international (soit 10,1 pour cent), alors que les personnes ayant un contrat temporaire (contrat de service ou accord de services spéciaux) constituent plus du quart de l'effectif total (28,6 pour cent). Lors des entretiens, des responsables du PAM ont indiqué que certains agents, disposant d'un contrat à durée déterminée, voyaient dans la participation à ce fichier une façon d'augmenter leurs chances d'obtenir un contrat de longue durée ou de nouvelles perspectives de carrière.

Tableau 10. Composition du fichier depuis 2014

	2014	2015	2016
Personnel recruté sur le plan international (P-1 à P-5)	90	50	48
Consultants	71	58	54
Volontaires des Nations Unies	30	11	10
Administrateurs recrutés sur le plan national (A à C)	149	137	98
Agents des services généraux (G-2 à G-7)	223	225	127
Titulaires de contrats de services	185	160	126
Titulaires d'accords de services spéciaux	2	2	9
Total	750	643	472

Source: Division des ressources humaines du PAM.

131. Afin de rééquilibrer les catégories de personnel déployé sur le terrain, le PAM réfléchit actuellement à la possibilité de constituer un fichier de cadres dirigeants, composé de cadres internationaux des classes P-5, D-1 et D-2. Cela permettrait de diversifier les compétences

déployées sur ces terrains d'opération très spécifiques. Cette idée est encore à l'état de projet et devra être validée par le Directeur exécutif. Le PAM réfléchit en outre à la possibilité de constituer un fichier interorganisations, qui regrouperait du personnel relevant d'organisations gouvernementales (Agence française de développement, Ministère britannique du développement international, etc.) ou non gouvernementales (ONG), mais ce projet ne fait l'objet, à ce stade, que de discussions préliminaires. Un fichier de consultants a également été constitué.

Recommandation 11. Le Commissaire aux comptes recommande de mener rapidement à son terme le projet de créer un fichier de cadres dirigeants pour diversifier les catégories de personnel envoyé sur le terrain et garantir ainsi une réponse efficiente aux situations d'urgence.

8. Les politiques en faveur du personnel recruté localement

8.1. Le projet de transfert du personnel local

132. Le personnel recruté localement représente près de 80 pour cent des effectifs du PAM. L'amélioration de son statut et de ses conditions de travail a été considérée par la direction comme un objectif majeur de la politique des ressources humaines. Le sujet est ancien et récurrent. Les actions mises en œuvre jusqu'au début de 2016 se sont déroulées principalement sur deux périodes:

- en 2005, le PAM a transformé le contrat des agents ayant un contrat de service depuis plus de cinq ans en un engagement de durée déterminée. L'effectif concerné était au demeurant limité;
- en 2014, le contrat de 3 600 personnes - administrateurs nationaux et agents des services généraux – jusque-là géré par le PNUD est passé sous gestion administrative du PAM, dans le cadre du projet de transfert des contrats du personnel local. Il s'y est ajouté une meilleure couverture médicale pour le personnel concerné.

133. Une étude de la transformation des contrats de service en contrats de durée déterminée a été menée par le Boston Consulting Group en 2013.

134. Elle concluait à la faisabilité de l'opération moyennant un surcoût estimé à 17,5 millions de dollars, soit 4,1 pour cent des dépenses de personnel des bureaux de pays. Elle proposait de compenser ce surcoût par plusieurs types d'économies, notamment la sous-traitance de certaines activités, le renvoi des agents non-performants – un sujet difficile -, et la transformation de 10 pour cent des contrats de services en accords de services spéciaux (contrats de plus courte durée). Ce dernier point allait toutefois dans le sens opposé à celui de la démarche.

135. Dans deux pays, le projet a été approfondi. En Éthiopie, une étude détaillée a été réalisée. Il n'y a pas été donné suite, en partie à cause du surcoût intrinsèque de l'opération, en partie à cause d'une réduction significative des ressources financières du bureau intervenue par ailleurs. Le nouveau directeur du bureau examine actuellement la possibilité de reprendre, fût-ce de façon moins ambitieuse, le projet.

136. Au Honduras, bureau beaucoup plus petit mais aux ressources stables, la démarche suivie s'est partiellement éloignée du projet en transformant une partie des contrats de services en engagements de durée déterminée, mais aussi une autre partie en accords de

services spéciaux, autrement dit en allant pour ceux-ci dans le sens opposé à l'objectif initial de consolidation de la situation.

8.2. Le projet concernant le personnel recruté sur le plan national

137. La Directrice exécutive avait annoncé son souhait de relancer ce projet lors d'une réunion avec l'ensemble du personnel. Une note de principe parue en avril 2016 a défini plusieurs objectifs.

8.2.1. L'étude de la possibilité de transformer certains contrats de service en contrats de durée déterminée

138. Plus de la moitié des titulaires de contrats de services et d'accords de services spéciaux sont employés au PAM depuis plus de trois ans. Cette durée n'est pas conforme à la définition de ces statuts telle qu'elle figure dans le guide de l'utilisateur des contrats de service et dans les lignes directrices du PAM sur l'utilisation des accords de services spéciaux sur le terrain, approuvés par la Directrice exécutive:

- le contrat de service permet d'engager des personnes pour des missions temporaires et pour des besoins spécifiques tels que les interventions d'urgence, les opérations spéciales et les activités des programmes limitées dans le temps;
- l'accord de service spécial est utilisé pour les activités de moins de six mois et celles qui ne seront pas prolongées au-delà de 11 mois.

139. Au-delà des considérations juridiques ou de principe, certains responsables de bureau de pays estiment que le caractère précaire du statut des contrats de service est l'une des raisons de départ vers d'autres emplois, y compris dans d'autres organismes des Nations Unies ou des ONG. C'est le cas par exemple en Jordanie, pays où la demande émanant d'organisations internationales et d'ONG est forte du fait de l'afflux de réfugiés.

140. Les réserves émises par certains directeurs de pays quant à une transformation des contrats de service en engagements de durée déterminée sont proches de celles qui conduisent souvent à préférer le statut de consultant au Siège:

- coût moins élevé, notamment du fait du régime de retraite (affiliation au régime national et non à un régime des Nations Unies ou, en l'absence d'un régime national, complément de rémunération destiné à cotiser à un fonds de pension, limité à 8 pour cent du salaire);
- facilité de non-renouvellement des contrats, dans la mesure où aucune justification n'est exigée;
- pas de limite claire dans le temps pour les contrats de service (contrairement, en principe, au cas des consultants).

