

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Troisième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 20-24 octobre 2003

RESSOURCES, QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES

Point 5 de l'ordre du
jour

Pour examen

F

Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.3/2003/5-B/1
25 septembre 2003
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT DU COMMISSAIRE AUX COMPTES SUR L'EXAMEN DE LA STRATÉGIE DU PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL EN MATIÈRE DE 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://www.wfp.org/eb>).

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 de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter les fonctionnaires mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

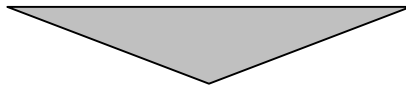
Directeur du Bureau du Commissaire aux comptes: M. G. Miller tél.: 00 44 20 7798-7136

Commissaire principal: M. S. Kearney tél.: 066513-2772

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le Superviseur de l'Unité des réunions et de la distribution (tél.: 066513-2328).



Projet de décision*



Le Conseil prend note du "Rapport du Commissaire aux comptes sur l'examen de la stratégie du Programme alimentaire mondial en matière de ressources humaines" (WFP/EB.3/2003/5-B/1).

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



RAPPORT DU COMMISSAIRE AUX COMPTES SUR L'EXAMEN DE LA STRATÉGIE DU PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL EN MATIÈRE DE RESSOURCES HUMAINES

Table des matières

Résumé	<i>(paragraphes 1 à 7)</i>
Introduction	<i>(paragraphes 8 à 14)</i>
Contexte	<i>(paragraphes 15 à 20)</i>
Milieu de travail actuel	<i>(paragraphes 21 à 39)</i>
Mise au point de la nouvelle stratégie des ressources humaines	<i>(paragraphes 40 à 58)</i>
Conclusion	<i>(paragraphes 59 à 61)</i>
Remerciements	<i>(paragraphe 62)</i>



RÉSUMÉ

1. La bonne gestion des ressources humaines est un élément clé pour la réalisation des objectifs du PAM. Il est reconnu dans le Plan stratégique et financier que les programmes du PAM ne peuvent être exécutés et les stratégies convenues appliquées que si l'on parvient à mobiliser des ressources suffisantes et à maintenir les coûts à un niveau minimum. Le personnel du PAM doit travailler dans des conditions difficiles, en particulier dans le cas des grandes interventions et des opérations d'urgence qui tiennent une place de plus en plus importante dans les travaux du Programme tandis que les fonds fournis par les donateurs et leurs exigences changent de nature.
2. La fourniture des ressources en personnel et la nécessité de prendre des dispositions appropriées pour assurer l'affectation et le perfectionnement effectifs du personnel de base de l'Organisation constituent des tâches plus difficiles que par le passé. Alors que le PAM n'avait jusqu'ici pas bénéficié d'une approche globale et stratégiquement intégrée de la gestion des ressources humaines, la Division des ressources humaines (HR) a entrepris en 2002 une grande étude afin d'élaborer et de mettre en place une nouvelle stratégie des ressources humaines.
3. Dans le cadre du contrôle des comptes 2002-2003, mes collaborateurs ont donc procédé à un premier examen de cette importante initiative et des progrès réalisés dans la mise en place de la nouvelle stratégie.
4. Mes collaborateurs ont exécuté ce travail entre juin et août 2003; à cet effet, ils ont effectué des visites dans les bureaux de terrain pendant l'exercice biennal et passé en revue la documentation relative à la mise en œuvre de la stratégie des ressources humaines; ils ont eu des entretiens avec les principaux fonctionnaires des ressources humaines responsables de l'élaboration de la politique et de la supervision de l'exécution et ils ont analysé les statistiques disponibles au sujet de cette stratégie. Les conclusions du contrôleur des comptes et les recommandations découlant de cet examen ont été discutées avec le Directeur exécutif et ses services.
5. Mes collaborateurs ont constaté que la nouvelle stratégie avait jusqu'ici été élaborée suivant une approche et une conception globales et que l'on travaillait à la mise en application de nouveaux dispositifs en 2004. Les travaux ont été axés sur l'intégration avec les besoins stratégiques du Programme et ont eu pour objectif d'établir une stratégie des ressources humaines qui soit assez souple pour s'adapter aux changements et permette d'améliorer la qualité de la gestion des personnes.
6. La nouvelle stratégie à l'étude couvre des aspects importants de la gestion des personnes dans le cadre des opérations du Programme. Il pourrait cependant être nécessaire de préciser encore l'orientation pour faire en sorte que le PAM possède désormais des moyens de régler les questions de personnel tenant compte de l'évolution de son modèle d'activité; on pourrait par exemple analyser les besoins de personnel en prenant en considération des solutions de rechange possibles comme le recours accru à des agents extérieurs pour exécuter des activités, ou à des arrangements acheteurs/fournisseurs au lieu de recruter des fonctionnaires du cadre organique.
7. Sur la base des conclusions de l'audit, j'ai formulé un certain nombre de recommandations:
 - le PAM devrait étudier les avantages qu'il y aurait à établir et divulguer des dépenses de personnel de façon complète et systématique et chercher si WINGS, dans sa version actuelle, répond bien à tous les besoins actuels et à venir d'informations;



