

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Session annuelle
du Conseil d'administration**

Rome, 4–8 juin 2012

RESSOURCES, QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES

**Point 6 de l'ordre du
jour**

Pour examen

F

Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.A/2012/6-F/1
3 mai 2012
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT DU COMMISSAIRE AUX COMPTES SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site Web du PAM (<http://executiveboard.wfp.org>).

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions d'ordre technique à poser sur le présent document à contacter la fonctionnaire du PAM mentionnée ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directrice du Bureau du
Commissaire aux comptes:

Mme R. Mathai

tél.: 066513-3071

Pour toute question relative à la disponibilité de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter Mme I. Carpitella, Assistante administrative principale de l'Unité des services de conférence (tél.: 066513-2645).

Rapport du Commissaire aux comptes sur la gestion des ressources humaines

Le Contrôleur et Vérificateur général des comptes de l'Inde a été nommé Commissaire aux comptes du Programme alimentaire mondial (PAM) pour la période allant de juillet 2010 à juin 2016.

Sa mission consiste à fournir une assurance indépendante au Conseil d'administration du PAM et à apporter une valeur ajoutée à la direction du Programme en formulant des recommandations constructives.

Pour plus de détails, veuillez contacter:
Mme Rebecca Mathai
Directrice du Bureau du
Commissaire aux comptes
Programme alimentaire mondial
Via Cesare Giulio Viola, 68/70
00148 Rome,
Italie
Tél: 0039-06-65133071
Courriel:
rebecca.mathai@wfp.org



Résumé

On trouvera dans le présent rapport les résultats de l'audit de la gestion des ressources humaines du Programme alimentaire mondial (PAM) réalisé par le Contrôleur et Vérificateur général des comptes de l'Inde.

Les conditions de vie et de travail pénibles dans des lieux d'affectation classés difficiles, les incertitudes qui planent sur le financement, et la structure décentralisée du PAM sont parmi les principaux facteurs pris en compte pour la planification et la mise en œuvre des ressources humaines du PAM. L'audit avait pour principal objectif d'évaluer si les politiques en matière de ressources humaines étaient adaptées à l'évolution des besoins en effectifs du Programme et si elles étaient étayées par des procédures crédibles et transparentes qui inspirent confiance au personnel. Notre audit a porté sur le Siège du PAM à Rome, sur sept bureaux de pays et sur quatre bureaux régionaux.

Planification des effectifs

Les principaux objectifs du Programme en matière de ressources humaines sont énoncés dans le document intitulé "Préparer l'avenir dès aujourd'hui: stratégie du PAM en matière de gestion et de mise en valeur des ressources humaines (2008-2011)". Celui-ci prévoyait de renforcer la planification grâce à des bilans périodiques des effectifs visant à garantir que le personnel et la structure des bureaux répondent aux besoins actuels et futurs. La mise en place d'un système de rapports périodiques devait faciliter les prévisions des besoins en personnel.

Les bureaux de pays considèrent que l'examen de la structure et des effectifs est essentiellement un outil dont ils disposent pour étudier les différentes possibilités de se doter en effectifs en cas d'incertitude de financement. Les effectifs réels des bureaux de pays ne sont pas établis en fonction des résultats de ces examens; en fait, ils sont déterminés lors de l'établissement des budgets de projets individuels ou du plan de gestion, et surtout, en fonction de la capacité des bureaux à obtenir les ressources nécessaires aux projets. L'examen de la structure et des effectifs ne joue pas le rôle prévu dans la planification des ressources humaines. Nous avons été informés qu'un projet était en cours pour établir un plan des effectifs.

La Division des ressources humaines est responsable des décisions dans ce domaine, mais ce sont les bureaux de pays et les bureaux régionaux qui ont effectivement autorité pour établir et gérer la structure du personnel. La planification des ressources humaines est étroitement liée au modèle de financement et à ses incidences. Dans ce domaine, la responsabilité de la planification et de la mise en œuvre devrait incomber au Programme dans son ensemble et non à la seule division des ressources humaines. Aucune analyse de gestion n'est prévue pour évaluer l'application effective des plans relatifs aux projets, et notamment du volet des effectifs, alors qu'un tel exercice permettrait de responsabiliser davantage les bureaux de pays. Nous sommes conscients que la décentralisation est perçue comme un principe essentiel pour les opérations du PAM sur le terrain.

Nous estimons néanmoins que la délégation des responsabilités en matière de ressources humaines devrait être soumise à des contrôles visant à garantir la cohésion de l'ensemble des décisions et le respect des objectifs et de la culture de l'organisation.

Décisions en matière d'effectifs

Il ressort de notre examen des décisions concernant les réaffectations, promotions et recrutements qu'elles ne sont souvent pas accompagnées de pièces justificatives suffisantes; nous estimons qu'un dispositif structuré de remontée d'information concernant les décisions prises en matière de réaffectation et de promotion permettrait d'améliorer la transparence de ces opérations et de restaurer la confiance du personnel à cet égard.

On a constaté que les recrutements à des postes ordinaires ont été souvent effectués en circuit fermé, essentiellement parmi les titulaires de contrats de courte durée, ce qui laisse à penser que l'obtention de ce type de contrat est la première étape vers un engagement de durée déterminée. Cette filière n'est pas alimentée selon une procédure d'attribution de contrats ouverte. Dans l'ensemble, ce système de recrutement n'est pas suffisamment ouvert et compétitif pour attirer les meilleurs éléments; il risque également de limiter la capacité du Programme de répondre à ses objectifs de diversité dans la composition du personnel.

Évaluation professionnelle

L'évaluation annuelle de la performance du personnel est fondée sur un système en ligne intitulé "Programme d'évaluation professionnelle et de renforcement des compétences" (PACE). Nous avons constaté que les formulaires PACE étaient remplis en retard. La méconnaissance du logiciel précédent constitue l'un des problèmes. Qui plus est, le programme PACE n'est pas considéré par le personnel ou les responsables comme une priorité de l'institution, impliquant qu'ils auraient à subir les conséquences d'un non-respect du programme PACE. Ce sont principalement les recommandations des superviseurs à différents niveaux qui sont prises en considération pour l'éventuelle promotion d'un membre du personnel, et non le programme PACE. Cette situation met en question l'intérêt de ce programme, qui devrait jouer un rôle déterminant dans les décisions concernant les carrières.

Renforcement des capacités

Le PAM devrait s'attacher à promouvoir, à l'échelle de l'institution, des pratiques d'inventaire et d'archivage des connaissances qui sont pour l'heure éparpillées dans différents rapports, études, contrats d'auteur, etc. Du fait de la politique de rotation du personnel et de l'ampleur des pouvoirs délégués aux responsables sur le terrain, il est impératif que les décisions soient documentées et facilement consultables. Il serait bon que le PAM se dote d'un système de gestion des connaissances capable de générer, d'enregistrer, de mettre en commun et d'utiliser les connaissances.

Nous avons constaté avec plaisir que le PAM a lancé en 2010 un système de gestion de l'apprentissage (SGA), plate-forme en ligne destinée à la formation de son personnel. L'utilisation de ce dispositif se répand de plus en plus largement parmi les fonctionnaires. Les bureaux de terrain n'ont pas établi de lien entre leurs modules de formation et le système de gestion de l'apprentissage, ce qui en a limité l'utilisation parmi le personnel.

Résumé des recommandations

Recommandation 1: l'examen de la structure et des effectifs doit faire partie intégrante de la stratégie quinquennale d'intervention du PAM dans le 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.

Recommandation 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 Programme, par le biais d'un mécanisme structuré.

Recommandation 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 à court terme, compte tenu de l'évolution du financement dans les bureaux de pays sur plusieurs années. Il faudrait aussi définir les mesures de contrôle à instaurer pour atténuer ces risques.

Recommandation 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.

Recommandation 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.

Recommandation 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.

Recommandation 7: les décisions concernant les ressources humaines doivent être étayées par un dossier détaillé, contenant notamment la justification d'éventuelles dérogations.

Recommandation 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.

Recommandation 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.

Recommandation 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.

Recommandation 11: nous réitérons la recommandation 17 de notre rapport sur les opérations en Somalie au sujet de la ponctualité et de la qualité des évaluations PACE.

Recommandation 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.

Recommandation 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.

Recommandation 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.

Recommandation 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.

I INTRODUCTION

Quelques chiffres

1. Le Programme alimentaire mondial (PAM) mène ses activités au Siège et dans 89 pays et compte 14 566 fonctionnaires¹. Les dépenses de personnel, qui s'élèvent à 646 millions de dollars É.-U., représentent 15 pour cent des dépenses annuelles totales du PAM. Plus de 90 pour cent des fonctionnaires travaillent sur le terrain (13 167); 83 pour cent d'entre eux sont recrutés localement, les "fonctionnaires internationaux" étant au nombre de 2 437. L'évolution des effectifs sur la période 2002–2011 est présentée à l'annexe I. Les différentes catégories de personnel sont décrites en détail à l'annexe II. C'est à la Division des ressources humaines (HR, autrefois OMH), établie au Siège, à Rome, qu'incombe la responsabilité générale de la planification et de la mise en œuvre de toutes les activités du PAM relatives aux ressources humaines. Elle a à sa tête un directeur, qui rend compte au Directeur exécutif du PAM.

Les défis

2. La stratégie de gestion des ressources humaines a été énoncée dans le document intitulé "Préparer l'avenir dès aujourd'hui: stratégie du PAM en matière de gestion et de mise en valeur des ressources humaines (2008-2011)" (dénommée

Vision de la Division des ressources humaines: OMH est un partenaire dynamique qui produit de la valeur ajoutée et qui pilote le changement culturel du PAM par l'apprentissage et l'excellence managériale.

Mission de la Division des ressources humaines: OMH s'assure que la composition des effectifs répond aux besoins et que le personnel est préparé et soutenu dans l'exécution de ses tâches en vue de l'accomplissement du mandat du PAM.

- dans le présent document stratégie de gestion des ressources humaines). Les principaux moteurs du changement mis en évidence dans ce document sont les suivants: la capacité d'attirer et de retenir des hommes et des femmes compétents à des postes où les conditions de travail et de vie sont pénibles; la nécessité de réajuster périodiquement les effectifs, qui peut entraîner des compressions de personnel, des campagnes de recrutement ou un recadrage des aptitudes exigées; et la nécessité de développer une nouvelle manière de penser qui valorise, cultive et exploite la diversité en tant que source de succès.
3. Ces éléments sont autant de défis auxquels le Programme est confronté pour planifier ses ressources humaines. La majeure partie des dépenses de personnel des bureaux de pays sont financées par le biais de contributions au titre des coûts d'appui directs (CAD), qui sont directement liés aux projets du PAM². La nature volontaire du financement des activités du PAM fait planer des incertitudes sur la capacité du Programme de financer des postes, et exige une certaine flexibilité pour permettre au PAM de procéder à des restructurations rapides, à savoir réduire ou augmenter les effectifs. Les examens de la structure et des effectifs, qui sous-tendent les ajustements de personnel des bureaux de pays, peuvent être une source

¹ Les données qui figurent dans ce paragraphe datent de juillet 2011.

² La majeure partie des dépenses afférentes au personnel du Siège et des bureaux régionaux/bureaux de liaison sont financées par le budget administratif et d'appui aux programmes.

d'inquiétude et de conflit, car ils sont parfois interprétés comme un manque de respect à l'égard de l'expérience, des compétences et des connaissances du personnel³. Ce modèle conforte également une opinion répandue au PAM, selon laquelle le recours aux contrats de courte durée est une solution rentable, de nombreux titulaires de ces contrats étant engagés pour des tâches courantes.