141. Certains bureaux de pays s'engagent à nouveau dans cette voie. Le rapport de l'audit interne sur la gestion des ressources humaines dans les bureaux de pays⁴⁴ évoque ainsi le cas de la Somalie.

142. Ce bureau employait 336 agents nationaux au 31 décembre 2015, dont 261 au titre de contrats de service ou d'accords de services spéciaux. Il a mené un examen de la structure des effectifs en novembre 2015, en vue de revoir l'équilibre entre fonctionnaires (agents des services généraux engagés pour une durée déterminée et administrateurs recrutés sur le plan

⁴⁴ Rapport d'audit interne AR 16/15.

national de niveau A) et personnes non fonctionnaires (contrats de service et accords de services spéciaux). La conclusion a été qu'il convenait de convertir 127 contrats de service en contrats à durée déterminée. L'objectif était de réaliser ce transfert d'ici à la fin 2016, avant de procéder à l'examen de la situation des accords de services spéciaux.

143. Le coût de ces opérations n'est toutefois pas totalement clair. Les auditeurs internes ont recommandé de poursuivre le mouvement mais souligné qu'il convenait de prendre en compte son financement et les besoins des programmes.

144. Dans le cas d'une rotation élevée du personnel ayant un contrat de service, la question peut se poser de mettre en regard le surcoût du changement de statut et le coût de la rotation: perte de connaissances, vacance de postes, coût des procédures de recrutement nécessaires pour remplacer les partants, etc.

145. En tout état de cause, le surcoût éventuel varie selon les pays et il est difficile d'engager un programme de changement de statut d'une part significative des agents d'un bureau sans l'avoir au préalable évalué rigoureusement.

146. Il convient également de rester prudent dans la valorisation des avantages à en attendre, notamment lorsqu'ils relèvent d'éléments réels mais difficiles à apprécier dans la durée, tels qu'une meilleure motivation.

Recommandation 12. Le Commissaire aux comptes recommande de conditionner tout changement du statut d'une part significative des employés d'un bureau de pays à une étude préalable, rigoureuse et prudente du surcoût éventuel et de son mode de financement.

8.2.2. La "nationalisation" des fonctions

147. Au-delà des problèmes de statut, la question se pose du meilleur emploi des agents nationaux et du déroulement de leur carrière.

148. La pyramide des classes des agents des services généraux sur le terrain est relativement équilibrée entre les différents échelons, avec un décalage vers le haut, les deux avant-derniers échelons supérieurs, G-5 et G-6, sur sept échelons, comptant 51 pour cent des 3 114 agents concernés.

149. En revanche, la pyramide des classes des administrateurs recrutés sur le plan national est largement déséquilibrée au détriment des deux échelons supérieurs (sur quatre). Ces deux échelons ne concernent que 12 pour cent des 929 agents composant l'effectif au 31 décembre 2016, et l'échelon supérieur (administrateurs recrutés sur le plan national de niveau D) que cinq agents, soit 0,5 pour cent du total.

150. Deux questions sont ainsi soulevées:

- la difficulté d'assurer un réel déroulement de carrière aux personnes concernées;
- le risque de sous-utiliser leur potentiel en réservant les fonctions les plus intéressantes aux administrateurs recrutés sur le plan international.

151. Or le remplacement lorsque cela est possible de contrats d'administrateur recruté sur le plan international (engagements de durée déterminée) par des contrats d'administrateur recruté sur le plan national n'a pas de coût en soi, bien au contraire.

152. L'autre solution, a priori plus coûteuse, consisterait à prévoir de conférer à certains administrateurs recrutés sur le plan national le statut de personnel international, quitte à créer une procédure adaptée, avec mise en concurrence (analogue à celle employée pour la promotion des administrateurs recrutés sur le plan international).

153. Deux recommandations peuvent être formulées, l'une relative à l'élargissement des fonctions à confier aux administrateurs recrutés sur le plan national, l'autre visant à améliorer leur déroulé de carrière en termes de statut.

Recommandation 13. Le Commissaire aux comptes recommande de demander aux directeurs de pays d'étudier à l'occasion des examens de la structure des effectifs si certains postes d'administrateurs recrutés sur le plan international ne pourraient pas être confiés à des administrateurs recrutés sur le plan national.

Recommandation 14. Le Commissaire aux comptes recommande d'étudier la possibilité d'améliorer la pyramide des classes des administrateurs recrutés sur le plan national en finançant la création de postes supplémentaires aux échelons supérieurs par la suppression de postes d'administrateurs recrutés sur le plan international de niveau équivalent.

154. La création en 2016 d'un poste de coordonnateur du projet relatif au personnel national, rattaché directement au Directeur exécutif, et d'un comité de pilotage animé par un directeur régional, devrait donner au PAM les moyens de mener cette réflexion.

9. La fonction Ressources humaines

155. En même temps qu'elle mettait en place de nouveaux processus, la fonction Ressources humaines du PAM a cherché à évoluer.

156. L'objectif affiché depuis 2014 est de passer d'une fonction principalement axée sur le traitement administratif à une fonction essentiellement orientée vers la mission de partenaire opérationnel, autrement dit apportant aux responsables opérationnels et aux employés une valeur ajoutée allant très au-delà de la seule gestion des procédures dans ses différents domaines de travail⁴⁵.

157. Les moyens d'y parvenir ont été évoqués dans les différentes parties du présent rapport; on peut en relever quelques-uns:

- la diffusion de la stratégie poursuivie en matière de ressources humaines au travers de nombreux documents⁴⁶;
- la définition et le suivi des objectifs de mise en œuvre des nouvelles procédures de ressources humaines;

⁴⁵ Structure des emplois, évaluation et promotion, conseil aux employés, formation et développement de ceux-ci, etc.

⁴⁶ Voir notamment les documents intitulés *WFP HR Functional Strategy; A framework for delivering WFP's People Strategy*; Stratégie du PAM en matière de personnel, *Fit for Purpose review HRM*.