- la Division des ressources humaines devrait analyser l'impact, pour le classement des postes du PAM, du nouveau système fondé sur les domaines de compétence et, dans un souci de bonne gestion financière, effectuer une évaluation préalable des conséquences financières des nouveaux arrangements concernant les ressources humaines et d'autres aspects de la nouvelle stratégie des ressources humaines;
- la Division des ressources humaines devrait examiner le rôle et les responsabilités supplémentaires des coordonnateurs d'effectifs afin qu'ils aient pleinement la capacité de collaborer à l'approche stratégique de la gestion des ressources tout en assurant la gestion individuelle des membres du personnel et leurs responsabilités opérationnelles;
- le PAM devrait donner l'importance voulue à l'examen des nouveaux instruments électroniques nécessaires afin que les besoins à venir puissent être couverts et intégrés, aux meilleurs coûts, à la mise au point d'autres systèmes;
- le PAM devrait étudier l'opportunité de prendre des mesures supplémentaires pour assurer la cohérence des évaluations des prestations professionnelles du personnel dans toute l'Organisation dans le cadre d'éventuels arrangements à venir.

INTRODUCTION

Importance primordiale des ressources humaines pour le PAM

8. Selon la définition de la mission du PAM, les politiques et stratégies de base régissant les activités du Programme consistent à fournir une aide alimentaire en fonction des objectifs suivants:
 - sauver des vies pendant les crises d'urgence, qu'il s'agisse ou non de réfugiés;
 - améliorer la nutrition et les conditions de vie des populations les plus vulnérables pendant les périodes critiques de leur existence;
 - contribuer à la création d'actifs et promouvoir l'autonomie des individus et des communautés pauvres.
9. Le Plan stratégique et financier fixe l'orientation du Programme, indique les mesures à prendre pour suivre cette orientation et établit des projections de financement. Le Plan en vigueur qui a été approuvé par le Conseil d'administration en mai 2001, formule comme suit le but pour la période 2002-2005: "excellence dans la fourniture d'une aide alimentaire permettant à tous les bénéficiaires prévus d'activités de secours du PAM de survivre et de maintenir un état nutritionnel satisfaisant, rendant possible le développement social et économique d'au moins 30 millions de personnes victimes de la faim chaque année". Ce but doit être atteint grâce à la réalisation des principaux objectifs de développement (réaliser des activités de développement permettant de nourrir chaque année au moins 30 millions de pauvres victimes de la faim préalablement ciblés); exécuter des opérations d'urgence (de façon à nourrir 100 pour cent des victimes de la faim ciblées dans des opérations d'urgence approuvées), organiser des interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR) (nourrir 100 pour cent des victimes de la faim ciblées par les IPSR approuvées chaque année) et exécuter des opérations spéciales et des activités d'appui. Le Plan stratégique et financier reconnaît que les programmes ne peuvent être exécutés et les stratégies appliquées que si l'on parvient à mobiliser des ressources suffisantes et à maintenir les coûts à un niveau minimum.



10. Les ressources nécessaires pour accomplir ce mandat de base comprennent à la fois des dons (sous forme de fonds ou de produits alimentaires) et du personnel. Il va de soi que le personnel du Programme constitue le moyen indispensable d'exécuter les opérations. Le Programme a défini dix priorités dans son Plan stratégique et financier pour 2002–2003 incluant des priorités fondamentales concernant la capacité et les ressources de l'Organisation, notamment la constitution d'un nouveau profil du personnel de façon que le Programme dispose d'un personnel doté des qualifications et de l'expérience voulues pour remplir la mission du Programme, tout en étant aussi en mesure d'augmenter ou de réduire les effectifs de façon équilibrée selon les circonstances.

Héritage du passé et justification des changements

11. Le Programme alimentaire mondial travaille dans un environnement complexe et souvent imprévisible, de sorte qu'il est difficile de réaliser et maintenir des niveaux d'effectifs utiles et efficaces. Les activités opérationnelles sont variées et extrêmement dispersées: les crises exigent une réaction et une intervention rapides tandis que les opérations de développement et les interventions prolongées de secours et de redressement sont des activités de plus longue durée, d'une nature plus prévisible. En conséquence, les besoins d'effectifs et les problèmes de ressources humaines varient selon le type d'opérations et subissent l'effet des disponibilités de fonds pour les financer.
12. Bien que la principale ressource du PAM soit son personnel, dont la gestion influe directement sur son aptitude à fournir une aide aux pays bénéficiaires, le Programme n'a pas établi jusqu'ici de stratégie cohérente, structurée, complète et de haut niveau concernant la gestion des ressources humaines qui ait été examinée et approuvée par le Conseil d'administration.
13. En 2002, pour combler cette lacune et tenir compte de l'évolution constante du nombre, de la répartition géographique et de la nature des interventions du PAM —et du changement à prévoir de la nature des crises, de la base de financement et des nouvelles technologies disponibles— la Division des ressources humaines a entrepris une étude complète de la gestion de ces ressources. On reconnaissait, pour justifier cette étude, que le Programme avait besoin de disposer d'un nombre suffisant d'agents qualifiés pour exécuter ses missions et d'identifier clairement les compétences et les aptitudes nécessaires pour exécuter et appuyer les activités d'aide alimentaire, actuellement et à l'avenir. Cette étude était destinée à faciliter l'harmonisation des stratégies de gestion de l'Organisation et des ressources humaines de façon à ce que ces dernières appuient les premières et à constituer un cadre de compétences pour les besoins de personnel.
14. En raison de l'importance que présente la gestion des ressources humaines pour que le PAM atteigne ses objectifs et de l'intérêt stratégique que ces questions présentent pour l'organe directeur, mes collaborateurs ont évalué l'état d'avancement de la stratégie des ressources humaines entreprise par la Division HR pour le Programme.