4. Pour intervenir rapidement, le PAM a délégué d'importantes responsabilités aux bureaux sur le terrain. Les bureaux de pays sont chargés de mettre en place une structure appropriée pour exécuter le programme de travail, en respectant toutefois les instructions données par le Siège. La difficulté consiste donc à définir des politiques qui renforcent la transparence des opérations et la responsabilisation des fonctionnaires tout en laissant la latitude voulue aux responsables pour engager le personnel qui convient.
5. Compte tenu de sa mission, le PAM ne peut pas offrir à son personnel des conditions de vie idéales dans tous les lieux d'affectation. Près d'un quart des administrateurs recrutés sur le plan international et de nombreux agents nationaux sont en poste dans des lieux d'affectation classés difficiles.⁴ Quarante et un pour cent des lieux d'affectation des fonctionnaires du PAM sont classés dans la catégorie "famille non autorisée", en raison des risques d'insécurité. La politique de roulement du personnel facilite l'affectation de personnel dans ces lieux classés difficiles, mais elle doit être conciliée avec la nécessité pour le Programme de disposer de personnel spécialisé, et pour ce faire donner à ses fonctionnaires la possibilité d'acquérir les compétences requises et de bénéficier d'une vaste expérience, ce qui permettra au PAM de pouvoir ensuite sélectionner dans ce vivier les futurs dirigeants.
6. La stratégie d'une organisation en matière de ressources humaines devrait être en accord avec ses objectifs stratégiques généraux. Le Programme a lancé des initiatives stratégiques qui s'inspirent de certaines bonnes pratiques du secteur privé et adopté de nouveaux outils de programmation. Pour que ces initiatives n'en restent pas au stade de simples directives institutionnelles mais se concrétisent en procédures intégrées aux opérations, il faut mener des activités de sensibilisation auprès du personnel, favoriser la mobilité, recadrer les aptitudes et être en mesure de transmettre de nouvelles compétences aux fonctionnaires. La planification des ressources humaines au PAM doit suivre l'évolution de l'organisation.

La stratégie

7. Les objectifs visés par la stratégie de gestion des ressources humaines pour 2008-2011 étaient les suivants:
 - intégrer la planification des effectifs dans les plans stratégiques, financiers et opérationnels;
 - harmoniser les pratiques de recrutement pour garantir une sélection fine et rigoureuse;

³ Rapport d'activité du Bureau du Médiateur (1^{er} janvier—31 décembre 2010).

⁴ Le classement dans la catégorie des lieux d'affectation difficiles repose sur des critères tels que la disponibilité d'équipements scolaires et sanitaires, les conditions climatiques, les communications, le logement, les loisirs et les distractions. Outre ces difficultés, dans nombre de ces lieux d'affectation, le personnel est confronté à des problèmes de sécurité. Les statistiques proviennent du document de stratégie pour 2008-2011.

- mettre au point une procédure pour les réaffectations en interne;
- mettre à la disposition de chaque fonctionnaire les outils dont il a besoin pour développer ses compétences managériales, techniques et personnelles;
- encourager la mobilité interorganisations au sein des Nations Unies et dans les organisations partenaires du PAM.

II L'AUDIT

Objectifs de l'audit

8. Les objectifs de l'audit, que nous avons définis en nous référant à la stratégie de gestion des ressources humaines, visent à garantir que:
 - les bilans des effectifs permettent de prévoir les profils des personnels en fonction de l'évolution des besoins, en vue d'atteindre les Objectifs stratégiques du PAM;
 - un plan des ressources humaines donnant les prévisions en matière d'effectifs, de diversité et de compétences requises est établi;
 - HR est dotée de systèmes d'information qui fournissent des données fiables, précises et cohérentes pour toutes les catégories de personnel;
 - les décisions de HR relatives aux recrutements, aux réaffectations et aux promotions suivent un processus rigoureux et sont transparentes et crédibles;
 - un plan de renforcement permanent des compétences managériales, techniques et personnelles des fonctionnaires aide le PAM à devenir une organisation en apprentissage permanent;
 - la mobilité du personnel au sein des différents organismes des Nations Unies et dans les organisations partenaires du PAM est encouragée.

Portée de l'audit

9. Dans notre audit, nous avons passé en revue les procédures appliquées en général au PAM en matière de ressources humaines. Nous intéressant en particulier aux décisions, nous avons analysé des échantillons concernant des administrateurs du PAM recrutés sur le plan international (durée déterminée) dans trois domaines fonctionnels du PAM, à savoir programmes, logistique et finances. La conformité des procédures a été vérifiée en se fondant sur les directives qui guident la politique en matière de ressources humaines, dont la liste figure à l'annexe III.
10. Notre travail a porté sur le Siège du PAM à Rome et sur sept bureaux de pays⁵, ainsi que sur les quatre bureaux régionaux dont ils relèvent⁶. Nous avons couvert la période allant de 2009 à 2011. Pour analyser les tendances, nous avons utilisé les données et les chiffres des cinq dernières années lorsque cela était nécessaire.

⁵ Égypte, Territoire palestinien occupé, Niger, Côte d'Ivoire, Colombie, Guatemala, Sénégal.

⁶ Le Caire, Panama, Dakar, Soudan.

Méthodologie de l'audit

11. Nous avons commencé notre audit par un entretien de début de mission avec la directrice de HR, pour discuter des objectifs et de la méthodologie. Nous fondant sur un premier examen des documents, nous avons établi un questionnaire d'audit ayant pour objet de vérifier la présence de mécanismes de contrôle dans les domaines à risque. Nous avons analysé les données, contrôlé les dossiers et formulé nos observations en demandant à la direction de nous communiquer sa réponse. Le présent rapport a été établi en tenant compte des vues du Secrétariat, qui ont été sollicitées à différents stades de l'audit. Nous avons aussi communiqué notre évaluation à HR lors d'un entretien de fin de mission tenu le 6 octobre 2011.
12. Les travaux menés par nos équipes d'audit dans les bureaux de terrain ont eu lieu entre octobre et novembre 2011. Elles ont par ailleurs tenu des réunions de début et de fin de mission dans les bureaux de pays et les bureaux régionaux, afin de discuter des observations préliminaires et d'obtenir des réponses.
13. Les conclusions et les recommandations de l'audit reposent strictement sur les informations qui nous ont été fournies. Nous ne sommes pas responsables des conclusions erronées imputables à des données inexactes ou incomplètes qui nous auraient été communiquées.
14. Nos conclusions et recommandations sont exposées en détail dans les paragraphes qui suivent. Les exemples proviennent uniquement des bureaux de pays pour lesquels nous avons vérifié les données par recoupement sur place.

Nous remercions le Secrétariat et le personnel du PAM de leur collaboration et leur assistance aux divers stades de l'audit.

III CONCLUSIONS

A PLANIFICATION DES EFFECTIFS

15. La stratégie de gestion des ressources humaines pour 2008–2011 insistait sur l'intégration de la planification des effectifs aux processus de planification stratégique, financière et opérationnelle et pour laquelle les mesures préconisées étaient les suivantes:

- formuler un cadre méthodique de planification des ressources humaines prévoyant des rapports périodiques à des fins de prévision des besoins en personnel;
- mieux aider les bureaux de pays à faire des bilans d'effectifs pour s'assurer que le personnel et la structure des bureaux correspondent aux besoins présents et futurs.

i) Examen de la structure et des effectifs

16. Le bilan des effectifs – à présent dénommé examen de la structure et des effectifs – a normalement pour objet d'assurer que la structure et les postes d'une organisation ou d'un service correspondent à la stratégie à appliquer et aux objectifs à atteindre, ainsi qu'aux ressources qui sont mises à sa disposition. La stratégie de gestion des ressources humaines convenait que les examens de la structure et des effectifs devaient être "soumis à un calendrier plus régulier et plus rigoureux."

17. Nous avons constaté que le personnel de terrain considère que ces examens servent à étudier les différentes possibilités de se doter en effectifs en cas d'incertitude de financement. À titre d'exemple, le bureau du PAM en Égypte nous a indiqué que l'examen de la structure et des effectifs n'avait pas été réalisé en 2010 parce que la situation financière n'avait pas beaucoup évolué. En 2010, le bureau du PAM au Sénégal a recruté 17 fonctionnaires pour son service des programmes sans avoir réalisé cet examen, qu'il n'avait pas jugé indispensable puisqu'aucune coupe budgétaire importante n'était prévue.

18. Nous avons été en outre informés que HR ne rassemble pas de données sur l'état d'achèvement des examens de la structure et des effectifs sur le terrain. D'après les données disponibles (qui correspondent essentiellement aux examens auxquels la division a prêté son concours), parmi les 89 bureaux de pays et bureaux régionaux, rares sont ceux qui ont mené de tels examens sous la conduite du Siège, ainsi qu'il est indiqué dans le tableau. Nous avons constaté avec plaisir que les trois examens retenus pour notre échantillon (et préparés sous la conduite du Siège) étaient très détaillés.

Année	Nombre d'examens de la structure et des effectifs effectués sous la conduite du Siège
2008	6
2009	7
2010	2

19. HR estime que l'examen de la structure et des effectifs est essentiellement une activité de terrain. D'après nos travaux sur le terrain, dont les études de cas ci-après donnent un aperçu, il n'existe aucune corrélation étroite entre ces examens et les effectifs prévus dans les plans de gestion ou les plans des divers projets (question examinée de manière plus approfondie au paragraphe 26). Ce sont ces plans, et non pas les examens de la structure et des effectifs, qui ont été utilisés pour procéder aux

affectations du personnel sur le terrain. Aucun plan des effectifs basé sur une compilation des résultats des examens périodiques de la structure et des effectifs n'est donc établi pour l'ensemble du Programme.

Étude de cas 1: Bureau du PAM en Côte d'Ivoire

Pour faire concorder les dépenses de personnel et les CAD qui devraient résulter d'un montant de contributions réaliste, il a été décidé dans le cadre d'un examen de la structure et des effectifs mené en 2010 de réduire les effectifs du bureau de pays. L'application des résultats de cet examen en 2010 a entraîné la cessation de service ou la réaffectation de 40 fonctionnaires, afin de ramener les effectifs totaux à 61 personnes.

Nous avons constaté que, par la suite, les effectifs avaient été portés à 132 en novembre 2011. D'après le bureau de pays, cette augmentation était justifiée par l'ajout de deux opérations d'urgence et d'un projet des Services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies (transport aérien) au portefeuille d'activités du bureau en 2011. Cet accroissement des effectifs n'a toutefois pas été accompagné d'une forte progression du montant des ressources en 2011 puisqu'au cours de l'année, le déficit budgétaire a dépassé 55 pour cent pour l'ensemble des projets. Le PAM a mis en place des dispositifs lui permettant de se préparer aux situations d'urgence imminentes et de réduire l'effet de surprise. Un examen de la structure et des effectifs doit tenir compte des besoins futurs immédiats du bureau de pays (dans ce cas, sur une année). Nous recommandons de réexaminer cette augmentation des effectifs en fonction de l'apport des contributions (et des CAD), de l'accroissement estimatif de la charge de travail, et de l'éventail des compétences nécessaires pour faire face à cette charge.

Étude de cas 2: Bureau du PAM au Niger

En mai 2009, le bureau de pays a réalisé, avec l'aide du Bureau régional de Dakar, un examen détaillé de la structure et des effectifs qui a mis en évidence une augmentation des besoins en ressources humaines, sans aucun lien direct avec la situation de crise dans le pays. À l'issue de l'examen, il a été recommandé d'engager 11 nouveaux fonctionnaires sous contrat à durée déterminée, mais nous avons constaté que le bureau en a recruté 22 en 2010. Il a estimé que cet accroissement était justifié par son évolution, d'une structure de petite ou moyenne importance à un "grand" bureau, et par la création ou le renforcement de certains services. Nous avons également été informés que le personnel additionnel avait été recruté sous contrat de durée déterminée, car aucune réduction des opérations n'était prévue au cours des cinq prochaines années. Nous n'avons pas pu élucider les raisons pour lesquelles ces facteurs n'avaient pas été pris en compte dans l'examen de la structure et des effectifs ni celles pour lesquelles le recrutement de personnel sous contrat à durée déterminée est apparu comme la meilleure solution.