- la tenue annuelle de séminaires réunissant les principaux cadres – plus d’une centaine – de la fonction Ressources humaines dans le monde entier;
- le renforcement de l’équipe du Siège et l’adoption de nouvelles dénominations pour ses services, visant à traduire les objectifs nouveaux qui leur sont donnés;
- la mise en place d’un portail Internet sur les ressources humaines donnant accès aux employés à la plupart des règlements et des informations, ainsi que le développement de plusieurs procédures en ligne, comme le recrutement par voie électronique;
- le renouvellement en 2015 de l’enquête mondiale menée en 2012 auprès du personnel du PAM. Le taux de réponse de 70 pour cent, contre 44 pour cent en 2012, a reflété l’intérêt porté par les agents aux questions posées et l’amélioration de la proportion de réponses positives à la majorité des questions constitue un signal également positif.

158. Les évolutions relevées vont bien dans le sens d’une politique en matière de ressources humaines moins tournée vers les procédures et plus orientée vers le conseil et le soutien aux responsables opérationnels, mais il est un peu tôt pour bien apprécier, au-delà de l’accueil fait aux messages, l’impact réel de ces évolutions sur le fonctionnement du PAM. L’évolution des comportements dans un système à forte culture d’entreprise prend nécessairement des années.

159. Le rôle exact de la fonction Ressources humaines gagnerait à être précisé: service mettant à disposition des outils multiples mais laissant toute latitude aux bureaux décentralisés de les employer ou pas, ou service plus directif dans l’emploi de ces outils?

VI. REMERCIEMENTS

160. L’équipe d’audit tient à adresser ses vifs remerciements à la Division des ressources humaines pour sa collaboration, la rapidité et la qualité de ses réponses durant l’audit. Elle remercie également la Division des finances pour le concours apporté à la production des informations d’ordre financier.

Fin des observations d’audit.

Annexe 1: Résumé de la mise en œuvre des recommandations du précédent audit des ressources humaines

N°	Objet	Recommandations	Mise en œuvre	Partiellement mise en œuvre	Non mise en œuvre	Commentaires
2012/1		L'examen de la structure et des effectifs doit faire partie intégrante de la stratégie quinquennal d'intervention du PAM dans les pays et des prévisions d'effectifs figurant dans les plans des divers projets. Ces examens, détaillés et incluant les personnes non-fonctionnaires (y compris les consultants) devraient servir de guide pour la répartition du personnel dans les bureaux de terrain.	x			<p>i) Le Siège devrait réfléchir à un projet de planification des effectifs qui lui permette, sur la base de plusieurs scénarios de situations de crise, de définir les effectifs cibles.</p> <p>ii) Cet exercice pourrait être alimenté par les examens de la structure des effectifs réalisés localement et qui pourraient devenir systématiques/annuels.</p>
2012/2		Les bureaux régionaux devraient être dotés des compétences et connaissances nécessaires pour aider les bureaux de pays à réaliser les examens de la structure et des effectifs, et pour aider la division des ressources humaines à intégrer périodiquement les résultats de ces examens, dans la planification des ressources humaines du PAM, par le biais d'un mécanisme structuré.	x			Une classification des emplois a effectivement été mise en place, mais le PAM n'est pas en mesure de prouver que les affectations et les recrutements sont totalement alignés avec cette grille. Par ailleurs, la formation des responsables des ressources humaines sur le terrain ne sera mise en œuvre qu'en 2017.
2012/3		La planification des ressources humaines doit être étayée par une évaluation des avantages et des risques que présente la forte dépendance à l'égard des contrats de court terme, compte tenu de l'évolution du financement dans les bureaux de pays sur plusieurs années. Il faudrait aussi définir les mesures de contrôles à instaurer pour atténuer ces risques.	x			
2012/4		Le PAM devrait mettre en place des mesures de contrôle pour garantir que le classement des postes approuvés pour chaque projet est conforme à la classification normalisée et que les décisions ne sont pas dictées uniquement par les prévisions de financement.	x			Une méthodologie précise a en effet été fournie aux bureaux de terrain pour les accompagner dans leur prise de décision en matière de recrutement. Toutefois, le PAM n'est pas en mesure de suivre et contrôler la qualité des décisions.
2012/5		La division des ressources humaines devrait définir des indicateurs de performance clés pour mesurer la solidité de la gestion des ressources humaines dans les bureaux de terrain et établir un seuil au-dessus duquel un examen serait réalisé sur place. Il faudrait également mettre en place un dispositif permettant d'informer régulièrement la haute direction des résultats.	x			

N°	Objet	Recommandations	Mise en œuvre	Partiellement mise en œuvre	Non mise en œuvre	Commentaires
2012/6		Un programme assorti d'un calendrier doit être arrêté en vue d'achever dans les meilleurs délais le plan des ressources humaines, et de le mettre en application.			x	
2012/7		Les décisions concernant les ressources humaines doivent être étayées par un dossier détaillé, contenant notamment la justification d'éventuelles dérogations.	x			Les décisions concernant les ressources humaines sont désormais mieux tracées dans le système d'information du PAM. Toutefois, du fait de son organisation décentralisée, le PAM a choisi de ne pas contrôler étroitement l'ensemble des décisions prises sur le terrain.
2012/8		Le PAM devrait prendre conscience des risques que comporte un recrutement en circuit fermé et établir des mesures de contrôle pour atténuer les risques y afférents.	x			
2012/9		Nous recommandons que la liste des fonctionnaires retenus pour être proposés à l'examen de la commission des promotions soit établie en premier lieu sur la base des formulaires PACE. L'intérêt du programme PACE, la qualité des évaluations effectuées dans le cadre de ce programme et le respect des délais s'en trouveront améliorés.	x			Grâce à la modernisation de la plateforme du PACE, ce dernier est devenu un élément clé dans l'ensemble des décisions en matière de ressources humaines (affectations, évaluations, promotions).
2012/10		La mise en place d'un cadre structuré pour répercuter au personnel l'information sur les décisions prises en matière de ressources humaines rendra les procédures plus crédibles.	x			
2012/11		Nous réitérons la recommandation n°17 de notre rapport sur les opérations en Somalie au sujet de la ponctualité et la qualité des évaluations PACE.	x			
2012/12		Il faut prévoir dans l'évaluation annuelle de la performance des cadres supérieurs un examen à 360° qui comprenne un retour d'information de la part de leurs subordonnés.	x			La procédure des évaluations à 360° de l'encadrement devrait être systématisée et annuelle. À ce jour, il semble qu'elle n'ait été mise en œuvre qu'une seule fois.
2012/13		Le PAM doit mettre au point une politique d'apprentissage afin d'assurer en permanence le renforcement des capacités de son personnel et d'intégrer cette démarche à ses procédures de travail.	x			La politique de formation s'est nettement améliorée depuis 2012. Toutefois, la question du budget alloué à la formation devra être clarifiée.