CONTEXTE

Examen interne de 1995

15. En 1995, un groupe de pilotage interne a été créé pour recommander un système de carrières qui permette de ménager un équilibre entre les exigences individuelles de carrière des fonctionnaires et les besoins de personnel de l'Organisation. Le groupe a formulé les recommandations suivantes:
- établissement d'un inventaire des qualifications, aptitudes et expérience professionnelle des agents du PAM, placé dans une base de données facilement accessible et tenue à jour;
 - introduction d'une méthode systématique de planification des ressources humaines visant à atteindre les buts de l'Organisation;
 - nécessité de tirer le meilleur parti des fonctionnaires déjà en service en les encourageant à perfectionner au maximum leurs qualifications afin de s'améliorer constamment et de s'adapter aux changements;
 - nécessité de fixer des normes et d'établir des procédures administratives, des politiques et des directives claires pour la gestion des ressources humaines.
16. Ces recommandations ont abouti à la création de profils d'emploi génériques et à la publication d'une série de procédures et de directives. Toutefois, l'introduction d'un système de dotation en effectifs stratégique ne s'est pas réalisée.
17. La Division des ressources humaines a également établi un inventaire des qualifications qui indiquait les qualifications minimales possédées par chaque membre du personnel. Cet inventaire n'était pas suffisamment poussé à l'époque pour permettre de jumeler les qualifications des agents avec les exigences des divers postes.
18. En 1998, pour accélérer le processus de recrutement et à la suite d'une évaluation antérieure, la Division HR a établi une série de listes de candidats aux postes internationaux du cadre organique afin de constituer une réserve de candidats présélectionnés que la direction du PAM pourrait utiliser pour pourvoir des postes vacants par recrutement extérieur, lorsqu'elle y était autorisée.
19. Bien que ces changements aient facilité la tâche de la Division HR, une approche globale de la gestion stratégique des ressources humaines restait nécessaire.

Examen du Commissaire aux comptes de 1999

20. Mes prédécesseurs ont étudié la gestion des ressources humaines dans le rapport sur les états financiers du Programme pour 1998–1999. Ayant ainsi examiné les aspects organisationnels, juridiques et budgétaires de la gestion du personnel, ils ont conclu que si la nature des opérations du PAM avait changé, la dotation en effectifs et les restrictions de financement étaient restées les mêmes, ce qui compromettait l'aptitude du PAM à réagir aux changements. Ils ont noté en particulier que l'ensemble du processus d'affectation avait été perturbé par des opérations d'urgence (Kosovo, Timor oriental et Angola) qui s'étaient succédées rapidement. Ils ont signalé que malgré la décentralisation, la Division HR s'occupait toujours de la gestion quotidienne des ressources car elle était chargée en tout ou en partie du personnel international au moment même où la multiplication des nouvelles situations d'urgence obligeait presque en permanence à effectuer des réaffectations, des déploiements ou des recrutements d'agents. Mes prédécesseurs ont relevé avec satisfaction l'introduction des profils d'emploi génériques, mais ils ont noté que la répartition des



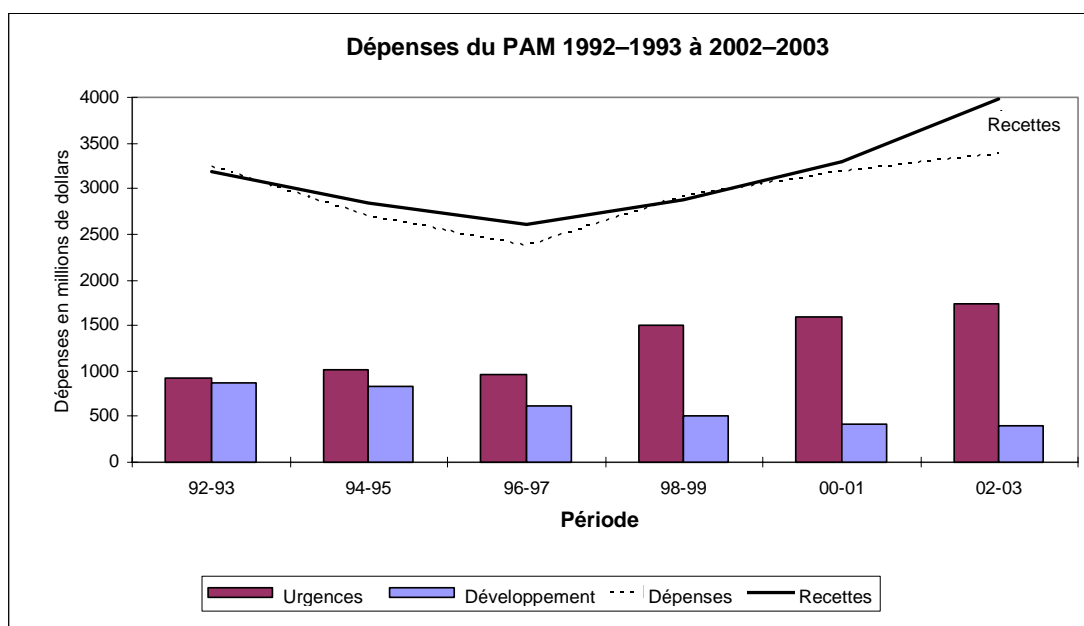
dépenses de personnel du PAM entre les coûts d'appui directs et les coûts de services administratifs et d'appui aux programmes n'était justifiée par aucune raison valable.