20. Il est noté dans le Rapport d'activité du Bureau du Médiateur pour 2010 que *"les restructurations créent à des degrés divers chez toutes les personnes concernées des problèmes et des conflits sur le lieu de travail."* Le Médiateur a estimé que *"le Siège et les bureaux régionaux fournissent un appui, qui n'est toutefois ni uniformisé ni fondé sur un modèle ou sur une meilleure pratique. Il n'existe aucun message commun, aucune interprétation des politiques ou méthode de communication standard, aucun*

*service régulier de conseil au personnel en matière de carrière, et aucune directive sur le moment le plus opportun ou approprié pour effectuer cette opération. Il faut chercher conseil en tentant sa chance auprès de divers interlocuteurs au sein du Programme: certaines personnes sont mieux informées et plus compétentes que d'autres et elles pourraient et devraient être invitées à prêter leur concours. Il se peut que certains responsables aient mené à bien une restructuration sans altérer la productivité de leur service et en préservant la satisfaction de leur personnel, mais ils y sont parvenus par leurs propres moyens". Le Médiateur a conclu que: "la délégation des pouvoirs présente des avantages, mais en raison de la complexité des programmes due à l'évolution de la situation politique et économique mondiale et au développement continu de l'organisation, une administration plus centralisée est nécessaire à court et moyen termes."*⁷

21. À la suite de la publication du rapport du Médiateur, HR a mis au point et diffusé une panoplie d'outils pour l'examen de la structure et des effectifs. Elle a pour objet de donner aux cadres de terrain des directives détaillées qui les aideront à réaliser cet examen. Elle contient des consignes sur les différents aspects de l'examen, concernant notamment les communications, le cadre méthodologique, les messages à transmettre et le choix des dates. En outre, une unité spécialisée (l'unité d'appui aux bureaux de terrain) fournit des conseils et une assistance aux bureaux régionaux et aux bureaux de pays, par l'intermédiaire de leurs administrateurs des ressources humaines, pour renforcer la gestion du personnel et l'application des politiques et procédures.
22. Au PAM, chaque bureau de pays doit préparer une stratégie qui consiste essentiellement en une feuille de route donnant une vue d'ensemble des orientations que suivra le Programme dans ce pays au cours d'une période de cinq ans. Cette stratégie est définie en consultation avec le gouvernement et les autres parties prenantes. Nous avons constaté que les bureaux de pays trouvent utile le lien entre la stratégie du PAM pour le pays et l'examen de la structure et des effectifs; cela doit être encouragé pour faire de cet examen un véritable outil de planification qui ne soit pas uniquement associé aux incertitudes de financement.
23. Nous estimons que l'examen de la structure et des effectifs, ainsi que les améliorations qui lui seront apportées, devraient viser à renforcer les capacités et la confiance en soi des administrateurs des ressources humaines sur le terrain, et leur permettre ainsi d'évaluer les besoins d'effectifs en fonction de la stratégie quinquennale pour le pays. Nous pensons également que les bureaux régionaux pourraient contribuer à vérifier que les décisions prises par les bureaux de pays en matière de ressources humaines sont étayées par des examens périodiques de la structure et des effectifs et à renforcer les capacités de ces bureaux dans ce domaine.
24. Même si ces examens sont perçus comme un moyen de faire concorder effectifs et financements, la mise en place d'un programme régulier et rigoureux d'exécution de ces examens par les bureaux de pays, axé sur les risques, contribuerait à les systématiser. Un calendrier régulier de présentation des résultats des examens par les cadres de terrain n'est actuellement pas exigé. Nous avons été informés que HR

⁷ Rapport d'activité du Bureau du Médiateur (1er janvier–31 décembre 2010), p. 11 de la version anglaise.

n'envisage pas d'introduire une composante supervision dans ces examens, car cela ne serait pas conforme à la délégation des pouvoirs.

ii) Plan des effectifs

25. La stratégie de gestion des ressources humaines pour 2008-2011 prévoyait d'établir un plan qui donne les prévisions concernant les effectifs, la diversité et les compétences requises. Ce plan n'a pas encore été mis au point au PAM. À cet égard, nous avons été informés que la pratique qui consiste à inclure les besoins en effectifs dans les plans de gestion du PAM, en indiquant les prévisions en matière d'effectifs et de diversité, pouvait être une solution possible au problème. Le Secrétariat estime que le processus d'élaboration du plan de gestion exige de prévoir les effectifs et la diversité nécessaires; en revanche, les travaux sur les compétences à prévoir sont toujours en cours.
26. Néanmoins, le plan de gestion ne répond pas entièrement à ce que l'on est en droit d'attendre d'un plan des effectifs. Les besoins en effectifs sur le terrain qui figurent dans le plan de gestion sont obtenus par simple addition des besoins de chaque projet. Pour leur part, les plans des divers projets sont établis à partir d'éléments d'information fournis par les principales divisions, notamment HR, par l'intermédiaire du Comité d'examen des programmes. L'estimation des besoins en effectifs ne suit toutefois pas un modèle établi à l'échelle du Programme; elle se fait dans le cadre de l'établissement du budget et non pas de la gestion des ressources humaines. Les besoins en effectifs de chaque projet ne sont pas rapportés aux besoins d'ensemble du bureau de pays, ni aux effectifs actuels du bureau, et ils ne sont pas corroborés par une évaluation de l'incidence du projet sur les autres projets en cours. Ils ne suivent pas de règle empirique, car chaque projet est considéré comme étant unique dans le cadre de l'approche programmatique. Nous sommes conscients que l'application de méthodes normatives ne permettrait pas de répondre aux besoins du PAM sur le terrain, si l'on veut maintenir une certaine souplesse, mais nous estimons que les prévisions des besoins en personnel (effectifs, classes des postes) seraient plus faciles à établir si les paramètres (règles empiriques) qui servent à les déterminer étaient mieux définis. Nous admettons que la décentralisation est essentielle à la réalisation de l'exigeante mission du PAM, mais de tels paramètres permettraient de prendre des décisions qui s'inscrivent dans une approche concertée et cohérente, et respectent les objectifs et les pratiques du Programme.
27. Les effectifs réels dépendent entièrement de la possibilité de financer le budget approuvé pour le projet et il incombe au bureau de pays de les ajuster en fonction des fonds disponibles. Le bureau de pays n'établit pas un plan d'exécution en fonction des fonds qui ont été effectivement recueillis pour le projet. Les rapports normalisés sur les projets, qui ont principalement pour objet d'informer les donateurs, rendent compte de l'exécution du projet. Aucune étude n'est prévue pour évaluer l'application effective des plans des divers projets, notamment de l'élément concernant les effectifs, laquelle permettrait de renforcer la responsabilité des cadres chargés du recrutement. Nous sommes d'avis que le PAM gagnerait à ce qu'un contrôle soit exercé, sous la conduite de HR, sur les principaux indicateurs de performance concernant la gestion des ressources humaines dans les bureaux de terrain, plus particulièrement pour ce qui est de l'application des plans des projets et du respect des directives et des orientations en matière de ressources humaines.

28. Ces questions reflètent le dilemme auquel est confronté le PAM dans sa gestion des ressources humaines. HR est responsable des décisions dans ce domaine, mais ce sont les bureaux de pays et les bureaux régionaux qui ont effectivement autorité pour établir la structure du personnel. La planification des ressources humaines est étroitement liée au modèle de financement et à ses incidences: aussi, la responsabilité de la planification et de la mise en œuvre devrait-elle être considérée comme incombant au Programme dans son ensemble et non pas uniquement à HR.
29. Nous avons appris que HR avait entrepris un projet de planification des effectifs (portant essentiellement sur les administrateurs) en trois phases:
- le recensement des compétences et des connaissances dont le PAM aura besoin à l'avenir;
 - l'évaluation quantitative et qualitative des capacités actuellement disponibles par rapport aux compétences nécessaires; et
 - l'élaboration d'un plan des effectifs permettant de préparer l'avenir en apportant des solutions aux problèmes mis en évidence et en proposant des stratégies pour combler les lacunes.
30. Étant donné que cette initiative nécessitera le recrutement de nouveaux talents et un réajustement des effectifs, un plan de départ volontaire est prévu. Un montant de 10 millions de dollars couvrant ce projet et le plan de départ volontaire a été budgétisé dans le Plan de gestion pour 2012-2014.
31. Nous reconnaissons qu'il s'agit là d'un projet indispensable, qui va dans la bonne direction et contribuera à mettre au point un cadre solide et méthodique de planification des ressources humaines et une procédure d'établissement de rapports périodiques. Nous avons été informés (en mars 2012) qu'un contrat avait été passé à cette fin avec une entreprise et que le PAM se préparait à entamer la deuxième phase.
32. Il ne faut pas perdre de vue que le Plan stratégique pour 2008–2013 a marqué un tournant historique pour le PAM: organisme d'aide alimentaire, celui-ci est devenu un organisme d'assistance alimentaire ayant recours à une panoplie d'outils plus diversifiés et plus solides pour répondre aux besoins critiques des populations qui ont faim. Cette évolution exigeait de nouvelles compétences: la stratégie de gestion des ressources humaines pour 2008–2011 insistait sur la priorité à donner aux connaissances techniques, notamment dans les domaines de la nutrition, de l'évaluation de la vulnérabilité et de l'analyse des marchés. Il ressort d'une évaluation réalisée en 2008 que, parmi les obstacles à l'application des politiques du PAM, figuraient notamment: le peu d'utilité des documents d'orientation; le manque de connaissances du personnel dans le domaine du renforcement des capacités; et un mécanisme de financement qui ne favorisait pas le renforcement systématique des capacités. Pour que ses grandes initiatives soient couronnées de succès, dans tous les domaines y compris les programmes, le PAM doit être capable d'affecter du personnel compétent, en nombre suffisant, là où sa présence est requise. Il est indispensable d'établir un plan des ressources humaines à l'appui de cet objectif. Le Secrétariat nous a indiqué que les réaffectations et recrutements en cours visent à repérer les fonctionnaires aptes à mettre en œuvre de nouvelles initiatives.

Plan des effectifs: recrutement de consultants

Les exemples ci-après illustrent l'un des problèmes rencontrés, à savoir le recrutement de consultants, dont *nous estimons qu'il devrait être dicté par des décisions de principe fondées sur une analyse coûts-avantages objective*, qui serait de préférence spécifique au pays et tiendrait compte de tous les facteurs, y compris le financement.

Les non-fonctionnaires représentent 58 pour cent des effectifs du PAM. L'engagement contractuel de personnel est, nous a-t-on dit, un principe généralement reconnu qui donne au PAM la flexibilité qu'exigent les incertitudes de financement, et qui lui permet d'intervenir rapidement dans des situations de crise.

Les directives de recrutement de consultants prévoient que "les personnes qui font autorité ou les experts dans un domaine spécifique et dont les services sont utilisés à des fins de conseil, de consultation ou de démonstration sont normalement recrutés en tant que consultants." Toutefois, il ressort de nos audits sur le terrain que les consultants remplissent des fonctions normalement attribuées au personnel. Ainsi, dans le bureau du PAM au Niger, les consultants remplissent les fonctions de gestionnaire de la flotte de transport, gestionnaire des dépôts, gestionnaire des entrepôts, administrateur du transport terrestre, de l'emmagasinage et de la manutention (TTEM), etc. Le bureau de pays nous a indiqué qu'il était préférable d'avoir recours à ces consultants en raison de leur vaste expérience, de leur disponibilité et de leur connaissance de la langue. Le Secrétariat a précisé que les directives concernant les consultants internationaux spécifiaient par ailleurs qu'il *arrive parfois que des consultants soient également engagés à titre temporaire pour remplir les fonctions du personnel, lorsque les effectifs nécessaires ne sont pas immédiatement disponibles, en cas de situation d'urgence ou dans des domaines opérationnels*.