N°	Objet	Recommandations	Mise en œuvre	Partiellement mise en œuvre	Non mise en œuvre	Commentaires
2012/14		Un système de gestion des connaissances aidera le PAM à exploiter le savoir actuellement éparpillé dans les rapports et dans les divisions de l'organisation. La liste des tâches qu'un fonctionnaire doit remplir avant de partir à la retraite ou vers une nouvelle affectation devrait prévoir la transmission des dossiers en sa possession, en format papier ou électronique.	x			Des outils destinés à accompagner les fonctionnaires qui quittent leur poste ont été diffusés au réseau. Toutefois, il n'est pas possible à ce jour d'évaluer l'efficacité du système de passation et la mesure dans laquelle il est effectivement mis en œuvre par les agents.
2012/15		Les modules de formation mis au point dans tous les domaines fonctionnels et dans tous les bureaux devraient être connectés au système de gestion de l'apprentissage.	x			L'outil de LMS pourrait gagner en ergonomie d'après les agents rencontrés.
Nombre total des recommandations non encore appliquées: 1			14		1	

Annexe 2: Catégories d'employés du PAM

	GESTION			OPÉRATIONS		
	Catégorie	Lieu d'affectation	Recrutement	Catégorie	Lieu d'affectation	Recrutement
PERSONNEL	<i>Administrateurs recrutés sur le plan international</i>	Siège/terrain	International	<i>Agents des services généraux</i>	Siège/terrain	Local
	<i>Administrateurs recrutés sur le plan international (personnel temporaire)</i>	Siège/terrain	International	<i>Agents des services généraux (personnel temporaire)</i>	Siège/terrain	Local
	<i>Administrateurs recrutés sur le plan national</i>	Terrain	Local			
	<i>Administrateurs auxiliaires</i>	Siège/terrain	International			
PERSONNES NON FONCTIONNAIRES	<i>Consultants</i>	Siège/terrain	International	<i>Accords de services spéciaux</i>	Siège/terrain	Local
				<i>Accords de prêt remboursable</i>	Siège/terrain	Local
	<i>Stagiaires</i>	Siège/terrain	Local/ international	<i>Contrats de services</i>	Terrain	Local
	<i>Volontaires des Nations Unies</i>	Siège/terrain	Local/ international	<i>Travailleurs occasionnels</i>	Siège/terrain	Local
				<i>Volontaires du PAM</i>	Siège/terrain	Local

I. PERSONNEL DE GESTION ET D'ENCADREMENT - FONCTIONNAIRES

Administrateurs recrutés sur le plan international - Les administrateurs recrutés sur le plan international, classés dans les catégories du cadre organique (P-1 à D-2) et supérieures, sont des fonctionnaires hautement qualifiés titulaires d'un engagement de durée indéfinie (sans date d'expiration précise), de caractère continu (de durée indéterminée) ou de durée déterminée (couvrant une période continue d'au moins un an et dont la date d'expiration est spécifiée). Recrutés sur le plan international, ils sont normalement affectés successivement dans plusieurs pays, en vertu de la politique de rotation du personnel.

Administrateurs recrutés sur le plan international à titre temporaire - Les administrateurs recrutés sur le plan international à titre temporaire sont engagés pour des périodes inférieures à 12 mois au Siège, dans les bureaux de liaison et sur le terrain. En cas de réengagement d'un administrateur temporaire, une interruption d'un mois est requise entre les deux contrats.

Administrateurs auxiliaires - Les administrateurs auxiliaires font partie d'un programme financé par les gouvernements de pays développés, permettant à de jeunes professionnels qui souhaitent faire carrière dans le domaine de l'aide internationale au développement de bénéficier d'une formation et d'acquérir de l'expérience. Ils sont engagés pour une durée déterminée.

Administrateurs recrutés sur le plan national - Les administrateurs recrutés sur le plan national sont des membres du cadre organique recrutés localement sur le terrain; les postes auxquels ils sont affectés sont classés A à D. Ils sont titulaires d'un engagement de caractère continu (de durée indéterminée) ou de durée déterminée (couvrant une période continue d'au moins un an et dont la date d'expiration est spécifiée). Pour pouvoir être engagés, ils doivent résider suffisamment près de leur lieu d'affectation pour pouvoir faire la navette quotidiennement. Ils ne sont pas soumis à la politique de rotation du personnel.

II. PERSONNEL D'EXÉCUTION - FONCTIONNAIRES

Agents des services généraux - Les agents des services généraux sont des agents d'appui administratif ou technique recrutés localement; ils sont affectés à des postes classés 1 à 7. Ils sont titulaires d'un engagement de durée déterminée ou de caractère continu. Pour pouvoir être engagés, ils doivent résider suffisamment près de leur lieu d'affectation pour pouvoir faire la navette quotidiennement. Ils ne sont pas soumis à la politique de rotation du personnel. Les agents des services généraux sont recrutés à des postes au Siège, dans les bureaux de liaison ou sur le terrain.

Agents des services généraux recrutés à titre temporaire - Les agents des services généraux recrutés à titre temporaire sont titulaires d'un engagement de courte durée (couvrant une période qui ne dépasse pas 11 mois et dont la date d'expiration est spécifiée). En cas de réengagement, une interruption d'un mois est requise entre les deux contrats. Ces agents sont recrutés pour remplacer temporairement ou pour une courte durée des membres du personnel qui sont absents (congé annuel, congé de maladie, congé de maternité ou de paternité, mission ou affectation provisoire). Les agents des services généraux recrutés à titre temporaire peuvent également être recrutés pour remplir des tâches spéciales de courte durée. Ils ne sont normalement pas engagés pour une durée inférieure à un mois. Pour faire face à ces besoins d'assistance temporaire, ce sont les effectifs de la division qui doivent être mis à contribution.