ENVIRONNEMENT DE TRAVAIL ACTUEL

21. Le PAM utilise actuellement ses propres ressources humaines pour effectuer la majorité de ses travaux, notamment la planification, la logistique et la livraison de l'aide alimentaire. La distribution de cette aide à l'intérieur des pays bénéficiaires est souvent effectuée en liaison avec des partenaires d'exécution et le Programme a pris des accords avec des tiers, d'autres organisations des Nations Unies, des gouvernements et des organisations non gouvernementales pour se procurer du personnel supplémentaire selon les besoins dans le cas des situations d'urgence de grande ampleur.

Évolution du financement provenant des donateurs/des exigences des donateurs

22. Mes collaborateurs ont analysé les dépenses des dix dernières années par type d'activités. Alors que les recettes et les dépenses totales n'ont pas accusé de variation énorme pendant cette période, la part des recettes du PAM destinée aux programmes de développement a diminué régulièrement et la part destinée aux opérations d'urgence a augmenté constamment (voir graphique).



Source: États financiers vérifiés annuels sauf pour l'exercice 2002–2003 qui est fondé sur les états non vérifiés de 2002 et des prévisions pour 2003.

23. Étant donné que cette tendance a persisté, le travail exigé du personnel et les qualifications nécessaires ont évolué. Dans ce contexte, le PAM doit mettre en place une stratégie des ressources humaines qui permette de gérer les changements et de ménager une marge de souplesse tout en continuant d'assurer un appui approprié au personnel.



24. Ce besoin de souplesse et de gestion stratégique des ressources humaines qui a été accentué par le changement de nature des recettes et des activités du PAM ces dernières années est d'autant plus impérieux que les donateurs fournissent des ressources uniquement à titre volontaire. Le PAM ne dispose pas d'un niveau garanti de fonds pour financer facilement la constitution et le perfectionnement professionnel à long terme d'un noyau de personnel comme le système des contributions obligatoires permet à d'autres organisations internationales de le faire.

Modalités actuelles de calcul et d'évaluation des besoins de personnel

25. À l'heure actuelle, le PAM affecte une certaine proportion de chaque don à la couverture des coûts d'appui indirects qui servent à financer les dépenses administratives. Cette proportion est fixée par le Conseil d'administration et appliquée par l'Organisation dans le cadre du budget des services administratifs et d'appui aux programmes, au siège, dans les bureaux régionaux et dans les bureaux de pays. Au niveau de ces derniers bureaux, ce budget est calculé suivant la formule "1, 2, 3, 55 000 dollars E.-U., (à savoir le coût standard d'un directeur de pays, de deux fonctionnaires nationaux et de trois agents des services généraux plus 55 000 dollars pour les frais). Il s'agit d'une formule type qui ne prend pas en compte la dimension du bureau ni le volume d'opérations effectuées dans le pays concerné. Les dépenses de personnel dépassant ce crédit sont couvertes par les fonds disponibles au titre des coûts d'appui directs.
26. Les états financiers vérifiés ne font pas de distinction entre les dépenses de personnel totales ou les traitements de comptes rendus. Mes collaborateurs n'ont pas été en mesure de confirmer, en utilisant le système WINGS, les coûts totaux liés au personnel car les informations enregistrées par ce système, dans sa version actuelle, n'englobent pas toutes les dépenses de personnel international et national associées aux programmes et aux projets. Bien que les coûts du personnel international du PAM (1 036 personnes au 31 décembre 2002) puissent être dégagés séparément par le biais du module des états de paie de WINGS, la direction au siège ne peut obtenir facilement, de manière complète ou systématique, les coûts du personnel national (7 165 personnes au 31 décembre 2002).
27. Alors que des informations sur les dépenses de personnel imputées au budget des services administratifs et d'appui aux programmes sont accessibles sur WINGS, les dépenses de personnel relevant des coûts d'appui directs ne peuvent être distinguées à l'heure actuelle sans une analyse opération par opération. En conséquence, les responsables ne peuvent obtenir d'informations complètes sur les coûts de personnel associés aux projets et aux programmes pour appuyer leur processus de décision ou faciliter une vue stratégique de l'utilisation et des besoins de ressources.

Recommandation 1. Je recommande que le PAM étudie les avantages qu'il y aurait à établir et divulguer des dépenses de personnel de façon complète et systématique et chercher si WINGS, dans sa version actuelle, répond bien à tous les besoins actuels et à venir d'informations.

28. Le système actuel de prévision des besoins de personnel de l'Organisation est entièrement dirigé par les services du siège de Rome. Au début de chaque année, la Division HR effectue, avec les autres divisions du PAM, un examen des besoins en matière de postes internationaux du cadre organique prévus pour l'année. Ces demandes à court terme sont évaluées et satisfaites grâce soit à la réaffectation de fonctionnaires en service, soit au recrutement de nouveaux agents. Le processus n'a jusqu'ici pas pris en compte les besoins à moyen et long terme des divers secteurs fonctionnels ni les besoins de personnel recruté au plan local qui représentent pourtant environ 80 pour cent du personnel employé total.