Nous avons également constaté que le bureau régional du Soudan emploie un grand nombre de consultants internationaux dont le profil ne correspond guère à celui des postes à pourvoir dans le bureau. Plus de 80 pour cent des consultants sont employés pendant plusieurs années, allant parfois jusqu'à huit ans, avec de brèves interruptions pour respecter la règle selon laquelle la durée du contrat d'un consultant ne doit pas dépasser 11 mois. D'après notre analyse, en 2008-2011, le bureau du Soudan est parvenu à réunir plus de 85 pour cent des fonds nécessaires aux projets (à l'exception

	Nombre
Postes de cadres vacants	6
Consultants employés	59
Consultants employés depuis plus d'un an	46
Consultants recrutés au Soudan dont le contrat est prolongé	24

d'une opération spéciale), sans que le financement ne subisse d'importantes variations au cours des ans. À notre avis, la situation se prêtait à la réalisation d'un examen de la structure et des effectifs, qui aurait permis d'identifier les postes de base pouvant améliorer la continuité des activités. Le Secrétariat nous a informé qu'à la suite de la

partition du pays, le nombre de consultants serait fortement réduit (ils devraient être au nombre de 16 en 2012). Il semblerait qu'il soit nécessaire d'avoir recours à des consultants pour plusieurs raisons, notamment: l'environnement hostile, les problèmes de sécurité, les connaissances linguistiques requises et la forte capacité d'adaptation nécessaire pour vivre dans des régions très isolées.

Nous sommes conscients que le recours à des contrats de courte durée est une solution efficace pour les bureaux de pays qui sont confrontés à d'importantes variations de financement (ce qui n'est toutefois pas le cas de tous les bureaux de pays). Cependant, les coûts que comporte cette solution devraient être reconnus et pris en considération dans le plan des ressources humaines. De nombreux facteurs entrent en jeu. Ainsi, l'autonomie dont bénéficient les responsables du recrutement local ouvre la voie à un pouvoir discrétionnaire considérable, générant des risques importants. Cette situation pourrait conduire à des manifestations de loyauté excessives envers les responsables du recrutement dont dépend le renouvellement des contrats, ce qui nuirait à leur autonomie et pourrait porter préjudice à l'Organisation. Le Secrétariat a estimé que ce risque était atténué par la politique de roulement du personnel. Le travail accompli par les non-fonctionnaires n'est en outre pas évalué dans le cadre du système structuré d'évaluation de la performance. L'insuffisance des pièces justificatives lors du renouvellement des contrats constitue également un problème.

Un autre problème concernait la gestion des attentes des consultants de longue date, qui souhaitent un contrat plus sûr ainsi que le respect du principe "à travail égal, droits égaux". L'insécurité de l'emploi risquerait de tempérer leur attachement au Programme.

Les consultants sont employés pour des fonctions courantes ou pour couvrir des besoins ponctuels. Dans ces circonstances, les tâches ne sont pas affectées selon une politique bien définie, qui oriente les consultants vers les postes les mieux adaptés à leurs aptitudes ou à leurs compétences. Du fait de l'insuffisance de la collecte et de l'archivage des données, l'expérience acquise par les consultants et l'investissement qu'ils représentent pour le Programme pourraient être perdus lorsque ceux-ci quittent leurs fonctions.

iii) Systèmes d'information

33. Le Système mondial et réseau d'information II (le système WINGS II) du PAM est le principal outil informatique de gestion des fonctions relatives aux ressources humaines, essentiellement par l'intermédiaire des unités suivantes:

- **Sous-Divisions des opérations:** les ressources humaines du PAM sont gérées principalement par la Sous-Division des contrats (HROC) et la Sous-Division des prestations dues au personnel (HROE) relevant du Service des opérations administratives, lesquelles créent et tiennent à jour les données de base sur les ressources humaines et les dossiers des membres du personnel.
- **Sous-Division de l'appui aux systèmes informatiques et de l'établissement des rapports sur les ressources humaines (HROI):** c'est à cette Sous-Division qu'il incombe au premier chef d'assurer le bon fonctionnement, la maintenance et l'appui aux modules des ressources humaines du système WINGS. Elle prépare des rapports globaux et apporte un soutien technique; elle est également responsable de la mise à jour des données relatives à l'état de paie.
- **Bureaux de pays/Bureaux régionaux:** s'agissant des employés du PAM (membres du personnel de terrain recrutés localement), l'administration est principalement assurée par les chargés des ressources humaines sur le terrain, qui créent et tiennent à jour les données de base et les dossiers des employés.

34. Il a été noté dans la stratégie de gestion des ressources humaines qu'il était difficile de rassembler des données sur le personnel de terrain recruté localement, car elles n'étaient pas centralisées mais conservées dans les multiples bases de données établies par les bureaux de pays. Le système WINGS II est un dispositif centralisé et mondial, qui regroupe en une seule base de données tous les employés du PAM. Toutefois, l'état de paie du personnel recruté localement n'est pas géré par ce système. On nous a indiqué que l'adoption de "PasPort" (un système informatique qui saisit les données ne concernant pas l'état de paie) était jusqu'à présent facultative mais qu'une version révisée (Pasport NG), dont l'utilisation serait obligatoire, était en cours de mise en œuvre et serait mise en service en 2011-2012. Nous estimons que l'intégration de l'état de paie garantirait que les données, validées par les contrôles automatiques du logiciel SAP, sont fiables aux fins de la planification des ressources humaines.

iv) Directives

35. Le cadre juridique qui régit les politiques du PAM en matière de ressources humaines comprend trois niveaux: a) les règles que la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) établit pour l'ensemble du système des Nations Unies; b) le Statut et le Règlement du personnel de la FAO et les dispositions des manuels connexes, qui sont applicables aux administrateurs recrutés sur le plan international et au personnel des services généraux du Siège, ainsi que le Statut et le Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies et les dispositions des manuels connexes, qui sont applicables au personnel de terrain recruté localement; c) les règles et textes administratifs (politiques, directives et mémorandums, etc.) propres au PAM.
36. Les politiques du PAM en matière de ressources humaines s'appuient sur plusieurs circulaires et directives publiées périodiquement par HR. Elles n'ont pas encore été regroupées en un seul manuel qui répondrait aux besoins particuliers du PAM en les intégrant au régime commun des Nations Unies en matière de traitements, indemnités et autres prestations. Nous avons été informés que ce manuel était en cours de préparation.

Lacunes dans les directives: recrutement de consultants

Nous pensons que la préparation du manuel devrait s'accompagner d'un examen de la pertinence et du bien-fondé des directives figurant dans les circulaires existantes. Nous avons été informés que cette tâche relève du mandat de l'Unité de la planification stratégique et de la gestion des politiques en matière de ressources humaines. Il ressort de nos travaux sur le terrain que la documentation des procédures de prospection du marché pour trouver des candidats appropriés laisse à désirer. Les bureaux de pays établissent une réserve de candidats potentiels, mais n'ont pas l'obligation de choisir parmi cette liste. Bien souvent, elle n'est pas utilisée, ni mise à jour.

Étude de cas 3: Bureau du PAM au Niger

Dans ce bureau de pays, le recrutement de personnel sous contrats de services (SC) se faisait essentiellement en publiant en interne des avis de vacance de poste (PAM, organismes des Nations Unies, organisations non-gouvernementales (ONG)). Les accords de services spéciaux (SSA) étaient principalement attribués en se reportant au dossier de recrutement publié (curriculum vitae (CV) disponibles après un recrutement

normal). On nous a indiqué que, par la même occasion, le bureau recueillait des informations sur les CV disponibles auprès d'autres organismes des Nations Unies.

Nous avons constaté que, même si le bureau de pays classait les CV reçus à l'occasion des recrutements précédents, ceux-ci n'étaient pas saisis dans le fichier contenant la réserve de candidats, qui n'était donc pas actualisée par manque de temps, selon le bureau, qui nous a assuré qu'il affecterait les ressources nécessaires pour mettre la réserve à jour et la valider en se fondant sur les données disponibles.

Recommandation 1: l'examen de la structure et des effectifs doit faire partie intégrante de la stratégie quinquennal d'intervention du PAM dans le 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.

Recommandation 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 HR à intégrer périodiquement les résultats de ces examens dans la planification des ressources humaines du Programme, par le biais d'un mécanisme structuré.

Recommandation 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 à court terme, compte tenu de l'évolution du financement dans les bureaux de pays sur plusieurs années. Il faudrait aussi définir les mesures de contrôle à instaurer pour atténuer ces risques.

Recommandation 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.

Recommandation 5: HR 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 une étude serait réalisée sur place. Il faudrait également mettre en place un dispositif permettant d'informer régulièrement la haute direction des résultats.

Recommandation 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.

B DÉCISIONS RELATIVES AUX EFFECTIFS

i) Objectifs

37. Lorsqu'il a adopté, en 2011, le Cadre et les procédures révisés d'organisation des carrières destinés aux membres du cadre organique et aux fonctionnaires de rang supérieur, le PAM a mis en évidence combien il était important d'offrir aux membres du personnel un cadre d'organisation des carrières qui concilie les exigences

organisationnelles et opérationnelles et les besoins personnels des fonctionnaires. Les principes énoncés dans ce cadre étaient les suivants:

- le recrutement, la mutation ou la promotion des fonctionnaires sont régis en premier lieu par la nécessité de garantir les normes les plus élevées d'efficacité, de compétence et d'intégrité;
- les décisions ayant trait aux carrières doivent être transparentes et cohérentes;
- la communication de l'information relative aux principales procédures, ayant trait aux carrières doit être harmonisée et efficace, notamment le dialogue avec les fonctionnaires sur l'issue de décisions déterminantes dans ce domaine; et
- les responsabilités des principales décisions qui ont une incidence sur la carrière des fonctionnaires doivent être clairement attribuées.

38. Ces principes sont parfaitement dans la ligne des objectifs énoncés dans la stratégie de gestion des ressources humaines pour 2008–2011, à savoir:

- adapter les pratiques de recrutement pour favoriser une procédure de sélection dynamique, ciblée et rigoureuse, propre à attirer des candidats très divers, dont le profil correspond aux besoins du PAM;
- mettre au point une procédure dynamique de réaffectation des fonctionnaires qui soit perçue comme juste, efficace et compatible avec les objectifs professionnels et personnels des intéressés.

ii) Les procédures

39. Les décisions concernant les fonctionnaires des classes P-1 à P-5⁸ relèvent du Comité du personnel (personnel ordinaire). Pour les postes de D-1 et de Directeur de pays, le Comité du personnel (personnel supérieur) formule des recommandations à l'intention du Directeur exécutif. Le Comité du personnel comprend notamment: i) les Directeurs exécutifs adjoints; ii) les Directeurs régionaux; les Directeurs des divisions et les autres hauts fonctionnaires qui ont été désignés par le Directeur exécutif pour faire partie du comité; iii) le Chef de cabinet et Directeur du Bureau du Directeur exécutif; iv) un représentant de l'association du personnel du cadre organique (pour le Comité du personnel ordinaire); et v) l'Inspecteur général en tant qu'observateur. HR remplit les fonctions de secrétariat pour le Comité.

40. En application du mandat du Comité du personnel, les décisions en matière de dotation en effectifs doivent prendre en compte les descriptions de poste actuelles au regard des profils disponibles et des plans de relève, ainsi que des préférences professionnelles et des besoins personnels des fonctionnaires.

41. Les coordonnateurs des effectifs jouent un rôle important dans les décisions. Il y a un coordonnateur par domaine fonctionnel, généralement un administrateur désigné au niveau P-5 au moins, qui facilite la consultation et la coordination des décisions en matière d'effectifs, notamment pour le recrutement, la réaffectation et la promotion. Ils donnent aussi des conseils et des informations en retour sur les carrières aux membres du personnel, dans le domaine relevant de leur compétence.

⁸ À l'exception des Directeurs de pays et de certains autres postes.