III. PERSONNEL DE GESTION ET D'ENCADREMENT – NON-FONCTIONNAIRES

Consultants - Les consultants sont des personnes qui font autorité ou sont des experts dans un domaine spécifique et dont les services sont utilisés à des fins de conseil, de consultation ou de démonstration. Ce sont des employés recrutés pour une période de temps limitée ne pouvant dépasser 11 mois, en vue de fournir des conseils d'expert dans un domaine spécialisé pour lequel le PAM ne dispose pas de compétences en interne. Il peut arriver que des consultants soient engagés à titre temporaire pour effectuer les tâches dévolues au personnel dans le domaine des interventions d'urgence ou des opérations lorsque des ressources humaines ne sont pas immédiatement disponibles. Les consultants sont engagés (a) pour la durée d'une mission spécifique; (b) pour une série de missions spécifiques à réaliser dans les limites d'une période donnée (contrat sur la base des services effectifs); (c) à titre non rémunéré, lorsqu'ils ne peuvent accepter aucun émolument. Un consultant ne devrait pas être employé pendant plus de quatre ans, soit 44 mois sur un total de 48. Si cela se produit, les services du consultant devraient être interrompus pendant trois mois ou plus, ou un contrat de durée déterminée devrait lui être attribué, selon qu'il convient.

Stagiaires - Les stagiaires sont des étudiants qui ont achevé au moins deux ans d'études universitaires de premier cycle, sont inscrits à l'université ou dans une école supérieure et ont suivi des cours lors des 12 mois précédant leur stage. Les fonctions d'un stagiaire doivent s'apparenter à celles d'un administrateur et inclure entre autres des tâches analytiques et conceptuelles; cependant, les stagiaires ne peuvent exercer aucune fonction de gestion ou de supervision, être chargés de questions financières ou d'achats, remplacer des membres du personnel ou remplir les fonctions d'un poste vacant. Les stagiaires reçoivent une rémunération leur permettant de couvrir leurs frais de subsistance essentiels.

Volontaires des Nations Unies - Les Volontaires des Nations Unies font partie d'un programme géré par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et sont rétribués par le PAM ou par le Programme des Volontaires des Nations Unies (Bonn). Ils reçoivent une indemnité mensuelle de subsistance et leurs dépenses de base sont prises en charge; ils sont en poste pendant deux ans en moyenne.

IV. PERSONNEL D'EXÉCUTION – NON-FONCTIONNAIRES

Accords de services spéciaux - Les personnes engagées au titre d'un accord de services spéciaux sont employées au Siège, dans les bureaux de liaison ou sur le terrain. L'accord de services spéciaux est un instrument qui permet de recruter localement des consultants, des administrateurs et du personnel d'appui temporaires pour qu'ils remplissent des fonctions sur une période de temps relativement courte. Le titulaire du contrat doit être un ressortissant du pays d'affectation ou une personne y résidant munie d'un permis de travail en cours de validité obtenu avant le recrutement au titre de l'accord de services spéciaux. Un tel accord s'applique à des activités d'une durée inférieure à six mois ou à des activités ne devant pas être prolongées au-delà de onze mois, et qui sont effectuées dans le cadre d'opérations d'urgence ou de secours, en période de pointe, durant des ateliers/conférences, pendant les périodes de congé de membres du personnel permanent, ou à des activités préalables au financement/à la définition d'un poste, etc. Si les services sont requis pour plus de 11 mois, on aura recours à d'autres instruments. En cas de réengagement de la personne recrutée au titre de l'accord de services spéciaux, une interruption de trois mois est requise entre les deux contrats. La rémunération est indiquée dans l'accord et payable sous forme d'une somme forfaitaire dans les délais prescrits dans l'accord.

Contrats de services - Le contrat de services est un outil qui ne doit être utilisé qu'en dehors du Siège. Il permet d'engager localement des personnes selon les conditions suivantes: a) pour remplir des fonctions temporaires considérées comme étant limitées, pendant des périodes spécifiques correspondant notamment à des opérations d'urgence, des opérations spéciales ou des activités de programme d'une durée limitée; b) pour des services d'appui qui seraient normalement sous-traités mais pour lesquels aucune compagnie n'est disponible ou qu'il ne convient pas de sous-traiter en raison des circonstances (personnel de garde, agents de sécurité et services informatiques). Si la durée de l'une ou l'autre des activités ci-dessus est inférieure à six mois, on aura recours à l'accord de services spéciaux. Le contrat de services couvre une période minimum de six mois qui peut être prolongée, toute prorogation ne devant toutefois pas dépasser 12 mois. Le contrat de services est renouvelable sans interruption de service mais les bureaux de terrain du PAM doivent envisager de recourir à d'autres

instruments contractuels (contrat de durée déterminée) si les services requis couvrent une durée plus longue; en effet, cette modalité contractuelle prévue pour les non-fonctionnaires a été conçue pour des fonctions temporaires et limitées dans le temps; le barème de rémunération applicable est généralement inférieur à celui du personnel des Nations Unies, les prestations et avantages sont limités, et aucune possibilité de gestion de carrière n'est prévue.

Volontaires du PAM - Les volontaires du PAM sont des personnes recrutées localement qui se mettent gratuitement au service du PAM. Ils n'ont aucun rapport avec le Programme des Volontaires des Nations Unies ou avec le Programme de stages du PAM. Les volontaires du PAM peuvent assister le personnel du PAM dans tous les domaines de travail, mais ne peuvent pas remplacer un membre du personnel à titre permanent. Les services des volontaires ne sont pas rétribués; toutefois, le PAM fournit une assurance au titre du Plan d'assurance maladie qui couvre leurs dépenses en cas de maladie/accident/décès imputables au service; il couvre également les frais de déplacement s'ils doivent voyager et les garanties prévues dans la politique du PAM contre les risques de guerre et les actes de malveillance.

Travailleurs occasionnels - Les travailleurs occasionnels sont engagés pour de brèves périodes de temps afin de remplir des tâches généralement manuelles, de nature temporaire, intermittente et saisonnière, payées à la journée ou à la pièce. On peut citer comme exemple, sans que cette liste soit limitative, la manutention ou le chargement et le déchargement des cargaisons de produits alimentaires et d'équipement, le nettoyage ou encore le jardinage. Un travailleur occasionnel sera engagé pour une période ne dépassant pas trois mois consécutifs ni pour plus de neuf mois sur une période de douze mois. Si les services sont requis pour une période plus longue, on aura recours à d'autres modalités contractuelles (accord de services spéciaux ou contrat de services, par exemple).