29. Le PAM a actuellement pour politique de trouver les agents nécessaires aux activités d'urgence parmi son personnel le plus expérimenté afin que les opérations démarrent de façon aussi rapide et efficace que possible. À cette fin, il est nécessaire de déterminer quels agents du PAM en poste ailleurs pourraient recevoir une nouvelle affectation et de les détacher à titre temporaire pour une période allant jusqu'à trois mois pendant les premières étapes d'une intervention d'urgence. Ces agents sont secondés par des consultants qui travaillent initialement aux côtés des agents détachés, pour une période de onze mois au maximum. Dès que les opérations passent à une phase plus organisée, des dispositions plus durables concernant le personnel sont mises en place.
30. Dans le cadre de cet examen, mes collaborateurs ont adressé à tous les bureaux régionaux et aux bureaux de pays un questionnaire destiné à rassembler des informations pour identifier le profil général des postes des opérations de grande ampleur et des activités de développement les plus importantes au 31 décembre 2002. Ils ont reçu au total 87 réponses sur 96 questionnaires envoyés, de sorte que 91 pour cent des postes de terrain étaient couverts. Les données ainsi réunies ont servi à analyser la répartition des ressources totales en personnel, information qui n'était pas directement disponible au siège au moment de l'audit.
31. L'analyse des informations obtenues montre que le PAM participait alors à six grandes opérations en Afghanistan, en Iraq, en Éthiopie, au Soudan, en Afrique australe et en Angola. Ces opérations occupaient approximativement la moitié du personnel total du Programme, toutes catégories confondues.

Personnel employé pour les six grandes opérations d'urgence au 31 décembre 2002 et comparaison avec le nombre total de personnes employées dans le monde par le PAM

	Afghanistan	Iraq	Soudan	Éthiopie	Afrique australe	Angola	TOTAL PARTIEL	EFFECTIF TOTAL	
Personnel international	44	37	40	32	123	43	319	1 036	30,79%
Personnel national	929	764	406	308	591	377	3 375	7 165	47,10%
Consultants	38	6	9	4	46	5	108	170	63,53%
Autres (à l'exception des employés occasionnels)	13	0	0	1	68	1	83	209	39,71%
Effectif total	1 024	807	455	345	828	426	3 885	8 580	45,28%

Source: Bureau du Commissaire aux comptes, réponses au questionnaire émanant des directeurs de pays, 2003.

32. Une analyse plus approfondie des informations fournies par les bureaux de terrain a confirmé que les consultants jouent un rôle notable dans ces opérations et représentent environ 25 pour cent du personnel international du cadre organique.



33. Les effectifs employés dans les pays où des projets de longue durée sont en cours s'établissent comme suit:

Personnel employé dans les pays où des opérations de développement importantes étaient en cours au 31 décembre 2002 et comparaison avec l'effectif total employé par le PAM dans le monde

	Bangladesh	Cambodge	Indonésie	Colombie	Haiti	Honduras	TOTAL PARTIEL	EFFECTIF TOTAL	
Personnel international	12	11	13	3	4	3	46	1 036	4,44%
Personnel national	128	124	57	37	27	33	406	7 165	5,67%
Consultants	0	3	0	0	3	0	6	170	3,53%
Autres (à l'exception des employés occasionnels)	3	0	0	2	9	0	14	209	6,70%
Effectif total	143	138	70	42	43	36	472	8 580	5,50%

Source: Bureau du Commissaire aux comptes, réponses au questionnaire émanant des directeurs de pays, 2003.

34. Contrairement aux interventions d'urgence, les projets à long terme donnent la possibilité d'employer des effectifs relativement stables, mais le nombre total de personnes en cause est assez modeste. Les effectifs employés dans ces deux types d'opérations et les dépenses totales effectuées dans ces catégories sont étroitement liés: 45 pour cent des effectifs et 45 pour cent des dépenses au titre des grandes opérations contre 5 pour cent des effectifs et 6 pour cent des dépenses au titre des projets de longue durée.
35. À mesure que les fonds versés par les donateurs en faveur des opérations de développement à long terme diminuent, les possibilités d'employer des fonctionnaires expérimentés affectés à de telles opérations pour des interventions d'urgence se réduisent également. Étant donné que les situations d'urgence se multiplient, le PAM pourrait se trouver contraint de réaffecter des fonctionnaires expérimentés déjà affectés à d'autres interventions d'urgence, dont la gestion risquerait ainsi d'être compromise.
36. Le Programme a donc enregistré une réduction de l'importance relative de ses opérations non liées aux situations d'urgence et une réduction correspondante des activités plus régulières d'où il pouvait détacher des agents pour les interventions d'urgence et où les fonctionnaires permanents pouvaient être affectés pour une plus longue durée. Dans ces conditions, il est important que la stratégie des ressources humaines prenne bien en compte cette perte de souplesse des ressources de personnel disponibles à l'intérieur de l'Organisation et s'adapte au changement de nature des engagements de fonctionnaires avec le temps.