42. Les postes pouvant faire l'objet d'une réaffectation sont signalés soit par HR, chaque année, lorsque les fonctionnaires terminent leur cycle d'affectation, soit par le responsable d'une unité, ponctuellement, lorsqu'un poste devient vacant. Un avis est alors publié et les administrateurs recrutés sur le plan international peuvent présenter une demande officielle. Les postes disponibles sont d'abord pourvus par réaffectation; à défaut, un recrutement est envisagé. Les coordonnateurs des effectifs effectuent une analyse initiale des candidatures aux postes relevant de leur domaine fonctionnel respectif, lesquelles sont ensuite présentées aux cadres responsables pour examen. Les coordonnateurs et les responsables remplissent en ligne dans le système "StaffNet" les tableaux de réaffectation disponibles où ils justifient leurs préférences; ceux-ci sont ensuite transmis au Comité du personnel qui les étudie pendant l'examen des réaffectations. Pour chaque poste vacant, le Comité du personnel recommande l'une des deux solutions – réaffectation ou recrutement.
43. Nous avons assisté à une réunion du Comité du personnel et noté avec satisfaction que le "tableau des réaffectations" disponible sur "StaffNet" était un outil facile à utiliser pour prendre des décisions dans ce domaine. Les critères appliqués pour les réaffectations sont notamment les suivants: la mesure dans laquelle les candidats remplissent les conditions requises pour le poste⁹; leur situation personnelle, si elle a une incidence sur leurs choix; et leurs affectations dans des lieux différents et classés difficiles (ce dont rendent compte leurs états de service).
44. Une fois que le Comité du personnel a accepté qu'un poste soit pourvu par recrutement externe, HR avise le cadre recruteur. Afin de trouver des candidats, la division peut publier un avis de vacance de poste spécifique, dans la presse ou à l'intention de candidats qualifiés constituant une réserve présélectionnée¹⁰ (dénommé le "vivier"). HR effectue une première sélection des candidats et, depuis avril 2011, elle vérifie également la liste restreinte des candidats avant que le cadre recruteur ne fasse passer les entretiens finaux. Ces entretiens sont conduits par un jury composé du cadre recruteur, du coordonnateur des effectifs concerné et d'un administrateur des ressources humaines chargé du cadre organique international. Une fois que la sélection est faite, le cadre recruteur présente sa recommandation à HR afin d'obtenir l'autorisation de lancer la procédure d'engagement.
45. Alors que les réaffectations et les recrutements ont lieu tout au long de l'année, les promotions des administrateurs recrutés sur le plan international au niveau P-1 à P-3 font l'objet d'une procédure annuelle. Le nombre de promotions pouvant être accordées chaque année est estimé par HR et approuvé par le Directeur exécutif, principalement en fonction des postes vacants, de la disponibilité de fonds et des départs naturels prévus. Cette procédure commence par les recommandations du superviseur de l'administrateur intéressé et de son directeur. Le fonctionnaire pris en considération est consulté; il remplit ensuite un formulaire le concernant. Les recommandations, le formulaire rempli par le fonctionnaire, les rapports d'évaluation professionnelle et le profil du fonctionnaire constituent le dossier de promotion de chaque candidat.

⁹ Ce critère est apprécié en se fondant sur les réponses des candidats aux questions figurant dans la demande, sur les CV en ligne et sur les évaluations de la performance.

¹⁰ En application de la Directive de 2011 sur le recrutement, le vivier de candidats qualifiés est défini comme étant: "une base de données sur des candidats, regroupés par description de poste, qui remplissent les conditions requises minimales pour le recrutement. La constitution d'un vivier de candidats peut se faire moyennant la collecte des candidatures spontanées ou la publication, par la Division des ressources humaines, d'un avis de vacance de poste générique."

46. Chaque membre de la Commission annuelle des promotions des administrateurs évalue les dossiers de chaque candidat et les classe selon leur admissibilité relative aux fins de la promotion. Un administrateur de niveau P-1 à P-3 peut être affecté à un poste de la classe immédiatement supérieure ou inférieure à celle du poste qu'il occupe, ce qui laisse une certaine latitude dans le déploiement du personnel.
47. Après la publication des nouvelles directives en 2011, les administrateurs recrutés sur le plan international de niveau P-1 à P-3 peuvent prétendre à une promotion s'ils ont le minimum d'ancienneté dans la classe (nombre d'années de service): cette méthode est appelée système de classement personnalisé. La méthode appliquée aux fonctionnaires de niveau P-5 et au-dessus est celle du classement selon les attributions (auparavant, ce principe était appliqué uniquement aux Directeurs de pays et aux fonctionnaires de niveau D-1 et au-dessus); selon cette méthode, les fonctionnaires internationaux nommés à des postes de la classe P-5 et au-dessus peuvent être reclassés au niveau supérieur, à titre temporaire pour la durée de leur affectation. Lorsqu'un même fonctionnaire est affecté pour la deuxième fois consécutive à un poste à ce niveau supérieur, le Comité du personnel recommande au Directeur exécutif de confirmer sa promotion.

iii) Recrutement

48. En 2008–2010, le PAM a recruté au total 393 administrateurs sur le plan international, dont 238 (près de 61 pour cent) en 2009. Notre examen a porté sur un échantillon de 94 recrutements recommandés par le Comité de sélection du personnel en 2009 dans quatre domaines fonctionnels¹¹. Nous avons choisi 2009 en raison du grand nombre de recrutements effectués cette année-là et, grâce au recul, nous avons pu étudier la procédure jusqu'à ce que les postes soient effectivement pourvus.
49. La ventilation des recrutements en 2009 est présentée ci-dessous:

Source de recrutement	Total	Programmes	Logistique	Finances	Ressources humaines
Recrutement dans le "vivier"	65	35	12	11	7
Recrutement par publication d'un avis de vacance	9	2	3	1	3
Postes pourvus en interne	9	3	2	3	1
Recrutement en cours	11	5	3	2	1
TOTAL	94	45	20	17	12

50. Notre examen nous a amené à conclure que l'insuffisance de la documentation a compromis la transparence des procédures et n'a pas permis de s'assurer de la cohérence du processus décisionnel. Les résultats de notre examen sont les suivants:
- 94 postes ont été recensés pour recrutement externe, mais neuf d'entre eux ont été pourvus en interne par des réaffectations. Des dérogations ont été accordées pour cinq de ces neuf postes. Aucune justification concernant ces décisions, y compris celles pour lesquelles la dérogation a été accordée par la Directrice exécutive, n'était consignée dans les dossiers.

¹¹ Programmes, logistique, finances et ressources humaines

- 69 pour cent des postes, soit 65, ont été pourvus en puisant dans le "vivier." Ce vivier se compose essentiellement de titulaires de contrats de courte durée. Qui plus est, cette filière n'est pas alimentée selon une procédure d'attribution de contrats ouverte. La stratégie de gestion des ressources humaines pour 2008-2011 faisait état des limites d'un recrutement en circuit fermé, procédure qui "n'est peut-être pas suffisamment ouverte et compétitive pour garantir le recrutement des meilleurs éléments [...] et peut avoir de graves conséquences en termes de perte de temps et d'investissement financier, de baisse du moral et d'efficacité."
- La stratégie a également appelé l'attention sur le fait que "le recrutement en vase clos a des incidences sur la parité hommes-femmes et sur l'équilibre géographique car, comme le montrent les études, la sélection par cooptation informelle ne favorise pas la diversité." Actuellement, les ressortissants de pays en développement et les femmes représentent respectivement 42 pour cent et 40 pour cent des administrateurs recrutés sur le plan international (voir annexe IV pour de plus amples détails). L'objectif fixé par les Nations Unies en matière de diversité est de 50 pour cent pour les deux catégories. La représentation de ces deux catégories parmi les fonctionnaires de rang supérieur (P-5 à D-2) est particulièrement basse.
- Des recrutements ont été effectués pour pourvoir 74 postes; dans le cas de six d'entre eux, les postes ont été reclassés ou déclassés au moment de l'attribution du contrat. HR nous a informés que les cadres recruteurs sont tenus de justifier ce changement de classe, mais aucun motif n'était consigné dans les documents que nous avons examinés.
- Dans le cas de 11 postes, le recrutement était encore en cours à la date de l'audit. Nous avons reçu des données sur la date à laquelle le poste était devenu vacant pour 41 des 74 postes. En moyenne, 202 jours ont été nécessaires pour pourvoir les postes. Dans sept cas, plus de 300 jours se sont écoulés. Le Secrétariat nous a informés qu'en vertu de la nouvelle directive d'avril 2011, le cadre recruteur est tenu d'achever la procédure de sélection dans les six mois qui suivent la réception de l'autorisation de recrutement. Nous avons également appris que, dans le cas des recrutements effectués entre avril et décembre 2011, il a fallu en moyenne 159 jours pour pourvoir les postes.

51. Le Secrétariat nous a indiqué que la directive de HR publiée en 2011 a permis d'améliorer la transparence et le contrôle, tout en rationalisant la procédure de recrutement des administrateurs sur le plan international (durée déterminée). Certaines des principales modifications sont exposées ci-dessous:

<i>Recours au "vivier"</i>
<p>Auparavant, le cadre recruteur était tenu de sélectionner au moins trois candidats appropriés appartenant au "vivier" pour un entretien. En vertu de la nouvelle directive, l'avis de vacance de poste:</p> <ul style="list-style-type: none"> • est adressé à toutes les personnes qualifiées du vivier; • expose en détail les critères de sélection spécifiques au(x) poste(s) qui sont utilisés pour la procédure de sélection; • est accompagné d'une liste de questions, ce qui facilite la procédure ultérieure de sélection des CV.
<i>Présélection des candidats</i>
<p>Désormais, HR utilise un tableau d'évaluation aux fins de la sélection, qui sert de point de départ pour évaluer les qualifications des candidats. Le cadre recruteur transmet la liste restreinte des candidats à la division, qui vérifie deux critères avant l'entretien final: la connaissance d'une deuxième langue et les diplômes obtenus.</p>
<i>Documentation étayant les décisions relatives au recrutement</i>
<p>Un tableau de sélection est mis au point, qui énumère les critères essentiels et souhaitables en fonction desquels les candidats sont classés. HR donne aussi un modèle de notation et un guide axé sur les compétences pour aider le recruteur à mener les entretiens afin de garantir à tous les candidats présélectionnés un même entretien structuré. Lorsqu'il présente une recommandation en vue d'une nomination, le cadre recruteur doit joindre les documents suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> • formulaire de demande de nomination • avis de vacance de poste et liste des media utilisés pour le publier • rapport de sélection présentant le processus de recrutement et de sélection, l'évaluation des candidats présélectionnés et la recommandation finale du jury • méthode d'évaluation (tests, questionnaires utilisés pour l'entretien) • bilan statistique de la composition du vivier de candidats, par sexe et par nationalité.

52. Nous avons également été informés que 43 administrateurs recrutés sur le plan international ont été nommés en 2011 et que, pour dix d'entre eux, la procédure de recrutement a été lancée après la publication de la directive. Dans le cas des nominations de 2011, 68 pour cent des postes ont été pourvus après la publication sur les medias d'un avis de vacance de poste spécifique. Nous avons étudié un échantillon de 20 recrutements et constaté que toutes les personnes sélectionnées avaient récemment travaillé pour le PAM. Nous avons également noté que les fonctionnaires recrutés pour l'unité des partenariats privés provenaient essentiellement du secteur privé. Le personnel recruté sur le terrain provenait toutefois de la réserve bien connue des personnes ayant déjà travaillé pour le PAM.

iv) Réaffectations

53. Au total, 1612 réaffectations ont eu lieu en 2008-2010, dont 1022 ont comporté un changement de lieu d'affectation. Le coût moyen d'une réaffectation s'élève à environ 40 000 de dollars; les réaffectations coûtent en moyenne au PAM 13,6 millions de dollars par an. Le tableau ci-dessous donne un aperçu du profil des réaffectations au PAM (données communiquées par le Secrétariat).

a	Nombre moyen de réaffectations* (2009-11)	637
b	Pourcentage de réaffectations dans le même lieu d'affectation* (2009-11)	42
c	Pourcentage de réaffectations dans un lieu d'affectation différent* (2009-11)	58
d	Nombre moyen d'années passées par le fonctionnaire au même poste (au 31 décembre 2011)	1,9
e	Pourcentage de fonctionnaires ayant dépassé le cycle de rotation (au 31 décembre 2011)	20
f	Pour le pourcentage e), nombre moyen d'années passées au même poste	3,6
g	Pour le pourcentage e), nombre moyen d'années passées au même poste au Siège ou dans des bureaux de liaison	4,8
h	Pour le pourcentage e), nombre moyen d'années passées dans le même lieu d'affectation	5,8
i	Pour le pourcentage e), nombre moyen d'années passées dans le même lieu d'affectation, au Siège ou dans un bureau de liaison	8,5