Accords de prêt remboursable - Les personnes faisant l'objet d'un accord de prêt remboursable sont engagées dans le cadre d'un accord passé avec une compagnie, une organisation publique, une institution nationale ou une autre entité juridique accréditée utilisée pour obtenir les services d'un spécialiste dans un domaine technique particulier.

Annexe 3: Les procédures de recrutement

I. Recrutements au niveau international

1. Les administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur sont recrutés au niveau international et suivis par le Siège, de même que les administrateurs auxiliaires et les consultants.

a) *Recrutement des administrateurs et fonctionnaires internationaux de rang supérieur*

2. La procédure de recrutement ne peut être engagée qu'après autorisation du Directeur exécutif ou du Comité de recrutement et des affectations pour les postes soumis à rotation, ou par le Directeur de la Division des ressources humaines pour les autres postes¹.

3. Le recrutement externe est autorisé lorsqu'un poste n'a pu être pourvu en dépit de deux exercices de réaffectation consécutifs, à l'exception du déploiement dans le cadre des situations d'urgence de niveau 3 où des procédures plus rapides peuvent s'appliquer. Il peut également être autorisé dès la vacance du poste, notamment lors de la création de nouvelles fonctions, lorsque le PAM anticipe un manque de compétences adaptées en interne. Les annonces sont publiées sur le site Web du PAM et diffusées dans le système commun des Nations Unies, et, le cas échéant, via d'autres médias à l'initiative de la Division des ressources humaines.

4. Le responsable du recrutement dispose de six mois après approbation pour effectuer un recrutement externe. Si le processus de sélection n'est pas achevé durant cette période, une demande spécifique de prolongation doit être adressée au Chef de la Sous-Division du déploiement des talents et de la gestion des carrières.

5. Au-delà des conditions minimales à remplir en termes de niveau en langues, de diplômes et d'expérience professionnelle, les candidatures sont évaluées selon une grille de compétences spécifique à chaque poste. La Division des ressources humaines établit une pré-sélection des candidats répondant à l'ensemble des critères. Cette liste doit comporter de préférence plus de trois candidats.

6. Selon le manuel des ressources humaines, les candidats ayant déjà travaillé pour le Programme ou ayant été placés dans un vivier de talents sont à considérer en priorité dès lors qu'ils répondent aux exigences définies pour le poste. La mise en place de tels viviers² vise à faciliter le recrutement externe pour certains postes P-2 à P-4.

7. Le responsable du recrutement constitue un jury de sélection pour recevoir les candidats présélectionnés, composé de trois personnes: pour les postes des classes P-1 à P-4, le responsable du recrutement ou son représentant, le coordonnateur responsable du recrutement ainsi qu'un responsable des ressources humaines au niveau international; pour les postes P-5 et au-delà, le responsable du recrutement, le Directeur de la Division des ressources humaines (ou son représentant) ainsi qu'un haut responsable.

8. À la suite des entretiens d'évaluation, le jury recommande un candidat au Directeur de la Division des ressources humaines, qui autorise le processus d'affectation. Pour les postes P-5 et D-1 – y compris les postes de directeur de pays – la recommandation est également soumise au Directeur exécutif. La Division des ressources humaines vérifie les qualifications du candidat choisi par le jury et informe les candidats non retenus. Si le candidat proposé ne reçoit pas l'approbation finale, le jury peut en proposer un autre ou justifier son choix.

¹ Voir l'annexe 1 de la section II.3 du Manuel des ressources humaines.

² Circulaire OED2014/017 du 28 novembre 2014 de la Directrice exécutive.

9. La proposition du jury figure dans un rapport contenant ses recommandations qu'étayent tous les documents relatifs à la procédure de recrutement (publication, fiche de poste, grille d'évaluation, répartition des candidats par sexe et nationalité), et qui permet de justifier la sélection opérée.

10. Selon le manuel des ressources humaines, les candidats sélectionnés bénéficient d'un engagement de durée déterminée pour une période continue d'un an ou plus, avec une période probatoire de 12 mois. Dans la pratique, la durée initiale est de deux ans, et peut être prolongée d'un an à plusieurs reprises. Au bout de cinq ans la prolongation est de deux ans, soit une durée totale de service de 7 ans.

11. Lors du renouvellement d'un fonctionnaire international dont le contrat est arrivé à expiration, le poste concerné ne fait pas l'objet d'un appel à candidatures ouvert.

12. Des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur peuvent recevoir un engagement de courte durée, inférieur à 11 mois, lorsqu'il faut répondre à des besoins ponctuels. Le manuel des ressources humaines ne précise aucune règle de sélection particulière, si ce n'est l'exclusion de candidats ayant des liens familiaux avec un fonctionnaire déjà en poste.

13. Les administrateurs auxiliaires sont recrutés selon le processus décrit ci-dessus, à la classe P-1.

b) Recrutement des consultants

14. Les consultants sont en principe des autorités reconnues dans leur domaine spécifique, recrutées au niveau international pour répondre à des besoins particuliers du Programme ou pour occuper ponctuellement des fonctions lorsque des ressources ne sont pas immédiatement disponibles en interne.

15. Selon les principes et les règles auxquels ils sont soumis, les consultants sont recrutés pour une période de 11 mois maximum (section III.2.2.1 c. du Manuel des ressources humaines du PAM). Les renouvellements de contrat ne peuvent excéder une période d'emploi de quatre ans, soit 44 mois sur 48. Au-delà, le consultant doit voir son service interrompu pendant trois mois au minimum ou bénéficier d'un engagement de durée déterminée.

16. Le corpus de règles applicables aux consultants indique les modalités d'indemnisation et de rémunération. En revanche, le processus de publication des postes, de sélection des candidats et de décision finale concernant le recrutement n'est pas précisé. Le rôle de la Division des ressources humaines se limite à la validation du niveau de rémunération et à l'exécution des actes administratifs de recrutement et d'établissement des contrats.