Recrutement

37. Pour satisfaire les besoins en personnel de ses opérations, le PAM a ainsi eu pour habitude de couvrir les besoins des nouveaux projets en faisant appel aux fonctionnaires déjà en service. Cette politique de réaffectation repose en grande partie sur le principe de la mobilité de tous les agents et soulève nécessairement des problèmes de continuité des fonctions et des postes qui deviennent vacants. Dans le cadre de l'étude d'audit, mes collaborateurs ont donc cherché à déterminer dans quelle mesure la stratégie des ressources humaines traite cette question fondamentale.
38. Les procédures de recrutement prévues par la nouvelle stratégie des ressources humaines qui entre en application n'ont pas profondément changé. La Division HR a informé mes collaborateurs que le PAM a recours à un comité des dotations en personnel pour pourvoir les postes internationaux avec du personnel de l'Organisation. Lorsqu'il n'est pas possible de trouver le personnel voulu à l'intérieur, le comité peut autoriser les directeurs de projet à recruter à l'extérieur. L'usage est alors de choisir parmi les candidats déjà présélectionnés et inscrits sur les listes de réserve établies par la Division. Celle-ci a déclaré qu'elle publie assez rarement des avis de vacance de poste à l'extérieur et ne le fait que pour les postes de niveau très élevé ou de responsabilité, ou des postes techniques particuliers pour lesquels il n'existe pas de réserve de candidats.
39. Depuis quatre ans, le nombre d'agents employés sous contrat de service a augmenté fortement, illustrant ainsi le volume de travail lié aux diverses opérations en cours dans le monde. Depuis 1998, le nombre de fonctionnaires du cadre organique a augmenté de 24 pour cent et celui des fonctionnaires des services généraux de 13 pour cent. Le questionnaire envoyé par mes collaborateurs a permis de connaître la répartition du personnel par type de contrat.

Répartition des effectifs par type de contrat: comparaison 1998-2002

Personnel total, monde entier	31 décembre 1998	31 décembre 2002
Fonctionnaires internationaux du cadre organique et administrateurs auxiliaires	833	1 036
Agents des services généraux	1 083	1 225
Consultants	226	170
Contrats de service/Durée limitée	260	4 730
Contrats de louage de services	2 262	1 210
Autres	310	209
Total	4 974	8 580

Source: Données de la Cour des comptes, 1999 et questionnaire du Commissaire aux comptes, 2003.

MISE AU POINT DE LA NOUVELLE STRATÉGIE DES RESSOURCES HUMAINES

40. En 2002, le nouveau Directeur exécutif, ayant pris ses fonctions, a fait de la valorisation des ressources humaines l'axe principal de l'objectif qu'il s'était fixé: faire du PAM un employeur particulièrement apprécié parmi les organisations internationales et ayant la réputation d'être la meilleure institution des Nations Unies en ce qui concerne le traitement du personnel.



41. Au milieu de l'année 2002, la Division HR a entrepris un examen stratégique de la gestion des ressources humaines qui avait trois grands objectifs:
- comprendre les facteurs extérieurs et intérieurs qui peuvent affecter la capacité de l'Organisation de recruter, conserver et valoriser des personnes de talent;
 - identifier les problèmes clés que la gestion des ressources humaines pose actuellement au Programme ou lui posera à l'avenir;
 - mettre au point un plan permettant de traiter ces problèmes clés dans un cadre intégré, harmoniser la gestion des ressources humaines avec le processus de planification stratégique et formuler des recommandations précises visant à appliquer une approche plus stratégique à la gestion du personnel.
42. Il a été reconnu que le PAM avait besoin d'une nouvelle stratégie des ressources humaines et des instruments correspondants pour pouvoir répondre aux demandes des donateurs et des autres parties prenantes dans un environnement en pleine évolution. À cette fin, il était nécessaire que quelle que soit l'opération en cause, le PAM ait l'assurance de disposer du nombre voulu de personnes dotées de qualifications appropriées, au bon endroit et au bon moment. Le comité de pilotage a approuvé en août 2002 l'examen entrepris par la Division des ressources humaines qui devrait être terminé pour le 31 décembre 2003.

Principaux enjeux

43. L'examen a permis de dégager quatre enjeux clés en matière de gestion des ressources humaines du PAM:
- les fluctuations du volume, de la nature et du financement des opérations;
 - la nécessité d'adapter le profil du personnel aux besoins de l'Organisation;
 - l'objectif de devenir un employeur particulièrement apprécié;
 - la nécessité de démontrer ou de mesurer les résultats.
44. Dans le contexte des processus de recrutement, de fidélisation et de valorisation du personnel, l'examen a permis de dégager trois domaines clés où il fallait adapter les pratiques de gestion aux besoins à venir de l'Organisation. Il s'agit en premier lieu d'établir un cadre de compétences pour chaque domaine afin d'améliorer la sélection des fonctionnaires et la gestion des fluctuations des activités du PAM; en deuxième lieu, d'améliorer le système de gestion des performances pour faciliter les promotions et les réaffectations et permettre à l'Organisation d'identifier les membres du personnel dont les résultats sont exceptionnels ou au contraire insuffisants; en troisième lieu, d'améliorer les procédures de dotation en effectifs et de recrutement afin que le PAM puisse identifier les personnes appropriées aux étapes critiques du recrutement initial et des réaffectations.

Renforcement des compétences et gestion des carrières

45. L'examen de la Division HR a montré qu'il est nécessaire d'établir un cadre de compétences pour les profils professionnels par domaines fonctionnels, qui serait identifié sur la base des spécialisations techniques existant au sein de l'Organisation. À cette fin, il faudrait identifier les compétences requises pour chaque profil de poste et se rapportant aux critères de comportement auxquels l'employé doit se conformer pour remplir ses fonctions. La Commission du service public du Canada, organisme canadien indépendant, s'est chargée de rassembler des informations et d'établir les compétences spécifiques pour confirmer les résultats obtenus par la Division HR.