Notes:

Ces données concernent les postes soumis à la rotation parmi les administrateurs recrutés sur le plan international

**Aucune variation importante des chiffres n'a été enregistrée au cours des trois années.*

54. Aux fins de notre examen, nous nous sommes intéressés à la réunion de milieu d'année du Comité du personnel ordinaire de 2009, en nous concentrant sur quatre domaines fonctionnels¹². Au total, 213 postes se rapportant à ces domaines fonctionnels ont été examinés au cours de cette réunion. Les résultats de notre analyse sont les suivants:

- Sur les 213 postes, 165 avaient fait l'objet de demandes de la part de fonctionnaires et de propositions des coordonnateurs des effectifs; ce n'était pas le cas pour les 48 autres. Le Comité du personnel ordinaire a recommandé un recrutement externe pour 35 postes sur les 48; dans six cas, il a opté pour une réaffectation et, pour les sept postes restants, il a recommandé de maintenir le fonctionnaire titulaire dans ses fonctions. Les documents n'indiquaient pas comment le comité avait été amené à prendre en considération les personnes recommandées en vue d'une réaffectation. Dans quatre des sept cas de maintien du titulaire, le poste avait été déclassé d'un échelon, tandis que dans un cas, il avait été reclassé à l'échelon supérieur. Les raisons de ces changements ne figuraient pas dans les dossiers de HR. Dans l'ensemble, nous avons constaté un changement de classe dans 62 cas sur 213.
- Bien que le comité ait recommandé que 35 postes (sur les 48 postes qui n'avaient pas fait l'objet de propositions) soient pourvus par recrutement externe, huit d'entre eux ont fait l'objet d'une réaffectation, mais les documents n'indiquaient pas d'où provenaient les noms des fonctionnaires réaffectés. Dans un cas, le nom de la personne réaffectée était barré et remplacé par un autre nom écrit à la main et approuvé, sans qu'aucune justification ne soit fournie.
- Nous avons constaté que, dans certains cas, le comité avait recommandé un recrutement externe alors que des fonctionnaires avaient postulé pour le poste. La décision d'opter pour un recrutement externe était justifiée dans la note de décision correspondante par la mention "Aucun membre du personnel interne/disponible ne convient", mais ni l'identité des fonctionnaires que le comité avait pris en considération ni les raisons pour lesquelles il avait jugé qu'ils ne convenaient pas n'étaient indiquées.

¹² Logistique, programmes, finances, ressources humaines

- Pour six autres postes, nous avons relevé l'observation "Recrutement externe (procédure accélérée)", qui avait donné lieu à une note de décision distincte mais, là encore, aucune justification du recours à la procédure accélérée n'était consignée.
55. Nous ne doutons pas que ces décisions aient été dictées essentiellement par le souci de trouver la personne qui convenait le mieux pour chaque poste. Mais l'absence de documentation et le manque de traçabilité des décisions ne nous ont pas permis de nous assurer de la cohérence des procédures appliquées et de leur impartialité. Les décisions entachées d'opacité suscitent la méfiance du personnel et ne servent pas les intérêts de l'organisation. Après la publication de la directive de 2011, les procédures sont devenues plus rigoureuses, mais elles ne prévoient pas encore l'obligation de fournir les raisons qui sous-tendent les décisions.
56. Nous aimerions signaler que, comme l'a mis en évidence la stratégie de gestion des ressources humaines pour 2008–2011, la rigueur du processus de réaffectation devrait être renforcée, afin que les décisions soient le résultat de procédures transparentes et crédibles. Il a été également proposé "de procéder à des bilans annuels de carrière qui permettront de passer en revue les principaux aspects du parcours professionnel d'un fonctionnaire, qu'il s'agisse de réaffectation, de promotion, de résultats ou de vie familiale, à la lumière des besoins et des exigences du PAM et de la planification de ses effectifs." Un système d'évaluation par les pairs et de retour d'information visait également à offrir à chacun une vision plus réaliste de ses possibilités de carrière et à lui permettre de parler de ses aspirations personnelles et professionnelles avec les cadres responsables.
57. Actuellement, outre le programme PACE, ce retour d'information n'est assuré que par le coordonnateur des effectifs ou par le cadre responsable et ce à la demande du fonctionnaire (nous n'avons trouvé aucun document mentionnant ce retour d'information). Nous notons que les objectifs ci-dessus, énoncés dans le plan stratégique pour les ressources humaines, peuvent être atteints dans un cadre structuré, lequel doit toutefois encore être mis en place.

(v) Promotions

58. En vue de les examiner en détail, nous avons sélectionné 71 promotions accordées en 2011; leur ventilation par classe, figure dans le tableau ci-dessous:

Classe	Sexe		Nationalité	
	Hommes	Femmes	Pays développés	Pays en développement
P-1 à P-2	0	0	0	0
P-2 à P-3	20	15	25	10
P-3 à P-4	12	10	13	9
P-4 à P-5	8	6	10	4
TOTAL	40	31	48	23

59. Les résultats de notre examen sont récapitulés ci-après:

- Sur les 653 personnes pouvant prétendre à une promotion en 2011, seules 341 étaient recommandées par leur Directeur de division et évaluées par la commission des promotions des administrateurs¹³. Par conséquent, 312 administrateurs recrutés sur le plan international (près de 48 pour cent) qui pouvaient prétendre à une promotion n'ont pas bénéficié de cette évaluation. Aucun document justifiant leur exclusion du processus de promotion ne nous a été communiqué. Selon la directive sur les promotions, le superviseur direct doit s'entretenir avec le membre du personnel concerné de son intention de soumettre ou non une recommandation aux fins de promotion. Nous avons constaté que HR n'avait aucune trace de ces discussions.
- Chaque directeur est tenu de donner la priorité à cinq pour cent des fonctionnaires sous sa responsabilité, aux fins de promotion. La commission attribue un point supplémentaire aux candidats prioritaires. Aucun document justifiant l'établissement de telles priorités ne nous a été communiqué.
- Nous avons recensé 34 cas en 2009-2011 dans lesquels un candidat avait été mal noté par un examinateur et bien noté par un autre. Le Secrétariat nous a indiqué qu'en 2011, HR avait mis en application une méthode plus structurée afin d'améliorer la fiabilité de l'évaluation des candidats par les divers membres de la commission¹⁴.

Recommandation 7: les décisions concernant les ressources humaines doivent être étayées par un dossier détaillé, contenant notamment la justification d'éventuelles dérogations.

Recommandation 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.

Recommandation 9: nous recommandons que la liste des fonctionnaires retenus pour être proposée 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.

Recommandation 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.

¹³ Sur les 341 fonctionnaires dont la promotion était envisagée, la commission en a recommandé 71.

¹⁴ Les barèmes de notation pour chacun des six critères qui composent le volet Performance et Potentiel reposent sur des repères descriptifs fondés sur les normes de classification de la Commission de la fonction publique internationale (ICSC) et sur le cadre de compétences du PAM.

C ÉVALUATION PROFESSIONNELLE

60. Le programme PACE du PAM a été lancé en 2004 afin de faciliter les décisions en matière de carrières, qui concernent la formation, la promotion et la réaffectation. Depuis 2009, les formulaires PACE ont été automatisés et peuvent être remplis en ligne. Le cycle d'évaluation PACE comprend trois phases:

Cycle	Période
Phase de planification - discussion sur les activités planifiées pour l'année et la formation	janvier-février
Phase de mi-parcours - examen à mi-parcours	juin-juillet
Phase finale - examen final	décembre-janvier

61. Nous avons constaté que de 2008 à 2010, le programme PACE avait pris du retard chaque année; la proportion de fonctionnaires évalués (pourcentage de ceux qui ont mené le cycle à terme par rapport au nombre total attendu pour l'année, au 31 janvier) est indiquée dans le tableau ci-dessous:

Année	Siège (administrateurs)	Siège (services généraux)	Terrain (administrateurs)	Terrain (services généraux)
2008	40%		41%	
2009	76%	84%	74%	56%
2010	69%	77%	68%	52%

62. Nous avons observé des retards pour toutes les phases du programme PACE. Dans bien des cas, deux phases ont été achevées en même temps; parfois, la procédure entière a été menée à terme dans un laps de temps allant de un à 15 jours au cours de l'année suivante celle pour laquelle le fonctionnaire aurait dû être évalué.

Le bureau du PAM en Égypte nous a fait part des difficultés qu'il rencontre inmanquablement pour respecter les délais du programme PACE. La période allant de janvier à mars est habituellement consacrée à la mise au point des programmes de travail du bureau, qui sont pour chaque fonctionnaire le point de départ de l'évaluation. Par ailleurs, pour établir ces programmes, il faut consulter les homologues et les partenaires d'exécution du PAM, ce qui retarde encore l'exécution du cycle PACE.

63. Sur le terrain, nous avons appris que le personnel ne connaissait pas encore bien le système en ligne et ne se sentait pas poussé à remplir les formulaires. Le programme PACE n'est pas considéré par le personnel ni par les responsables comme une priorité à l'échelle de l'institution, à savoir que si les formulaires ne sont pas remplis, ils en subiront les conséquences. Dans ces conditions, les superviseurs remplissent sans tarder les formulaires PACE favorables, mais sont beaucoup moins empressés lorsque l'évaluation n'est pas satisfaisante. La défense d'une évaluation PACE défavorable devant les instances d'appel est par ailleurs une tâche fastidieuse qui risque de dissuader un superviseur de terminer la procédure en temps voulu. Dans tous les cas, en raison du roulement du personnel, le superviseur et son subordonné ne travailleront ensemble que pendant une période de temps limitée, quelle que soit la mauvaise opinion qu'ils ont l'un de l'autre.

64. Ces facteurs compromettent l'intérêt du programme PACE, qui est censé faciliter les choix de carrière. HR nous a indiqué que des dispositions étaient actuellement prises pour encourager l'application de ce programme a) en améliorant la fonctionnalité de courrier électronique pour envoyer des mises à jour et inciter le personnel à

prendre les mesures requises, par le biais de messages automatiques, et b) en renforçant les moyens de suivre les taux d'achèvement par région/bureau et d'en rendre compte.

65. Nous souhaitons appeler l'attention sur la recommandation 17 de notre rapport de 2011 sur les opérations du PAM en Somalie: *"Il convient de suivre de plus près la remise par le personnel du PAM des formulaires (PACE) au niveau du Siège et du bureau de pays. Les rappels doivent être émis en temps opportun pour le dépôt des formulaires et l'on s'assurera que ces derniers ont été convenablement remplis, en prévoyant un suivi de la nouvelle remise au cas où les réponses seraient incomplètes. En dernier ressort, il faudra recourir à des avertissements et à des mesures disciplinaires contre les personnes récalcitrantes. Le Secrétariat nous a assurés que HR, en collaboration avec la Division des technologies de l'information, œuvrait actuellement à l'amélioration du formulaire PACE, de manière à obtenir des réponses complètes et à faciliter les contrôles de qualité."* Nous réaffirmons que cette recommandation doit être appliquée en priorité dans l'ensemble de l'Organisation.
66. Nous avons constaté qu'une évaluation des qualifications et capacités managériales du candidat est prévue en cas de sélection à un poste de classe P-5 et au-dessus, qui pourrait aboutir à une promotion du fonctionnaire en question. Un examen à 360° est notamment effectué, qui comprend l'évaluation des capacités managériales du superviseur par ses subordonnés. Nous estimons que le retour d'information de la part du personnel subalterne devrait être intégré à l'évaluation annuelle de la performance des cadres supérieurs.

Recommandation 11: nous réitérons la recommandation 17 de notre rapport sur les opérations en Somalie au sujet de la ponctualité et de la qualité des évaluations PACE.

Recommandation 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.

D RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

67. Les organisations en apprentissage constant sont définies *Peter Senge* comme étant "celles dont les membres peuvent sans cesse développer leurs capacités à atteindre les résultats qu'ils recherchent, où des nouveaux modes de pensée sont encouragés et cultivés, où les aspirations collectives peuvent s'exprimer librement et où les gens apprennent en permanence comment apprendre ensemble." Les principales caractéristiques d'une organisation en apprentissage constant sont notamment les suivantes:

- *les stratégies d'apprentissage et celles de l'organisation sont étroitement liées;*
- *des enseignements sont tirés des opportunités et des risques;*
- *il existe des mécanismes pour créer, actualiser et partager les connaissances;*
- *il faut instaurer une réflexion systémique globale plutôt que fragmentaire.*

Politique d'apprentissage

68. Les stratégies d'apprentissage sont fondées sur une démarche systématique qui commence par une définition des besoins de chaque employé en matière de connaissances, de compétences et d'attitudes. Nous estimons que le PAM devrait se doter d'une politique d'apprentissage officielle indiquant comment il entend renforcer en continu les compétences professionnelles de ses employés et intégrer cette démarche dans ses méthodes de travail afin de faciliter l'apprentissage au niveau de l'organisation.

Gestion des connaissances

69. Au cours de ces dernières années, le PAM a mis en route plusieurs initiatives. Leur intégration aux méthodes de travail, à l'aide des systèmes informatiques, et leur perfectionnement grâce au retour d'information provenant du terrain, sont des activités permanentes. Certains projets sont exécutés à titre expérimental dans quelques bureaux avant d'être mis en œuvre dans l'ensemble du Programme. La documentation des enseignements tirés de ces projets expérimentaux, notamment leurs difficultés, les solutions propres au bureau et celles qui s'appliquent à l'ensemble de l'organisation, n'est pas une pratique bien ancrée au PAM.

70. À cet égard, une mesure importante a été prise dans le domaine de la préparation aux situations d'urgence. Les enseignements tirés des opérations menées en Haïti, au Sahel et au Pakistan ont été consignés dans des rapports détaillés, et la base de données sur les enseignements tirés des opérations "est un outil qui permet au personnel du PAM de passer en revue les recommandations issues des opérations d'urgence et de vérifier leur application." Il est possible d'effectuer des recherches dans cette base de données, qui est classée par domaine fonctionnel, de manière à pouvoir accéder aux recommandations communes et leur donner suite.

71. La politique du roulement du personnel doit être étayée par un système approprié de transmission des documents. Il ressort de notre travail sur le terrain que des directives et des orientations seraient nécessaires à cet effet. Nous avons noté que, pour les Directeurs de pays, des procédures de transmission avaient été mises en place, accompagnées de directives détaillées. Nous avons également appris que, dans le cadre des garanties qui doivent être données chaque année sur le contrôle interne, les Directeurs de pays sont tenus de s'assurer que des procédures de transfert appropriées sont effectivement en place.

72. Les diverses études réalisées dans les différentes divisions ne sont pas cataloguées, validées ni archivées; on compte beaucoup sur le personnel et les cadres pour se souvenir de ces rapports. On peut combler cette lacune en mettant en place des systèmes de gestion des connaissances, capables de générer, de saisir et de mettre en commun les connaissances et de les utiliser par différents moyens, s'agissant notamment: i) de créer des entrepôt; ii) d'utiliser des progiciels de communication et d'information iii) de créer des réseaux et des communautés de pratique; et iv) de localiser les sources de connaissances techniques internes en publiant des "pages jaunes" qui dressent des listes d'experts. Nous estimons qu'à cet égard, la première étape devrait consister à mettre en place un dispositif de gestion des connaissances capable d'exploiter les savoirs que possède le PAM. Le Secrétariat a fait savoir que certaines des initiatives qui en sont actuellement à divers stades de planification, comme "Une seule vérité" et l'entrepôt d'information de WINGS II, pourraient répondre à ces besoins.

Outils

73. Pour faciliter les recherches du personnel et des cadres, les stratégies du PAM ont été rassemblées sur le site Web "Apprentissage et formation", qui comprend notamment les initiatives suivantes:

- la mise au point d'un catalogue des cours, qui donne des détails et des renseignements sur plus de 200 cours actuellement disponibles;
- la plate-forme d'apprentissage sur le Web, dénommée "système de gestion de l'apprentissage (SGA)", conçue pour permettre au PAM d'exécuter ses activités, d'assurer la coordination et le suivi, et d'établir des rapports en matière d'apprentissage et de formation. Elle inclut des activités d'apprentissage en ligne et dans des salles de cours;
- le catalogage des formations externes disponibles: par exemple, le programme de MBA de la Swiss School of Management (SSM). Le PAM a établi des liens avec certains organismes et des cours de formation sont parfois proposés aux fonctionnaires du Programme à des prix avantageux.

74. Les divisions organisent également des programmes de formation qui répondent à des besoins spécifiques, comme la formation à l'utilisation du système WINGS. En outre, plusieurs grandes initiatives visent à renforcer les capacités managériales du personnel du PAM et à former les employés déjà en place ou nouveaux:

- Le Management Assessment Centre (MAC) évalue les compétences managériales des fonctionnaires des classes P4, P5 et D1 et les aide à renforcer leurs capacités en mettant en évidence leurs points forts et les domaines dans lesquels ils peuvent s'améliorer. Les résultats ainsi obtenus par les candidats sont pris en considération par le Comité du personnel lorsqu'il examine les réaffectations à des postes de rang élevé. Par ailleurs, ce programme aide ces fonctionnaires à se préparer aux examens de recrutement des coordonnateurs résidents et des coordonnateurs humanitaires (qui évaluent tous les deux l'aptitude des candidats à diriger), lesquels offrent aux cadres du PAM la possibilité d'assumer des fonctions au niveau interinstitutions.
- En partenariat avec le *Management Centre Europe* (MCE), le PAM a mis au point un programme à l'intention des cadres intermédiaires, qui aide les administrateurs des classes P3 et P4 à acquérir les compétences utiles pour la gestion des relations humaines, à gérer la performance, à obtenir des résultats, à communiquer efficacement et à constituer une équipe très motivée.
- Le programme de perfectionnement des cadres comprend une série de modules destinés à améliorer les connaissances techniques des futurs Directeurs de pays ou de ceux qui ont été récemment nommés.
- Un programme général d'orientation facilite l'intégration des nouveaux fonctionnaires dans l'organisation, en ayant recours à divers outils, activités et manifestations dont le but est d'informer les nouveaux venus sur la mission, les règles et la culture du PAM.

Système de gestion de l'apprentissage (SGA)

75. Lancé en février 2010, le SGA est actuellement accessible au personnel du Siège du PAM et de ses bureaux de terrain dotés d'une connexion internet. Il ressort de notre examen qu'à la date de l'audit, 4000 utilisateurs du PAM s'y étaient connectés au moins une fois, soit environ 33 pour cent de ceux qui y ont accès. En 2011, les utilisateurs du PAM se sont inscrits à 6 284 cours proposés par le SGA, mais n'en ont mené à terme que 1 897, soit 30 pour cent.
76. Nous avons observé que tous les bureaux du PAM n'avaient pas relié leurs modules de formation au SGA, ce qui limitait l'utilisation de ce système par le personnel. Nous avons également été informés que l'intégration du SGA dans l'environnement informatique des ressources humaines est prévue dans la feuille de route sur le développement des applications.
77. Nous avons constaté que les données sur les cours de formation effectués par le personnel n'entraient pas en ligne de compte dans les décisions concernant les réaffectations, la planification de la relève, etc. Une mesure importante serait d'intégrer les données du SGA dans un système global d'information sur les ressources humaines. Le SGA sera davantage utilisé si un lien est établi entre les données de ce système et les profils des fonctionnaires et si des activités de sensibilisation sont organisées. Nous estimons également que l'utilisation du SGA progresserait sensiblement si un ou plusieurs de ses modules étaient obligatoires pour tout le personnel du PAM.

Formation sur le terrain

78. Il ressort de nos travaux sur le terrain que les formations sont dispensées en fonction des besoins; aucune analyse des besoins dans ce domaine n'était disponible dans les bureaux régionaux ou les bureaux de pays. Ces bureaux ne disposaient pas de procédures structurées pour recueillir et comparer périodiquement les retours d'information, et pour évaluer les cours de formation. Comme il n'existe pas de budget distinct pour la formation, les fonds doivent être prélevés sur le budget du projet; en cas de manque de ressources, des domaines comme la formation pâtiraient bien davantage, que d'autres composantes du projet. Par ailleurs, le budget de 2012 a réduit de 14 pour cent les crédits au niveau central – en 2011, une mesure importante de maîtrise des coûts avait déjà réduit de 43 pour cent le budget de formation et des séminaires.
79. Nous estimons que le PAM gagnerait à effectuer une analyse rigoureuse et systématique des besoins de formation sur le terrain, prévoyant une enquête auprès des employés sur les difficultés qu'ils rencontrent et les domaines qu'ils jugent à risque. Une évaluation en ligne des formations dispensées fournirait également des enseignements utiles pour les initiatives de formation et de perfectionnement du personnel.

Recommandation 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.

Recommandation 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 leur possession, en format papier ou électronique.

Recommandation 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.

E MOBILITÉ INTERINSTITUTIONS

80. La stratégie de gestion des ressources humaines a explicité l'intérêt que présentait la possibilité pour les fonctionnaires du PAM d'être affectés à d'autres organismes des Nations Unies de manière à se familiariser avec les modalités de travail d'autres organisations. L'un des objectifs de la stratégie était donc que d'"encourager la mobilité interinstitutions dans le système des Nations Unies."
81. Le PAM a signé l'"Accord interorganisations relatif à la mutation, au détachement ou au prêt de fonctionnaires entre les organisations appliquant le régime commun des Nations Unies en matière de traitement et indemnités." Un accord révisé pour toutes les organisations relevant du régime commun des Nations Unies devait entrer en vigueur au 1er janvier 2012.
82. Au 31 août 2011, 2,5 pour cent des fonctionnaires recrutés sur le plan international (soit 36) faisaient l'objet d'un échange avec d'autres organisations (prêt ou détachement). Les procédures de sélection pour obtenir un poste dans un organisme des Nations Unies sont concurrentielles. Les organisations qui souhaitent accueillir un fonctionnaire publient un avis de vacance de poste, pour lequel un membre du personnel du PAM peut faire acte de candidature. Le site Web StaffNet du Programme propose un lien vers l'ensemble des postes ouverts à la mobilité interinstitutions dans le système des Nations Unies. HR prête son concours pour la mise au point définitive du contrat.
83. Nous avons été informés qu'il n'existe pas de listes spécifiques de fonctionnaires intéressés par un échange entre institutions. Toutes les listes de candidats potentiels sont destinées à un usage interne uniquement: aucun fichier commun n'a été établi avec d'autres organismes des Nations Unies ou avec des organisations partenaires. Nous avons également appris qu'il n'existe pas, dans les bureaux de pays, de listes de stagiaires pour les programmes d'échanges; toutefois, un fichier mondial dans lequel les stagiaires peuvent indiquer leur préférence pour une région géographique est tenu à jour.
84. Nous avons été informés qu'à la 21^{ème} session du Réseau "Ressources humaines", dont le PAM a assuré la présidence, le Programme avait suggéré d'établir un fichier des postes interinstitutions et proposé que chaque organisation désigne un responsable de la mobilité, qui apporterait des informations et une aide au personnel en ce domaine. Le moment venu, un groupe de travail serait créé dans le cadre du Réseau. Ce dernier a également accepté d'adopter le principe d'un marché pour les échanges de personnel, appuyé par un réseau de fonctionnaires bien informés.