II. Recrutements au niveau local

17. Les recrutements au niveau local concernent d'une part les administrateurs nationaux et les agents des services généraux des bureaux régionaux et des bureaux de pays ainsi que les agents des services généraux du Siège et des bureaux de liaison et d'autre part les non-fonctionnaires recrutés au moyen de différents types de contrats, généralement de courte durée.

a) Recrutement des agents des services généraux du Siège et des bureaux de liaison

18. Le comblement des postes des services généraux à Rome prévus pour une durée d'un an ou plus se caractérise par une préférence affichée pour le recrutement interne (transfert entre services ou promotion selon un processus sélectif), et le recours à des viviers composés d'agents travaillant déjà dans les services généraux ou identifiés lors de pré-recrutements. En dernier recours, un avis de vacance de poste spécifique est publié à l'externe sur autorisation du Directeur de la Division des ressources humaines.

19. Les viviers de recrutement sont des bases de données de candidats internes et externes, constituées pour les postes des classes G-1 à G-4 et par domaine fonctionnel. Ils doivent permettre au PAM d'avoir de la visibilité pour ce qui est des compétences internes et de disposer de candidats pour les recrutements externes. Les candidatures externes y sont maintenues pendant un an.

20. Les candidatures aux postes vacants se font par voie électronique et sont transmises à un jury de sélection composé de quatre personnes, après pré-sélection par la Division des ressources humaines.

21. Le jury décide de la méthodologie de recrutement et des tests éventuels (langue, compétences techniques) auxquels seront soumis les candidats présélectionnés. Après ces tests, le jury doit recevoir au moins cinq candidats pour les entretiens finaux.

22. Sur la base des tests et entretiens, le responsable du recrutement prépare un rapport écrit étayant le choix opéré et dans lequel est recommandé un candidat. Ce rapport est signé par tous les membres du jury et doit inclure la liste des candidats ayant passé un entretien. Si le choix porte sur un candidat externe, il doit être justifié.

b) Recrutement du personnel d'encadrement et des agents des services généraux des bureaux régionaux et des bureaux de pays

23. Les directeurs des bureaux régionaux et des bureaux de pays ont délégation pour recruter localement tous les agents, via un processus sélectif garantissant la transparence et l'équité. Les postes proposés pour un recrutement local doivent être occupés par des personnes vivant dans le périmètre de résidence administrative du lieu d'affectation ou dans le pays.

24. Le recrutement ne peut démarrer qu'après budgétisation des fonds correspondant à la classification du poste et s'appuie sur une description de poste validée par la Division des ressources humaines du Siège.

25. Un avis de vacance de poste, comportant la description du poste, les compétences requises et les critères de recrutement, doit être publié. La durée de publicité est normalement de deux semaines, mais un délai réduit peut être autorisé par le directeur régional ou le directeur de pays si le recrutement correspond à un besoin urgent.

26. Certains postes déclarés vacants sont ouverts aux seuls membres du personnel déjà détenteurs d'un contrat à durée déterminée (avis de vacance de type 1). Ceux-ci peuvent également se porter candidats à des postes proposés au niveau du système des Nations Unies (avis de vacance de type 2) et à l'extérieur (avis de vacance de type 3). D'une manière générale, les avis de vacance de type 3 sont utilisés pour les postes d'encadrement afin d'assurer une large compétition entre les candidats, tandis que les avis de vacance de type 1 correspondent aux postes d'agent des services généraux remplissant des fonctions d'exécution.

27. Les candidats doivent remplir une notice personnelle décrivant leur parcours personnel et professionnel et leur formation et évoquant leur entourage et leurs relations familiales. Cette déclaration est déterminante pour vérifier les informations sensibles.

28. Le responsable des ressources humaines dans l'unité présélectionne des candidats selon les critères figurant dans l'avis de vacance. Le responsable du recrutement classe ensuite les différents candidats et doit justifier l'ordre de priorité établi. À l'issue de ce classement, trois candidats – dont au moins une femme lorsque c'est possible – sont retenus pour passer devant le jury de sélection.

29. Le jury compte au minimum trois personnes, dont le responsable du recrutement, un représentant des ressources humaines et une troisième personne extérieure à l'unité qui peut venir, pour les petits bureaux notamment, d'un autre organisme des Nations Unies. Ces personnes, à l'exception du responsable des ressources humaines, doivent occuper un poste d'un rang égal ou supérieur à celui du poste à pourvoir et déclarer un éventuel conflit d'intérêts si elles ont auparavant encadré l'un des candidats.

30. La Commission des nominations et des promotions au niveau local (LAPC), constituée dans tous les bureaux régionaux ou bureaux de pays comptant plus de vingt agents, assure la supervision du recrutement local. Dans tous les cas, les décisions de recrutement et de sélection doivent respecter les principes et les règles applicables au personnel de la FAO et les dispositions du manuel des ressources humaines et de la politique de recrutement du PAM.

31. À l'issue de la sélection, les candidats retenus reçoivent une affectation pour une durée déterminée de 12 mois ou plus, avec une date de fin précise.

c) Recrutement de personnel non-titulaire dans les bureaux régionaux et bureaux de pays

32. Les directeurs des bureaux régionaux et des bureaux de pays ont délégation pour recruter selon leurs besoins et les moyens financiers dont ils disposent. Le processus d'embauche est beaucoup plus souple que lorsque le recrutement prévoit un engagement de durée déterminée³.

33. Les consultants, qui occupent des postes hautement qualifiés ou d'encadrement, peuvent également être recrutés localement.

34. Les autres catégories de recrutement concernent les fonctions d'exécution, avec principalement trois types de contrat:

- Les contrats de service d'une durée de 6 à 12 mois, avec recrutement direct ou après un processus de sélection. Ils peuvent être renouvelés sans interruption de service, mais ne peuvent être transformés en engagement de durée déterminée, ni faire l'objet d'un transfert vers un autre lieu d'affectation; les personnes qui en bénéficient peuvent en revanche se porter candidates à des postes vacants soumis au processus de sélection compétitif.
- Les accords de services spéciaux concernent des recrutements de courte durée (moins de six mois) qui ne peuvent être prolongés au-delà de 11 mois, avec ou sans mise en concurrence des candidats. Ils peuvent être transformés en contrat de service à l'issue d'un processus de sélection.
- Les travailleurs occasionnels sont engagés directement pour une période continue ne pouvant excéder 3 mois; au total, ils ne peuvent être employés pendant plus de neuf mois sur une période de 1 an.