46. Au moment où mes collaborateurs ont procédé à cette étude, la Division HR ne pouvait prévoir l'effet que ce processus aurait sur le classement des postes au sein de l'Organisation car ce processus n'était pas terminé et les fonctionnaires devaient être réévalués en fonction de ce barème de compétences. Les reclassements de postes entraîneraient des dépenses supplémentaires pour le Programme. Toutefois, la Division n'ignore pas le danger des glissements potentiels de classement et a évoqué ce problème avec les consultants intéressés. Même dans les cas où les classements de postes restent inchangés, l'importance supplémentaire donnée à la valorisation personnelle et aux perspectives de carrière, au sein de l'Organisation, apporte des avantages tout à fait réels, mais requiert fréquemment des ressources financières supplémentaires (qui peuvent être indispensables à sa réussite) lorsque les attentes du personnel augmentent et que les pratiques de gestion s'améliorent.

Recommandation 2. Je recommande que la Division des ressources humaines analyse l'incidence du système basé sur les compétences pour le classement des postes du PAM et, dans un souci de bonne gestion financière, effectue une évaluation des conséquences financières des nouveaux dispositifs et d'autres aspects de la nouvelle stratégie des ressources humaines.

47. La Division HR a noté que le PAM a besoin d'améliorer sa capacité de coordination fonctionnelle pour disposer constamment d'un personnel capable et stable à tous les niveaux dans tous ses bureaux. À cette fin, il pourrait être nécessaire de mettre en place un processus de dotation en effectifs et de recrutement qui permette à l'Organisation de satisfaire ses besoins à plus long terme tout en renforçant sa capacité de pourvoir rapidement les postes vacants grâce à des méthodes plus souples.
48. Pour atteindre cet objectif, les Divisions du PAM ont nommé en 2003 douze coordonnateurs des effectifs qui étaient tous de hauts fonctionnaires ayant des responsabilités importantes dans leur domaine de compétence. Ces hauts fonctionnaires sont chargés de coordonner les besoins de personnel international et de surveiller les ressources humaines du Programme tout en adaptant les plans de carrière individuels aux besoins de l'Organisation. Ils y parviendront en rassemblant les informations provenant des fonctionnaires individuels et de leurs supérieurs hiérarchiques et en présentant des plans de dotations en personnel au comité. Dans la majorité des cas ils devront ajouter ces nouvelles tâches à leurs responsabilités existantes de dirigeant de leur service. Le comité examinera les besoins en personnel international de l'ensemble du PAM.
49. Dans le cadre de ce nouveau régime, les coordonnateurs joueront un rôle clé pour la réussite d'une approche stratégique qui intègre les besoins de valorisation du personnel et les besoins de l'Organisation et ce rôle ne sera pas facile à jouer.
50. L'évaluation des besoins de personnel national est actuellement confiée par délégation aux bureaux régionaux ou aux bureaux de pays. La Division HR compte que les coordonnateurs des effectifs seront éventuellement appelés à participer à l'identification et à la valorisation des agents locaux en tant que candidats potentiels aux postes internationaux. Il sera important que les coordonnateurs élargissent ainsi leur rôle pour que la stratégie des ressources humaines réussisse à bien intégrer les besoins en personnel international et national du PAM.



Recommandation 3. Je recommande que la Division des ressources humaines examine le rôle et les responsabilités supplémentaires des coordonnateurs des effectifs afin que ceux-ci aient la capacité d'apporter un appui vraiment efficace à une approche stratégique de la gestion des ressources tout en assurant la gestion individuelle des membres du personnel et leurs responsabilités opérationnelles.

Utilisation de WINGS pour le recrutement

51. Au cours des premiers stades de mise en place de la nouvelle stratégie des ressources humaines, l'utilisation de WINGS a été jugée importante pour la réussite de cette stratégie. Il était envisagé que ces instruments —systèmes subsidiaires de WINGS— seraient mis au point pour favoriser l'exécution et le suivi des principaux aspects de la stratégie. Il s'agirait par exemple de relier les notices biographiques de chaque fonctionnaire aux compétences clés et à leur développement dans le temps.
52. Les projets de mise en place d'instruments électroniques dans l'environnement de WINGS n'ont pas encore été réalisés car le système doit être mis à jour. Ces instruments pourraient être fournis dans le cadre de WINGS pour aider les administrateurs et les autres fonctionnaires autorisés à avoir accès aux données. La Division HR a mis au point une base de données en ligne intégrée à WINGS pour rassembler des informations concernant chaque membre du personnel; cette base est accessible dans le monde entier. Ces informations doivent constituer les fondements de la base de données sur les qualifications qui est indispensable pour mettre en œuvre une grande partie de la stratégie des ressources humaines.

Recommandation 4. L'utilisation appropriée de WINGS peut contribuer fortement à permettre d'exécuter la stratégie des ressources humaines et d'utiliser les dispositifs de gestion des ressources du Programme de façon plus efficace et plus rationnelle. Je recommande que le PAM accorde une importance adéquate à l'examen des besoins techniques de nouveaux instruments électroniques afin que les besoins supplémentaires puissent être intégrés dans le développement général des systèmes au meilleur coût.

Gestion des prestations professionnelles

53. L'examen des ressources humaines a montré qu'une méthodologie transparente et efficace était nécessaire pour gérer et évaluer les performances du personnel en regard de ses domaines de compétences. Un système informatisé est à l'étude à cette fin; il est conçu de façon à être simple et à appliquer des catégories de performances au personnel qui est évalué, bien que le cadre de gestion des performances ne soit pas encore entièrement mis au point. Ce système est étudié pour aider à identifier les fonctionnaires les plus prometteurs au sein de l'Organisation ainsi que les personnes dont les résultats sont insuffisants. Il devrait aider les administrateurs à dégager les déficits de compétence et aider les agents eux-mêmes à faire le bilan de leurs qualifications pour dégager leurs perspectives personnelles de carrière. La Division HR se propose de mettre en place ce système révisé de gestion des prestations professionnelles en 2004.
54. Il est apparu dès les premiers stades de l'examen que les nouveaux systèmes devraient fournir des apports fiables et objectifs de façon que les décisions relatives aux dotations en effectifs, aux promotions et aux réaffectations soient fondées sur le mérite de chaque individu dans le cadre d'un processus transparent. À l'heure actuelle, la Division HR ne se propose pas de comparer les performances des fonctionnaires relevant des mêmes domaines fonctionnels pour assurer la cohérence des évaluations, même si le régime actuel prévoyant l'examen des performances techniques des agents par les responsables techniques/fonctionnels reste applicable.



Recommandation 5. Il est important que le processus d'évaluation soit cohérent et objectif pour aider le PAM à assurer l'excellence des prestations de son personnel conformément à son objectif à long terme; je recommande donc que le PAM examine s'il serait opportun de prendre des mesures supplémentaires pour assurer la cohérence des évaluations dans toute l'Organisation, dans le cadre des dispositifs éventuellement adoptés.

Situation actuelle

55. Pendant l'élaboration de la nouvelle stratégie, la Division HR a constamment consulté les associations de personnel et plus de 350 agents de tous les services dans le cadre de groupes spécialisés et d'échanges de vues. Pour assurer la cohérence du régime dans l'ensemble du Programme, la Division se propose d'évaluer les compétences de 400 fonctionnaires supplémentaires, à titre d'essai, avant de les adopter officiellement. Cette collaboration et cette approche globale de l'identification des besoins de l'Organisation et de son personnel devraient faciliter l'introduction de la nouvelle stratégie.
56. La mise en œuvre de la stratégie entraînera quelques modifications importantes de la culture d'entreprise car les responsables et les agents s'occuperont davantage des questions de carrière et de valorisation qui intéressent leur vie professionnelle. La Division HR a publié une série d'articles dans le magazine du personnel pour promouvoir les changements. Mes collaborateurs ont été informés que la Division se propose de créer, en septembre 2003, un site web complet destiné à servir de point de contact pour la nouvelle stratégie et accessible aux agents du PAM dans le monde entier.
57. La Division a estimé que le coût de la mise en place et de l'application de la stratégie atteindrait environ 500 000 dollars, non compris le temps consacré par le personnel en service à l'élaboration de cette stratégie. La Division prévoit qu'il y aura des coûts de fonctionnement supplémentaires (s'ajoutant à ceux qui ont déjà été encourus) pour lesquels trois postes supplémentaires ont été demandés dans le projet de budget 2004-2005.
58. Au cours des phases de conception et de mise en place de la stratégie des ressources humaines, la Division HR s'est préoccupée des résultats attendus d'une bonne mise en œuvre de la stratégie au PAM. Mes collaborateurs ont appris que la Division prépare actuellement les indicateurs et les résultats prévus dans le cadre de la gestion axée sur les résultats pour l'exercice 2004-2005, parmi lesquels figurent certains résultats attendus de la nouvelle stratégie. La Division a également indiqué qu'une évaluation de la mise en œuvre de la nouvelle stratégie serait effectuée en temps voulu.

CONCLUSION

59. Alors que le PAM ne possédait au départ aucune stratégie claire et complète de gestion des ressources en personnel, la Division HR a réussi à établir un cadre d'améliorations qui devrait permettre de traiter les questions de personnel de façon plus complète et cohérente que cela n'a été possible jusqu'ici.
60. La nouvelle stratégie est plus clairement axée sur l'amélioration des perspectives de carrière, la gestion des performances et les processus de recrutement. L'objectif consiste à réaliser une approche plus intégrée ou globale de la gestion du personnel et des affectations.



61. Le Plan stratégique du PAM pour 2002-2005 prévoyait que, du point de vue des ressources humaines, le Programme avait besoin d'un noyau de fonctionnaires possédant les qualifications et l'expérience voulues mais dont les effectifs pouvaient s'accroître ou se réduire selon les besoins. La nouvelle stratégie des ressources humaines aborde d'importants aspects de la gestion des opérations du Programme mais il pourrait être possible de faire davantage pour que les nouveaux dispositifs donnent au PAM les moyens de traiter les questions de personnel dans le contexte de l'évolution constante de son modèle d'activités; il pourrait par exemple analyser les besoins de personnel en prenant en considération des solutions de rechange possibles, comme le recours accru à des agents extérieurs pour exécuter des activités ou à des arrangements acheteurs/fournisseurs au lieu de recruter des fonctionnaires du cadre organique.

REMERCIEMENTS

62. Je tiens à adresser mes remerciements au Directeur exécutif et au personnel du Programme qui ont offert leur coopération et leur assistance au cours de la vérification.

Sir John Bourn
Contrôleur et vérificateur général des comptes, Royaume-Uni
Commissaire aux comptes