Annexe I

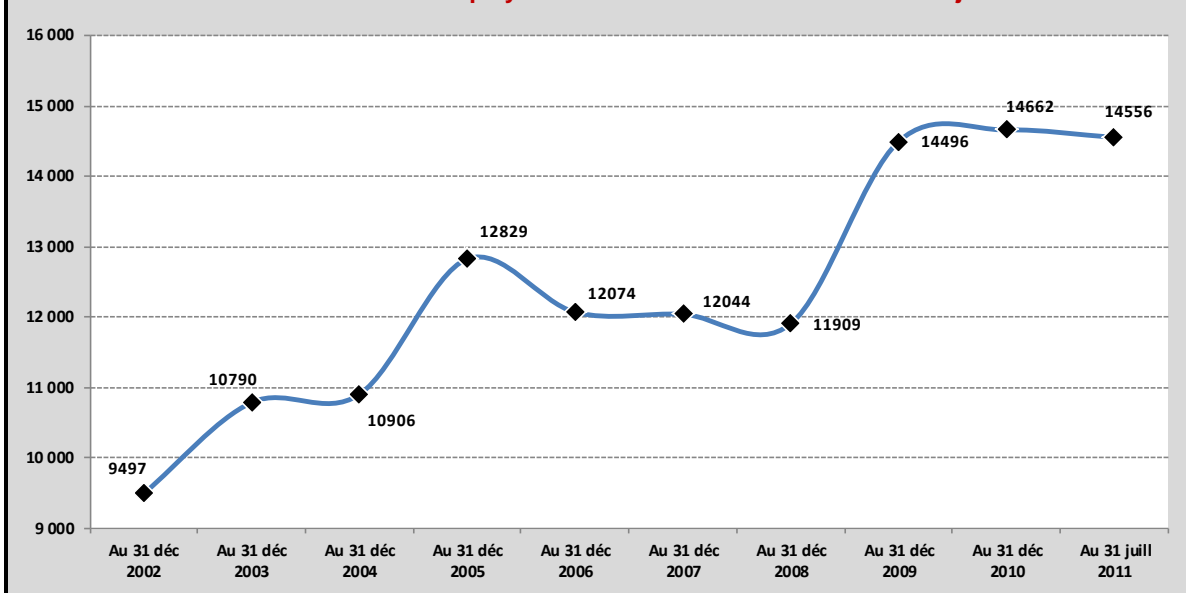
Tableau 1: nombre de fonctionnaires employés au PAM du 31 décembre 2002 au 31 juillet 2011⁽¹⁾

Tableau 2: Evolution de 2008 jusqu'à présent ⁽¹⁾		Au 31 déc 2008 ⁽²⁾	Au 31 déc 2009 ⁽³⁾	Au 31 déc 2010 ⁽⁴⁾	Au 31 juil 2011 ⁽⁴⁾	Synthèse comparative entre 2010 et 2011	
Total:		11 909	14 496	14 662	14 556	↓ -106	-0,7%
Employés recrutés sur le plan international	Administrateurs recrutés sur le plan international	1 251	1 431	1 443	1 426	↓ -17	-1,2%
	Administrateurs recrutés sur le plan international (personnel temporaire)	59	57	94	88	↓ -6	-6,4%
	Administrateurs auxiliaires	61	42	51	51	→ 0	0,0%
	Agents des services généraux recrutés sur le plan international		1	1	1	→ 0	0,0%
	Consultants	425	521	532	594	↑ 62	11,7%
	Volontaires des Nations Unies	126	169	163	162	↓ -1	-0,6%
	Titulaires de bourses ⁽⁵⁾		14	24	19	↓ -5	-20,8%
	Stagiaires	54	75	72	96	↑ 24	33,3%
Total partiel:		1 976	2 310	2 380	2 437	↑ 57	2,4%
Employés recrutés sur le plan national	Administrateurs recrutés sur le plan national	451	542	583	599	↑ 16	2,7%
	Agents des services généraux	389	397	415	418	↑ 3	0,7%
	Agents des services généraux (personnel temporaire)	57	78	55	67	↑ 12	21,8%
	Agents des services généraux (terrain)	2 023	2 346	2 487	2 481	↓ -6	-0,2%
	Contrat de services, administrateurs	126	152	168	192	↑ 24	14,3%
	Contrat de services, agents des services généraux	5 770	7 106	7 079	7 190	↑ 111	1,6%
	Accord de services spéciaux (Siège)	3	8	2	6	↑ 4	200,0%
	Accord de services spéciaux, administrateurs sur le terrain	51	130	105	138	↑ 33	31,4%
	Accord de services spéciaux, agents des services généraux sur le terrain	1 028	1 395	1 333	955	↓ -378	-28,4%
Volontaires du PAM	35	32	55	73	↑ 18	32,7%	
Total partiel:		9 933	12 186	12 282	12 119	↓ -163	-1,3%

Note(1): À l'exclusion des agents des services généraux de Brindisi employés à la journée et des contrats d'auteur, qui rentrent dans le cadre des procédures d'achat.

Note (2): données extraites de WINGS, FOCUS et PASport

Note (3): données extraites le 17 février 2010 de WINGS2 et confirmées par les antennes locales

Note (4): données extraites de WINGS II

Note (5): données non disponibles en 2008

Annexe II

CATÉGORIES DE PERSONNEL

A. Fonctionnaires recrutés sur le plan international (réf. FAO HR MS 305.5/glossaire du Manuel sur les ressources humaines)

- Administrateurs recrutés sur le plan international
 - *Engagement pour une durée indéfinie*: engagement de durée indéterminée sans date d'expiration.
 - *Engagement pour une durée déterminée*: engagement pour une période continue d'au moins un an comportant une date d'expiration précise.
 - *Engagement à titre permanent*: engagement de durée indéterminée.
- Administrateurs recrutés sur le plan international (personnel temporaire): engagement pour une période inférieure à un an, qui prend fin à la date indiquée sur la lettre d'engagement.
- Administrateurs auxiliaires: appartenant à un programme financé par les gouvernements qui présentent des candidats, ou à des gouvernements qui parrainent des fonctionnaires, le but étant de permettre à de jeunes professionnels souhaitant poursuivre une carrière dans l'aide au développement international de bénéficier d'une formation et d'acquérir de l'expérience.
- Agents des services généraux: personnel d'appui administratif ou technique
 - *Engagement à titre permanent*: engagement de durée indéterminée.
 - *Engagement pour une durée déterminée*: engagement pour une période continue d'au moins un an comportant une date d'expiration précise.

B. Non-fonctionnaires recrutés sur le plan international

- Consultants: contrats réservés aux 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 pendant une période de temps limitée.
 - *Contrat de base*: pour la durée d'un engagement déterminé.
 - *Contrat sur la base des services effectifs*: pour une série d'engagements déterminés pendant un intervalle de temps donné.

- *Contrat non rémunéré*: les consultants offrent leurs services à l'organisation dans un domaine particulier sans percevoir d'honoraires, ou sont invités à le faire.
- Volontaires des Nations Unies: programme géré par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), financé par le PAM ou par le Programme des Volontaires des Nations Unies (Bonn). Les Volontaires reçoivent une indemnité mensuelle de subsistance et leurs dépenses de base sont prises en charge; ils sont en poste pendant deux ans en moyenne.
- Contrats d'auteur: passés avec des auteurs de textes techniques et des éditeurs, entre autres, pour l'élaboration de documents qui seront publiés par le PAM.
- Titulaires de bourses d'études: financés par des gouvernements donateurs, des universités ou des fondations pour remplir diverses fonctions pendant des périodes de temps déterminées, comprises en général entre six mois et un an.
- Stagiaires: étudiants, inscrits à l'université, qui se mettent au service du Programme sans aucun coût ou pour un coût minime.

C. Personnel recruté localement

- Administrateurs recrutés sur le plan national: membres du cadre organique recrutés localement, et travaillant au niveau A à D.
 - *Contrat à durée déterminée*
 - *Contrat permanent*
- Agents des services généraux (bureaux de pays): personnel d'appui administratif ou technique recruté localement
 - *Contrat à durée déterminée*
 - *Contrat permanent*
- Agents des services généraux (Siège et bureaux de liaison): personnel d'appui administratif ou technique recruté localement
 - *Contrat à durée déterminée*
 - *Engagement à titre permanent*
 - *Engagement pour une période de courte durée*: contrat attribué pour une période ne dépassant pas 11 mois en vue de répondre à des besoins temporaires et/ou de courte durée.

D. Agents recrutés localement n'appartenant pas au personnel

- Consultants: contrats réservés aux 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 pendant une période de temps limitée.
 - *Contrat de base*: pour la durée d'un engagement déterminé
 - *Contrat sur la base des services effectifs*: pour une série d'engagements déterminés pendant un intervalle de temps donné.
 - *Contrat non rémunéré*: les consultants offrent leurs services à l'organisation dans un domaine particulier sans percevoir d'honoraires, ou sont invités à le faire.
- Assistants volontaires: personnes qui se mettent au service du PAM. Les assistants volontaires n'ont aucun rapport avec les Volontaires des Nations Unies ou avec le programme de stagiaires du PAM.
- Contrats de services: contrat réservé aux agents qui remplissent des fonctions temporaires considérées comme étant limitées, pendant des périodes déterminées et pour certains services d'appui (personnel de garde, agents de sécurité et services informatiques). Ces contrats couvrent une période comprise entre six et 12 mois.
- Accords de services spéciaux: contrat adéquat pour des activités d'une durée comprise entre six et 11 mois.
- Travailleurs occasionnels: agents pour de brèves périodes de temps pour remplir des tâches généralement manuelles.

Annexe III**Documents de référence utilisés pour vérifier la conformité des procédures**

- Document d'orientation du PAM sur les ressources humaines décrivant les procédures administratives applicables au personnel international du cadre organique (octobre 2003)
- Directive No. HR2011/003 de la Division des ressources humaines sur le recrutement et la sélection des administrateurs recrutés sur le plan international et des fonctionnaires de rang supérieur (avril 2011)
- Document d'orientation du PAM sur les ressources humaines concernant les réaffectations, le roulement et la mobilité des administrateurs recrutés sur le plan international et des fonctionnaires de rang supérieur (octobre 2005)
- Directive No. HR2011/004 de la Division des ressources humaines concernant les réaffectations des administrateurs recrutés sur le plan international et des fonctionnaires de rang supérieur (avril 2011)
- Directive No. HR2011/005 de la Division des ressources humaines sur la promotion des administrateurs recrutés sur le plan international des classes P-1 à P-3 (avril 2011)
- Système d'évaluation professionnelle et de renforcement des compétences (PACE) – Instructions
- Politique d'organisation des carrières (mai 1999)

Annexe IV

Représentation des femmes et des ressortissants de pays en développement, par classe

Au 31 juillet 2011 et au 31 décembre 2010

	Total	Femmes	Pourcentage de femmes	Ressortissants de pays en développement*	Pourcentage de ressortissants de pays en développement
Au 31 juillet 2011					
Nombre total des administrateurs recrutés sur le plan international	1 426	569	39,9	594	41,7
SGA**	1	1	100,0	0	0,0
SSG***	4	2	50,0	3	75,0
D-2	41	10	24,4	16	39,0
D-1	97	30	30,9	26	26,8
P-5	221	91	41,2	56	25,3
P-4	370	149	40,3	136	36,8
P-3	561	215	38,3	296	52,8
P-2	130	70	53,8	61	46,9
P-1	1	1	100,0	0	0,0
Au 31 décembre 2010					
Nombre total des administrateurs recrutés sur le plan international	1 443	581	40,3	602	41,7
SGA**	1	1	100,0	0	0,0
SSG***	4	2	50,0	3	75,0
D-2	42	10	23,8	16	38,1
D-1	101	31	30,7	28	27,7
P-5	217	87	40,1	57	26,3
P-4	360	146	40,6	130	36,1
P-3	549	216	39,3	298	54,3
P-2	168	87	51,8	70	41,7
P-1	1	1	100,0	0	0,0

* Ressortissants de pays en développement

** Secrétaire général adjoint

*** Sous-Secrétaire général

LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

CAD	Coûts d'appui directs
CFPI	Commission de la fonction publique internationale
CV	curriculum vitae
HR	Division des ressources humaines
MAC	Management Assessment Centre
MCE	Management Centre Europe
PACE	Programme d'évaluation professionnelle et de renforcement des compétences
SGA	Système de gestion de l'apprentissage
WINGS II	Système mondial et réseau d'information II