35. Le responsable du recrutement a toute latitude pour sélectionner les candidats, et faire passer tests et entretiens selon le mode qu'il considère approprié au regard de la complexité de la mission à exercer et du poste à pourvoir, ainsi que du degré d'urgence.

³ Voir le guide des pouvoirs délégués aux directeurs de pays en matière de ressources humaines.

Annexe 4: Les procédures de promotion et de réaffectation

La promotion du personnel des classes P-1 à P-4

Depuis la modification de 2013, la procédure de promotion pour les classes P-1 à P-4 se déroule de la façon suivante:

- Au mois de mars de l'année N, le supérieur hiérarchique des personnes concernées effectue un premier examen des compétences selon deux grilles d'évaluation: la performance vis-à-vis du poste occupé et le potentiel de la personne pour la classe au-dessus. Une fois cet examen effectué, le supérieur sélectionne 50 pour cent des dossiers des candidats pour le passage à l'étape suivante, qui sont alors transmis au directeur de pays ou, dans le cas du Siège, au directeur de division. Sont alors sélectionnés à nouveau 50 pour cent des candidats.
- La seconde étape se joue au niveau du bureau régional ou de la division: les responsables examinent les dossiers, reçoivent les candidats et sélectionnent ensuite 25 pour cent des dossiers reçus pour les transmettre au Siège et à la commission des promotions.
- Au Siège, la Commission de promotion des administrateurs¹ se réunit, examine toutes les candidatures et reçoit, pour information, celles qui n'ont pas été retenues à l'échelle locale et régionale. Elle formule des propositions et la décision finale revient au directeur de division.

La procédure de réaffectation

La procédure, qui concerne uniquement les fonctionnaires internationaux, est gérée par la Sous-Division du déploiement des talents et de la gestion des carrières. Elle est automatisée au moyen d'une plateforme unique et se déroule comme suit:

- Les candidats consultent sur le site Intranet du PAM les postes ouverts à une réaffectation, mis en ligne après validation par la Division des ressources humaines (qui s'assure notamment de la disponibilité des fonds nécessaires) pour une durée de 14 jours. Les candidats établissent en ligne une liste de vœux argumentée comportant trois à cinq postes, dont certains peuvent être de la classe immédiatement supérieure.
- Tous les membres du personnel doivent se porter candidats à trois postes au minimum, et cinq au maximum, dont au moins deux correspondant à leur classe. Ils ne peuvent pas se porter candidat à un poste deux classes au-dessus du leur.
- Après clôture des candidatures, une évaluation de premier niveau est conduite par le coordonnateur des effectifs² en lien avec le supérieur direct du poste ouvert à la réaffectation, qui effectue une première sélection, transmise au Comité du recrutement et des affectations ou au Comité du recrutement et des affectations (personnel supérieur) pour les classes les plus élevées (directeurs de pays de la classe P-5 et postes D-1 et D-2).
- Le Comité concerné émet un avis. La décision finale est ensuite prise par le Directeur exécutif pour les postes de directeur de pays de la classe P-5 et les postes D-1 et D-2, et par les président et vice-président du Comité pour les postes P-1 à P-4 et les postes P-5 autres que ceux de directeur de pays.

¹ Elle réunit outre le Directeur exécutif, le directeur exécutif adjoint et les sous-directeurs exécutifs, le Chef de cabinet, le Directeur de la Division des ressources humaines, un membre de chacune des deux associations du personnel et deux observateurs: le Directeur du Bureau des services juridiques et le conseiller chargé de l'égalité des chances.

² Coordonnateur des ressources humaines dans les unités fonctionnelles ou dans les bureaux régionaux ou les bureaux de pays.

Le processus spécifique de promotion aux classes P-5 et D-1

Depuis octobre 2015, la promotion³ aux classes P-5 et D-1 suit la procédure suivante:

- La Sous-Division du déploiement des talents et de la gestion des carrières identifie les personnes remplissant les conditions requises⁴, qui se portent ensuite candidates en ligne aux postes ouverts à réaffectation via l'interface "*Talent Review Tool*", l'appliquatif de gestion des promotions.
- Les candidats font l'objet d'une évaluation à deux niveaux, d'abord par le directeur de pays (via le système PACE), le directeur régional adjoint (pour les directeurs de pays) ou les directeurs de division (pour les agents du Siège), ensuite par le directeur régional⁵ ou les directeurs de département (pour le Siège), selon deux grilles de critères: la performance vis-à-vis de la classe actuelle et le potentiel pour des fonctions futures à une classe plus élevée. Une première sélection est ainsi réalisée.
- Les personnes sélectionnées sont ensuite convoquées pour une session au Centre de gestion des carrières, à l'issue de laquelle elles sont classées dans trois catégories: a) candidats ayant du potentiel et prêts à être promus; b) candidats ayant du potentiel, mais pas encore prêts à être promus; c) candidats pas encore prêts.
- Les candidatures relevant de la première catégorie intègrent un vivier de personnes à fort potentiel, le vivier des dirigeants, sur décision du Comité du recrutement et des affectations (personnel supérieur). Le Comité formule ensuite des recommandations à l'intention du Directeur exécutif, à qui revient la décision finale concernant la promotion. Dans la majorité des cas, les recommandations du Comité sont suivies.

³ Décrite à la section II.6 du Manuel des ressources humaines.

⁴ Voir Manuel des ressources humaines: les conditions requises englobent le temps passé à la classe et au poste considérés, le niveau de risque du poste et la performance telle que reflétée dans les formulaires PACE des deux dernières années (soit "performance exceptionnelle", soit "bonne performance"). Ainsi, pour les candidats à un poste P-5, une ancienneté de trois ans est exigée, alors que pour les candidats à un poste D-1, l'ancienneté exigée est de quatre ans.

⁵ Il convient de noter que lors de la première procédure lancée en 2015, un seul niveau d'examen des talents avait été instauré. Ce n'est qu'à partir de 2016 qu'une évaluation à deux niveaux a été mise en place.

Liste des sigles utilisés dans le présent document

budget AAP	budget administratif et d'appui aux programmes
CAD	coûts d'appui directs
CCQAB	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
CFPI	Commission de la fonction publique internationale
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
ISSAI	Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
LMS	système de gestion de l'apprentissage
ONG	organisation non gouvernementale
PACE	évaluation professionnelle et de renforcement des compétences
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement