

RAPPORT FINAL

DE

LA COMMISSION INDEPENDANTE

A : F. MAYOR
Directeur général,
Unesco

20 décembre 1989

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
I. RESUME DES MESURES RECOMMANDEES	I-1
Mode de gestion et performance	I-1
Structure et systèmes organisationels	I-3
Gestion des ressources humaines et politique du personnel . . .	I-4
II. INTRODUCTION.	II-1
III. MODE DE GESTION ET PERFORMANCE.	III-1
A. Changer le mode de gestion.	III-1
B. Motiver le personnel.	III-2
C. Améliorer la qualité de la gestion.	III-3
C.1 Nécessité d'une conception claire de la mission de l'Unesco et d'objectifs de programme.	III-3
C.2 Nécessité de dirigeants qui s'affirment.	III-4
C.3 Nécessité de décentraliser les décisions	III-5
C.4 Nécessité de rigueur administrative et de cohérence visible.	III-7
C.5 Nécessité d'une gestion compétente et motivée.	III-8
D. Clarification des relations entre les Etats membres, le personnel et la direction de l'Unesco.	III-9
IV. STRUCTURE ET SYSTEMES ORGANISATIONNELS.	IV-1
A. Observations générales.	IV-1
B. Nouvelle dénomination des unités organisationnelles	IV-3
C. Restructuration du réseau des relations de travail directes avec le Directeur général.	IV-3
D. Structure organisationnelle des secteurs d'exécution du programme.	IV-5
D.1 Introduction	IV-5
- Pourquoi restructurer ?	IV-6
D.2 La réorganisation en tant que processus : quelques principes et mises en garde	IV-6
- La réorganisation n'est pas en soi une solution.	IV-7
- Il n'y a pas de modèle d'organisation "idéal".	IV-7
- La réorganisation doit être un processus participatif.	IV-7
- Il ne faut pas réorganiser les unités en faisant abstraction du contexte	IV-9
- La réorganisation ne remplace pas une bonne gestion. . .	IV-9

D.3	Eléments constitutifs des secteurs d'exécution du programme de l'Unesco	IV-10
	- Secteur du programme	IV-11
	- Secrétariats des programmes intergouvernementaux	IV-12
	- Coordination	IV-13
	. Unités de coordination	IV-14
	. Structures intersectorielles	IV-15
	. Mécanismes intersectoriels extérieurs au programme	IV-16
D.4	Une conception de la réorganisation.	IV-16
	- Regroupement des divisions actuelles	IV-17
	- Eléments transversaux.	IV-18
D.5	Propositions de changements à apporter aux secteurs du programme	IV-20
	- Secteur de l'éducation	IV-20
	- Secteur des sciences exactes et naturelles	IV-20
	- Secteur des sciences sociales et humaines.	IV-24
	- Secteur de la culture et de la communication	IV-26
E.	Secteur des relations et de l'information	IV-26
F.	Secteur de l'administration et des finances (AF).	IV-28
G.	Décentralisation et structures hors Siège	IV-29
V.	GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET POLITIQUES DU PERSONNEL.	V-1
A.	Structure du personnel.	V-1
	A.1 Le vieillissement de la population	V-1
	A.2 L'inversion de la pyramide des postes.	V-2
	A.3 Chances à saisir et solutions possibles.	V-4
B.	Le rôle du Bureau du personnel.	V-6
C.	Structure et organisation du Bureau du personnel.	V-9
	C.1 Bureau du Directeur.	V-9
	C.2 Division de la politique du personnel.	V-9
	C.3 Division du développement des ressources humaines.	V-10
	C.4 Section de la planification du personnel, de l'affectation et du classement.	V-10
	C.5 Section du recrutement	V-11
	C.6 Section de la formation.	V-12
	C.7 Division de l'administration du personnel.	V-13
	C.8 Division médicale et des services sociaux.	V-14

D.	Politique du personnel	V-14
D.1	Absence d'une politique du personnel	V-14
D.2	Quelques principes de base pour une gestion moderne du personnel	V-15
D.3	La formulation d'une politique cohérente	V-17
D.4	Le système des postes	V-19
D.5	Contrats d'engagement	V-21
D.6	Classement des emplois	V-24
D.7	Planification du personnel	V-26
D.8	Recrutement	V-27
D.9	Planification des carrières	V-34
D.10	Place des femmes dans le Secrétariat	V-37
D.11	Notation des fonctionnaires	V-37
D.12	Promotions, récompenses et mesures d'incitation	V-39
D.13	Formation du personnel	V-41
D.14	Fonctionnaires inadaptés à leurs tâches ou gravement sous-employés	V-43
VI.	ETAPES SUIVANTES	VI-1

ANNEXES :

-	Mandat et méthodes de la Commission indépendante	1-1 à 2
-	Etudes préalables et documentation disponible	2-1 à 2
-	Groupe consultatif international	-3-1
-	Rapport du Groupe : Groupe consultatif international	4-1
-	Résumé des documents de travail de l'Atelier Unesco/IPA sur la gestion des organisations Paris, 25 et 26 novembre 1989	5-1 à 9

Personnel de l'Unesco :

-	Age moyen du personnel de l'Unesco au 9 mai 1989	6-1
-	Pyramide des âges au 5 juin 1989	7-1
-	Répartition par classe selon le sexe pour les différentes catégories de personnel	8-1
-	Répartition du personnel du cadre organique par groupe d'âge et par classe (Siège et unités permanentes hors Siège)	9-1
-	Répartition du personnel du cadre organique par nombre d'années de service et par classe (Siège et unités permanentes hors Siège)	10-1
-	Avant-projet d'une lettre du Directeur général à l'ensemble du personnel et d'une déclaration concernant la politique et les pratiques de l'Unesco en matière de personnel	11-1 à 17
-	Nouvel organigramme proposé du Secrétariat	12-1
-	Bureau du personnel - Nouvelle structure proposée	13-1

RESUME DES MESURES RECOMMANDEES

Le Directeur général de l'Unesco, M. Federico Mayor, a chargé une commission indépendante, présidée par M. Knut Hammarskjold, de le conseiller au sujet des moyens d'améliorer l'efficacité et la gestion du personnel du Secrétariat de l'Unesco, de manière à adapter celui-ci aux exigences du Plan à moyen terme pour 1990-1995. Cette commission de six personnes, constituée le 5 décembre 1988, a achevé ses travaux un an plus tard, le 31 décembre 1989.

Le rapport de la Commission porte sur trois principaux domaines :

- Mode de gestion et performance
- Structure et système organisationnels
- Gestion des ressources humaines et politique du personnel.

Mode de gestion et performance

En formulant ses recommandations, la Commission a été guidée par sa conception de ce que devrait être un Secrétariat rénové et dynamique. Les principes et les orientations qui suivent reflètent cette approche :

- déplacer les pouvoirs et les responsabilités vers les échelons inférieurs de la hiérarchie de manière à les attribuer aux niveaux les plus appropriés ;
- lier la responsabilité à l'obligation de rendre des comptes et à la reconnaissance des mérites dans toute l'Organisation ;
- faire en sorte que chaque membre du personnel connaisse avec précision l'étendue de ses pouvoirs et de ses responsabilités ;
- mettre en place des systèmes d'information sur la gestion qui offrent un appui aux politiques de responsabilisation et de reconnaissance des mérites ;
- prendre le contre-pied de la pensée traditionnelle en matière de gestion ; le "sommet" de la hiérarchie a pour rôle non pas d'exercer une tutelle, mais de soutenir et coordonner ; le pouvoir de décision doit appartenir au personnel du programme et des projets ;

- intensifier la communication verticale et horizontale au sein du Secrétariat (tout en évitant d'accroître seulement la circulation de l'information qui engorge le fonctionnement du Secrétariat) ;
- susciter, à tous les niveaux du Secrétariat ; le sentiment d'urgence indissociable de toute compétition et bien faire entrer dans les esprits que l'Unesco vit dans un monde où la concurrence, au plan des idées comme des ressources financières et humaines, est de plus en plus vive ;
- investir massivement dans la formation du personnel, et en particulier du personnel de direction, pour améliorer les compétences individuelles et fournir à l'Organisation les ressources humaines dont elle a besoin pour mettre en oeuvre son programme.

Le personnel de l'Unesco, à tous les niveaux, a longtemps travaillé dans la perspective d'une conception très autocratique et centralisée de la gestion. Cela a eu des effets négatifs à la fois sur le moral du personnel et sur le développement des ressources humaines et a considérablement restreint l'aptitude de l'Unesco tant à jouer un rôle moteur sur le plan des idées qu'à se montrer efficace sur le terrain de l'action.

La Commission recommande donc que des changements majeurs soient apportés au mode de gestion : établissement de relations de travail moins formelles, davantage de communication et d'"ouverture", une bureaucratie moins envahissante et une plus grande visibilité des individus dans le travail qu'ils accomplissent. Ces changements ne seront pas faciles à mettre en oeuvre, et ils exigeront une modification des attitudes, surtout de la part de l'encadrement.

Il faudra qu'une attention particulière soit apportée à deux grands volets de la responsabilité : la conscience des coûts et l'évaluation intelligente des programmes, des projets, des missions et du travail du personnel à tous les niveaux. Dans les organisations soucieuses d'améliorer leur fonctionnement, l'audit interne joue un rôle déterminant et englobe, outre un contrôle financier, une évaluation de la performance de l'organisation du point de vue de la réalisation de ses objectifs. Il s'agit là d'une fonction clé qui revient à l'Inspection générale.

Structure et systèmes organisationnels

D'une manière générale, la structure organisationnelle actuelle du Secrétariat est à l'évidence inadaptée aux exigences du Plan à moyen terme pour 1990-1995. La Commission formule en conséquence les recommandations suivantes :

- La réorganisation proposée devrait être entreprise le plus tôt possible, et en même temps que la mise en oeuvre des autres recommandations de la Commission concernant la politique du personnel, les communications et la formation. La réorganisation n'est qu'un élément parmi d'autres d'un ensemble de pratiques constituant une bonne gestion.
- Le processus de réorganisation est d'une importance cruciale pour le succès de la rénovation du Secrétariat de l'Unesco. Il doit avoir un caractère participatif et témoigner de l'adoption d'un nouveau mode de gestion.
- La réorganisation devrait être conçue de manière à renforcer la capacité de l'Unesco d'agir de façon intersectorielle, de remplir plus efficacement ses fonctions d'agent d'exécution sur le terrain et de présenter une approche cohérente - son approche - des questions relevant de sa compétence.
- D'une façon générale, la Commission est favorable au regroupement des divisions du programme pour constituer des ensembles plus vastes et à la réduction du nombre des postes de directeurs de division.
- Des structures transversales devraient être mises en place aux niveaux intrasectoriel et intersectoriel pour mettre en oeuvre les éléments interdisciplinaires et intersectoriels du Plan à moyen terme.

Ces structures devraient être créées pour une durée limitée et en vue de tâches précises ; un certain temps de travail de fonctionnaires devrait leur être affecté et elles devraient être dotées d'une relative autonomie d'action par rapport aux décisions.

- Ces structures devraient être dirigées par des coordonnateurs d'un rang similaire à celui des chefs de divisions et d'unités, en fonction des exigences de chaque poste. Ces éléments transversaux seraient des mécanismes organisationnels clés pour la mise en oeuvre du programme de

l'Unesco et il conviendrait de leur attribuer, au sein de l'organisation, des ressources et un statut leur permettant de s'acquitter de cette tâche redoutable.

- La Commission a formulé un certain nombre de recommandations spécifiques concernant la réorganisation des secteurs du programme et de l'administration de l'Unesco, et notamment la création de trois grands secteurs qui relèveraient directement du Directeur général :

Planification et exécution du Programme (PP)

Relations et information (RI)

Administration et finances (AF)

En particulier, il conviendrait de réorganiser le Bureau du personnel pour le transformer en une unité dynamique, compétente, capable de conseiller efficacement le Directeur général et d'assister la hiérarchie organique pour ce qui est de la politique et des pratiques en matière de personnel. Il devrait fournir un appui spécialisé efficient pour la planification des effectifs, le classement des emplois, le recrutement, la formation et le perfectionnement du personnel ainsi que les relations entre le personnel et l'encadrement.

Gestion des ressources humaines et politique du personnel

La Commission recommande que l'actuel système de postes soit remplacé par un système moderne d'emploi qui serait fondé sur une adaptation continue à l'évolution des besoins du programme et assorti d'une planification efficace du personnel et d'une politique adéquate d'organisation des carrières. Il conviendrait d'éviter le terme "poste" et de le remplacer par celui d'"emploi", y compris dans le Statut et le Règlement du personnel.

Il est nécessaire de procéder à un examen complet des emplois dans tout le Secrétariat afin de déterminer le contenu fonctionnel de ces emplois et de passer en revue le classement des titulaires actuels. La structure du personnel de l'Unesco est hypertrophiée au sommet ; 45 % environ des postes du cadre organique sont à la classe P-5 ou au-dessus. Un déséquilibre analogue peut être constaté au sein du cadre de service et de bureau, où un pourcentage élevé des membres du personnel ont atteint un niveau au-delà duquel toute nouvelle promotion est extrêmement difficile.

Le Secrétariat est atteint de vieillissement : l'âge moyen des fonctionnaires du cadre organique est de 48 ans. Vu qu'un nombre important de membres du personnel seront appelés à prendre leur retraite au cours des cinq prochaines années, il importe d'exploiter judicieusement cette possibilité de renouvellement substantiel du Secrétariat.

En conséquence, la Commission formule les recommandations suivantes :

- une politique plus cohérente devrait être appliquée en ce qui concerne les engagements de durée définie, les engagements de durée indéterminée et les engagements à titre temporaire ainsi que le recours aux consultants ;
- une distinction claire devrait être établie entre les engagements au titre du "programme" (ouvrant des perspectives de carrière) et les engagements au titre de "projets" (c'est-à-dire des engagements ad hoc pour des tâches spécifiques) et ces deux types d'engagement devraient être initialement de durée définie ;
- la conversion d'un engagement en un engagement de durée indéterminée ne devrait être accordée qu'au terme d'une période de 5 ans et devrait être fonction des besoins du programme ;
- les engagements pour des emplois comportant des fonctions d'encadrement devraient toujours être de durée définie, même en cas de promotion de membres du personnel titulaires d'un engagement de durée indéterminée ;
- l'Unesco devrait consacrer davantage de ressources et d'efforts au recrutement en vue de réaliser des objectifs tels qu'une répartition géographique équitable et l'égalité des chances pour les femmes tout en respectant le principe important selon lequel le recrutement est opéré par voie de sélection entre plusieurs candidats en fonction du mérite ;
- lorsque cela est possible, les candidats devraient être interviewés et évalués à l'aide de méthodes objectives, y compris des tests d'aptitudes linguistiques ;
- le Directeur général devrait rappeler au personnel et aux représentants des Etats membres que les ingérences dans le déroulement de la carrière des membres du personnel sont malsaines et ont à terme des effets néfastes sur l'Unesco ;

- les représentants des gouvernements au sein des organes de l'Unesco, tels que le Conseil exécutif, ne devraient pouvoir présenter leur candidature à un poste du Secrétariat que passé un délai de deux ans à compter de l'abandon de leurs fonctions officielles au sein de ces organes.

La Commission a formulé un certain nombre de recommandations tendant à améliorer le système de notation professionnelle qui est considéré, en l'état actuel des choses, comme inefficace et faussé. Il est notamment recommandé que des mesures disciplinaires soient prises à l'encontre des membres du personnel dont le comportement, en tant qu'objets des notes professionnelles ou en tant qu'auteurs de ces notes, aura laissé à désirer.

La Commission estime qu'un travail de qualité supérieure doit être récompensé et n'est pas favorable à un système de promotions semi-automatiques fondé essentiellement sur l'ancienneté, tel que celui qu'a proposé le Comité spécial du Conseil exécutif. Elle suggère d'introduire un système de promotions à titre personnel applicable aux fonctionnaires méritants qui, ayant atteint l'échelon le plus élevé dans leur classe, n'ont pas été promus pendant un certain nombre d'années en dépit d'un travail manifestement excellent. Il conviendrait également d'envisager le versement de primes en cas de services d'une qualité exceptionnelle.

La Commission est fermement convaincue qu'il faut redoubler d'efforts pour parvenir à un meilleur équilibre entre les hommes et les femmes à l'intérieur du cadre organique et de rang supérieur, afin de mieux inscrire dans la réalité le principe de l'égalité des chances entre les sexes.

Bien que la Commission n'ait pas pu examiner dans le détail la question de la décentralisation, elle prie instamment le Directeur général d'entreprendre une étude sur les bureaux et les unités hors Siège de l'Unesco et d'élaborer d'urgence une politique de décentralisation.

En ce qui concerne le processus de mise en oeuvre des mesures proposées, la Commission recommande au Directeur général d'organiser, une fois qu'il aura approuvé les présentes propositions, un large débat dans l'ensemble du Secrétariat sur leur application. La Commission est d'avis que les réformes concernant le mode de gestion, la structure organisationnelle et la politique du personnel devraient être mises en oeuvre simultanément et immédiatement, de façon coordonnée et selon un processus participatif. En dernière analyse, le succès de toute réforme visant à donner le jour à une "nouvelle Unesco" repose sur la détermination de l'encadrement et l'adhésion de tous les membres du personnel.

INTRODUCTION

Lorsque M. Federico Mayor, Directeur général de l'Unesco, installé depuis quelques mois dans ses nouvelles fonctions, m'a prié de présider une Commission indépendante ayant pour mandat d'examiner les rouages de l'Unesco, autrement dit le Secrétariat, et de lui faire rapport sur les conclusions et recommandations de la Commission, j'ai été agréablement surpris, mais j'ai aussi mesuré, non sans quelque appréhension tout ce qu'impliquait une telle entreprise.

Nous avons, M. Mayor et moi-même, examiné de façon relativement détaillée les types de qualifications, de compétences, de disciplines et d'expérience que devraient réunir les membres de la Commission. Compte tenu de ces impératifs, nous avons prié deux "anciens" des organisations internationales, M. André Chakour et M. Carl-Heinz Harder, qui allient de vastes connaissances à une très solide expérience acquise, respectivement, à l'Unesco et à l'OIT, et deux experts indépendants de la gestion, M. Juan Rada et M. Jørgen Friisberg, à siéger au sein de la Commission (où ce dernier a fait fonction d'expert consultant), avec Mme Anne Whyte, du Centre canadien de recherches pour le développement international (CRDI), qui a eu l'occasion de connaître de l'intérieur le Secteur des sciences de l'Unesco.

Je suis très reconnaissant à mes collègues de la Commission de la contribution importante qu'ils ont fournie à notre tâche commune, du travail considérable qu'ils ont accompli et de la patience inlassable avec laquelle ils se sont pliés à ma façon peu orthodoxe de diriger la Commission.

M. K.M. Angelides, Inspecteur général de l'Unesco, a été nommé Secrétaire de la Commission et Mme Ulla Winter de Whipple^{la} assistante administrative. Nous leur sommes très reconnaissants du concours qu'ils nous ont apporté, notamment, en nous aidant à nous retrouver dans les labyrinthes de la bureaucratie et de la documentation de l'Unesco. M. C.L. Sharma, nouveau Directeur général adjoint pour la gestion, s'est employé avec une énergie communicative à faciliter l'accomplissement de ma mission et de celle de la Commission.

Plusieurs consultants extérieurs ont joué un rôle important dans les travaux de la Commission indépendante. Mme Joan Kahn, de Montréal, qui s'est spécialisée dans l'assurance de la qualité et dans la qualité des conditions de travail, a mené une étude diagnostique complète des problèmes du

Secrétariat de l'Unesco. M. Pierre Casse, de l'IMEDE, à Lausanne (l'IMEDE et l'IMI ont fusionné depuis lors pour former l'IMD), secondé par M. Alistair Lang de Hongkong et M. Gao Zhong de la République populaire de Chine, qui à l'époque étudiaient tous deux à l'IMI, à Genève, ont rédigé pour la Commission un précieux rapport sur les aspects ressources humaines du Secrétariat.

M. Eugene Youkel a fourni généreusement de précieux avis sur la gestion des ressources humaines, ce qui lui vaut la reconnaissance et la gratitude de la Commission.

Lorsqu'il a annoncé la création de la Commission indépendante, le Directeur général avait déjà prévu de mettre en place, le moment venu, un Groupe consultatif international, où toutes les régions du monde seraient représentées, pour formuler des observations sur les travaux de la Commission. En septembre 1989, un groupe composé d'une dizaine de "sages" a effectivement été constitué. Il s'est réuni une première fois à Paris, du 11 au 13 octobre, sous la présidence de M. Peter Wilenski, ambassadeur d'Australie auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York. Il a examiné et commenté l'"Advance Report on Human Resource Management" (Prérapport sur la gestion des ressources humaines) (20 septembre) et l'"Overview of Final Report" (Aperçu du rapport final) (25 septembre) de la Commission indépendante. Pour être complets, nous avons joint en annexe 3.1 la liste des membres de ce Groupe et son rapport au Directeur général. Une seconde et dernière réunion du Groupe est prévue du 29 janvier au 2 février 1990.

La Commission et ses membres ont été en contact avec 200 à 300 membres du personnel de l'Unesco de tous les niveaux, des membres de délégations nationales et de commissions nationales, à Paris et sur plusieurs continents et ont souvent eu avec leurs interlocuteurs des discussions approfondies. Nous leur sommes redevables à tous de la lumière qu'ils ont faite sur les conceptions et l'expérience d'hier et d'aujourd'hui. Leur contribution apportée librement et avec franchise, nous a donné des connaissances indispensables à l'accomplissement de notre tâche. Les entretiens que nous avons eus avec des individus ou des groupes, ainsi qu'avec des membres du personnel de direction et des associations du personnel de l'Unesco se sont inscrits dans ce processus.

La Commission a fait la plus grande partie de son travail dans les murs du bâtiment principal de l'Unesco, à Paris. Nous avons ainsi pu acquérir une expérience directe de l'environnement matériel, mental et spirituel dans lequel la majorité des fonctionnaires de l'Unesco, à tous les niveaux passent leur vie professionnelle.

Dernière remarque de cette introduction : l'Unesco a une mission importante et irremplaçable à laquelle de nombreuses personnes associées à l'Organisation selon diverses modalités et dans des lieux différents se consacrent avec dévouement et talent. Mais leur investissement dans cette tâche ne portera ses fruits que s'il peut s'appuyer sur des fondations solides, constituées essentiellement par le Secrétariat. L'Organisation et en particulier son Secrétariat ont, avant l'élection du nouveau Directeur général, traversé des moments difficiles, et notamment été traumatisés par la disparition de ressources substantielles et d'un certain nombre de fonctionnaires qualifiés. La Commission est arrivée à la conclusion que les contributions que l'Unesco pourraient apporter à notre monde en développement et en mutation rapides risquent fort d'être perdues si des réformes cruciales du Secrétariat ne sont pas opérées d'urgence.

Knut Hammarskjöld

III. MODE DE GESTION ET PERFORMANCE

A. Changer le mode de gestion

Le personnel de l'Unesco, à tous les niveaux, a longtemps vécu et travaillé dans la perspective d'une conception très autocratique et centralisée de la gestion.

Quelle que soit leur classe, les fonctionnaires étaient sélectionnés et formés non pour prendre des décisions, mais pour les exécuter. D'où une très lourde bureaucratie, des procédures administratives longues et fastidieuses et la lenteur du processus de décision.

Dans le courant de l'automne 1987, ce personnel a dû admettre, presque du jour au lendemain, que des changements et une nouvelle doctrine de la gestion étaient inévitables.

L'arrivée d'un nouveau Directeur général fermement résolu à opérer une décentralisation en déléguant le pouvoir de décision aux niveaux appropriés de l'Organisation ne faisait qu'amorcer une réorientation générale en direction d'une gestion démocratique à caractère participatif.

L'Organisation apparaissait à l'observateur venu du dehors comme un lieu où le facteur temps comptait peu, le sentiment d'urgence indissociable de toute compétition ayant disparu.

Il convient d'ajouter que le document 24 C/5 approuvé pour 1988-1989 a été conçu dans le cadre d'un système centralisé et exécuté dans celui d'un système en voie de décentralisation. Il a toutefois été élaboré et mis en oeuvre par le même personnel, ce qui a posé d'énormes problèmes à la direction qui attache un grand prix à la décentralisation de la prise de décision, mais doit travailler avec des fonctionnaires qui ne voient pas toujours les choses de la même façon.

La Commission juge remarquable qu'en dépit de toutes ces difficultés, l'Organisation ait réussi, au cours des deux dernières années, à progresser en direction des objectifs fixés par le nouveau Directeur général.

B. Motiver le personnel

Les dirigeants d'une organisation, à tous les niveaux, ont la responsabilité importante de motiver le reste du personnel. Cette règle s'applique tout particulièrement à l'Unesco, où la capacité des cadres à créer un bon climat de travail et le souci de la qualité est, en raison de la taille de l'Organisation et de l'étendue de ses compétences, une condition du succès. Les hauts responsables de l'Unesco devront non seulement comprendre la nouvelle conception et le nouveau mandat de l'Organisation mais aussi leurs implications pour le travail quotidien des cadres. Ces personnels devront dialoguer beaucoup plus avec leurs homologues de même niveau et planifier leur action en se concertant bien davantage afin d'accroître la mise en commun de l'expérience acquise dans le cadre des différents programmes et de redynamiser ainsi l'Unesco. Pour que l'interdisciplinarité et le travail en équipe se concrétisent à la base, il faut que l'exemple vienne d'en haut. L'établissement relations de travail moins formelles est l'un des moyens dont les responsables de tous les niveaux disposent pour se rendre compte de ce qui se passe au sein de l'Organisation et susciter des efforts véritablement productifs.

Une formation adaptée à ses objectifs, la diffusion de l'information et le choix des cadres appelés à occuper des postes clés sont aussi des éléments indispensables du fonctionnement de l'Organisation et seront traités plus loin dans la section IV, intitulée Structure et systèmes d'organisation.

Première mesure de formation du personnel de direction, un atelier sur la gestion des organisations s'est tenu à Paris les 25 et 26 novembre 1989.

On trouvera un résumé des documents de travail de cet atelier à l'annexe A. La Commission considère que ce résumé est très important et qu'il éclaire beaucoup ses propres constats et ses recommandations générales et spécifiques.

Vingt et un hauts responsables ayant à leur tête le Directeur général ont participé à cet atelier. Malheureusement, quatre cadres supérieurs ayant des attributions importantes étaient absents.

C. Améliorer la qualité de la gestion

C.1 Nécessité d'une conception claire de la mission de l'Unesco et d'objectifs de programme

Toute redynamisation du Secrétariat de l'Unesco doit, à vrai dire, être étroitement liée à la conception de la mission de l'Organisation et aux objectifs de son programme. Il est difficile de mobiliser le personnel et d'améliorer son moral si son travail ne lui apparaît pas comme une activité utile, constructive et porteuse d'avenir. Dans le cas de l'Unesco, en particulier, il faut que les programmes et projets soient bien conçus, peu nombreux et axés sur les priorités actuelles et à venir de l'humanité.

Faute de formuler les programmes avec précision - et de les réexaminer régulièrement pour les mettre à jour, les recibler et les ramener à des proportions gérables, dans un souci de qualité et de performance -, les changements d'organisation, de mentalité, etc. auront peu de chances de porter leurs fruits. Si ces programmes ne sont pas efficaces, l'Unesco se verra éclipsée, dans son rôle d'animatrice d'une action internationale, par d'autres formes de coopération. Des signes de cette perte de prestige sont d'ores et déjà perceptibles, bien que les organisations concurrentes n'aient pas encore la dimension et l'influence mondiales et transdisciplinaires de l'Unesco.

Celle-ci a toujours joué un rôle primordial en aidant l'humanité à appréhender et à digérer les incidences sociales et culturelles de la recherche scientifique et de l'invention technologique. Ce n'est pas une tâche facile dans un monde dominé par les modes de pensée traditionnels et toutes sortes de féodalités, de pensée où les organisations spécialisées sont légion. Cependant, comme l'a souligné le Directeur général, l'Unesco a une fonction importante à remplir en suscitant partout des projets de développement, et en devenant un vecteur de réflexion et de coopération interdisciplinaires. Elle est en outre bien placée pour faciliter l'action croissante des organisations non gouvernementales et des organismes privés dans les affaires mondiales et en tirer parti.

La Commission estime que, parallèlement à la mise en oeuvre de ses recommandations spécifiques, des progrès seront en particulier nécessaires dans les directions évoquées ci-après :

- accroissement de la souplesse et du rendement de tous les rouages de l'Organisation, de manière à optimiser le rapport coût/rendement de ses activités ;
- augmentation générale de l'efficacité de la gestion ainsi que de la motivation et du rendement du personnel grâce à un accroissement de la participation, à une amélioration de la communication, à la formation et à une meilleure utilisation des ressources existantes ;
- développement dynamique et positif des relations avec les autres institutions qui sont actives dans les domaines d'intérêt de l'Unesco.

Il faudra qu'une attention particulière soit apportée à deux grands volets de la responsabilité : la conscience des coûts et l'évaluation intelligente des programmes, des projets, des missions, des réunions et du travail du personnel à tous les niveaux. Dans les administrations et les organisations modernes et soucieuses d'améliorer leur fonctionnement, le rôle de l'audit interne s'est révélé essentiel en ce qui concerne la réalisation des objectifs, le contrôle de l'efficacité de la gestion et la mesure du rendement du personnel et des investissements financiers. Cet audit englobera, outre un contrôle financier, une évaluation de la performance des unités et des individus du point de vue de la réalisation des objectifs de programme. Nul doute que la mise en place à l'Unesco d'un vigoureux contrôle professionnel de la gestion et d'une fonction générale d'audit pourrait aider à moderniser le fonctionnement de l'Organisation.

C.2 Nécessité de dirigeants qui s'affirment

Les études et enquêtes effectuées à l'Unesco ont révélé un grave problème de leadership à tous les niveaux. Les missions des dirigeants et des cadres sont perçues de manière nettement différente aux échelons supérieurs, moyens et inférieurs du personnel d'encadrement qui n'a pas su, semble-t-il, communiquer à ses subordonnés le sentiment d'une finalité commune. Il en est résulté une démoralisation, une démotivation, un manque de confiance dans le personnel de direction, des malentendus au sujet de la répartition des pouvoirs et des responsabilités, une faible productivité et une attitude laxiste de la part du personnel.

Les principales raisons de cet état de choses sont les suivantes :

- centralisation excessive du processus de décision et insuffisance de la délégation des pouvoirs et des responsabilités ;
- manque de rigueur et de transparence administratives ;
- absence de motivation et de compétences qu'exigerait une gestion éclairée du personnel ; et,
- absence de politique cohérente du personnel.

Bien que le présent rapport n'ait pas pour objet de critiquer ce qui se fait actuellement à l'Unesco, mais de formuler des propositions visant à améliorer ces pratiques, de brèves observations sur les déficiences qui sont largement responsables de ce problème de leadership ne sont peut-être pas inutiles.

C.3 Nécessité de décentraliser les décisions

A l'instar des autres organisations du même type qui lui sont comparables par l'âge et la maturité, l'Unesco applique depuis sa création un type de gestion paternaliste qui est resté supportable tant qu'elle était elle-même une institution relativement petite et homogène. Des programmes de durée illimitée étaient conçus, mis au point et exécutés par une équipe soudée de fonctionnaires internationaux ayant beaucoup d'ancienneté. Les décisions étaient souvent prises au sommet, par des responsables qui tendaient à être rigides et minutieux.

On parlait généralement du principe que le contrôle devait de préférence s'exercer centralement et la gestion du personnel était essentiellement considérée comme une fonction de contrôle.

Avec la croissance, le développement et la diversification de l'Unesco dans les années 70 et au début des années 80, cette conception de l'organisation est progressivement devenue lourde et inadaptée. La multiplication des fonctionnaires et des services, l'évolution des besoins, le raccourcissement de la durée des programmes et des projets, les pressions croissantes de l'extérieur ont joué comme autant de forces centrifuges, tendant à saper ce

système centralisé sans pour autant le remplacer par une structure clairement décentralisée. Ce glissement d'une structure paternaliste aux mailles serrées vers une grande organisation disparate n'a pas résulté d'un changement conscient ou délibéré du mode ou de la politique de gestion en vigueur pour le personnel ou dans d'autres domaines. En fait, la gestion du personnel s'est développée au coup par coup, plutôt par une réaction inconsciente à des besoins et à des problèmes nouveaux qu'en vertu d'une politique cohérente.

Aujourd'hui encore, on garde à l'Unesco une mentalité fortement influencée par les conceptions centralisatrices propres à certains systèmes bureaucratiques nationaux et, d'une manière générale, on y croit davantage aux vertus de l'autorité et du contrôle qu'à celles de la responsabilisation et de l'autonomie des échelons inférieurs.

Le Directeur général a fait un pas dans la bonne voie en décidant de nommer un Directeur général adjoint pour la gestion. Les mesures prises en vue de déléguer la responsabilité du recrutement et des décisions relatives au personnel (DG/Note/88/2 du 4 février 1988) au niveau du Directeur général adjoint, des sous-directeurs généraux et du Directeur du Bureau du personnel traduisent également la volonté de décentraliser la gestion et témoignent d'une redéfinition des politiques.

Malheureusement, en dépit de cette directive générale, la délégation de pouvoirs et de responsabilités à des échelons inférieurs de la hiérarchie ne s'est guère matérialisée. Il aurait été - et il reste - nécessaire d'inviter chaque responsable à prendre des mesures concrètes en ce sens et à en rendre compte dans un délai donné.

En outre, toutes les modifications significatives intervenant dans la répartition des pouvoirs et des responsabilités devraient être clairement annoncées au sein des unités concernées et aussi, dans la mesure où il y a lieu, à l'extérieur de ces unités, et figurer dans les descriptions d'emploi et les organigrammes.

D'une manière générale, le pouvoir décisionnel et la responsabilité des choix que son exercice implique ne sauraient être dissociés. Déléguer l'un sans l'autre ne serait qu'une mesure partielle. De plus, la responsabilité reste un concept largement théorique si elle ne s'accompagne pas de l'obligation de rendre des comptes en assumant les conséquences de ses insuffisances mais aussi, inversement, en étant assuré de voir ses mérites reconnus.

S'ils exercent certaines responsabilités et un certain pouvoir au niveau des modalités techniques de la mise en oeuvre du programme, les directeurs de programme de l'Unesco n'ont, semble-t-il, que des pouvoirs très limités eu égard à celui de leur budget et de leur personnel. Les règles d'une saine gestion supposent que les responsables d'un programme aient aussi la responsabilité des moyens financiers et humains qui y sont affectés. Ils devraient en outre bénéficier, dans certaines limites définies, d'une plus grande autonomie pour l'utilisation de ces ressources au lieu d'être astreints à demander au coup par coup l'autorisation des directeurs du Bureau du budget ou du Bureau du personnel.

C.4 Nécessité de rigueur administrative et de cohérence visible

La tendance à laisser au sommet de la hiérarchie le soin de prendre les décisions s'est accompagnée d'une dégradation de la discipline administrative. Le personnel de l'Unesco a le sentiment que les décisions sont prises Dieu sait comment, Dieu sait où, Dieu sait quand et Dieu sait pour quelles raisons, au plus profond d'un labyrinthe administratif difficilement pénétrable. Il a l'impression qu'elles sont prises, non pas ouvertement et sur la base de principes clairement définis, mais derrière des portes closes et pour des raisons contestables et qu'elles tendent donc à être imprévisibles.

Le Statut et le Règlement du personnel n'inspirent guère confiance et les mécanismes et procédures de consultation ne semblent pas fonctionner de manière satisfaisante. Certains organes statutaires, comme la Commission consultative pour les questions générales de personnel, ne se réunissent pas régulièrement ; d'autres, comme les Comités consultatifs des cadres, manquent de compétence ou de crédibilité ; d'autres encore, comme le Comité consultatif du classement, travaillent dans des conditions difficiles.

Le statut du personnel prévoit, il est vrai, certaines procédures qui ne contribuent pas à assurer la rapidité des décisions ou ne débouchent pas sur des solutions satisfaisantes pour tous les intéressés, mais lorsqu'on prend des libertés avec les règles établies, que ce soit pour des raisons d'urgence, par suite de pressions extérieures ou du fait de préférences partisans, on risque d'affaiblir ces règles ou de mettre en question l'intégrité des dirigeants.

Cela vaut également pour le respect de la voie hiérarchique et de la répartition des pouvoirs. Dès lors que des pouvoirs sont conférés à tel ou tel échelon de la hiérarchie - comme en témoignent les organigrammes et les descriptions d'emploi - ce principe doit être respecté par tous - supérieurs hiérarchiques, subordonnés et structures latérales.

Une fois que des pouvoirs ont été clairement délégués à un cadre, il serait déraisonnable et nuisible à la crédibilité de la direction que ce cadre soit "court-circuité" par des subordonnés demandant une décision ou que des supérieurs cherchent à lui imposer une décision dont la responsabilité doit normalement lui incomber. Les pouvoirs et les responsabilités ne devraient être retirés qu'officiellement, définitivement et pour des raisons valables.

C.5 Nécessité d'une gestion compétente et motivée

La majorité des directeurs et autres cadres supérieurs de l'Unesco n'ont aucune qualification dans le domaine de la gestion et les compétences indispensables semblent à cet égard faire défaut à beaucoup d'entre eux. Une organisation dont les activités se rapportent à des connaissances spécialisées a peut-être naturellement tendance, au moment de pourvoir des postes clés pour la mise en oeuvre du programme, à privilégier plus la maîtrise d'un domaine de spécialisation que les qualités de gestionnaire.

Cependant, une gestion efficace des ressources en personnel est tout aussi importante que les apports techniques fondés sur une longue expérience. La gestion de programmes, de personnes et d'autres ressources, exige toutes sortes de compétences que l'on a souvent tendance à sous-estimer. Si l'aptitude à diriger est innée, les compétences en matière de gestion peuvent être acquises et développées de diverses manières.

La Commission est parvenue à la conclusion que la formation à la gestion est un domaine clé, dans lequel une action décidée et soutenue s'impose et où il est possible d'obtenir des résultats tangibles. Il faut s'en tenir fermement à la règle selon laquelle une formation appropriée à l'encadrement ou à la gestion est nécessaire pour occuper un poste de cadre ou de dirigeant.

Outre qu'ils manquent des compétences nécessaires, les cadres de l'Unesco semblent avoir largement perdu la volonté d'assurer une gestion efficace. Les directeurs et autres responsables craignent les réactions du personnel et sont

convaincus qu'il serait vain d'essayer de le discipliner et de prendre des mesures lorsqu'un fonctionnaire ne donne pas satisfaction. La plupart des cadres estiment qu'il est impossible de punir et que le bon travail n'est pas récompensé. Enfin, la direction semble croire, à tort ou à raison, qu'elle a concédé trop de pouvoirs en matière de gestion du personnel aux associations qui regroupent celui-ci.

Selon la Commission, ce manque de motivation des cadres est une des principales déficiences de la conduite du Secrétariat et il sera malaisé de rétablir la confiance et l'efficacité. Il ne sera possible de résoudre ce problème que si plusieurs autres l'ont déjà été, notamment la définition d'une politique et de principes régissant les rapports entre direction et personnel.

D. Clarification des relations entre les Etats membres, le personnel et la direction de l'Unesco

Il a été continuellement souligné, tout au long des réunions, des discussions et des entretiens informels avec les membres actifs du personnel de l'Unesco, que les Etats membres prenaient, directement ou indirectement, contact avec des membres du personnel ou avec des divisions entières au sujet d'activités pour leur demander des services de diverses sortes. Cela devient de plus en plus fréquent et fait perdre beaucoup de temps au personnel. La Commission pourrait citer des exemples concrets d'unités qui passent jusqu'à 30 % de leur temps de travail à répondre à des demandes.

IV. STRUCTURE ET SYSTEMES ORGANISATIONNELS

A. Observations générales

Décentralisation et responsabilité représentent deux principes fondamentaux d'une gestion moderne. Ces principes deviennent de plus en plus importants en raison de :

- la complexité et l'interdépendance des problèmes,
- la dispersion géographique des activités et des nombreux organismes extérieurs avec lesquels des relations sont entretenues,
- l'existence de moyens rapides et complets de communication à l'échelle mondiale et de traitement de l'information.

Eu égard au caractère planétaire et transdisciplinaire de ses objectifs et de sa mission, l'Unesco est l'exemple même d'une organisation qui pourrait et devrait appliquer ces principes dans l'intérêt de ses Etats membres. Dans une telle organisation, concentrer près de 80 % du personnel au Siège paraît être une mauvaise utilisation stratégique des ressources humaines. Une certaine restructuration du Secrétariat est nécessaire pour répondre aux impératifs de l'heure.

Il serait possible d'atteindre cet objectif en réorganisant le Secrétariat en trois domaines de responsabilité, à savoir :

- un Secteur de la planification et de l'exécution du programme
- un Secteur des relations et de l'information
- un Secteur de l'administration et des finances.

La nature des projets et des programmes de l'Unesco est appelée à changer, à l'avenir, en fonction des progrès de la science, de l'éducation et de la culture ; il est donc sage et nécessaire de donner aux structures un maximum de flexibilité dans tout le Secrétariat et ensuite de préserver cette flexibilité. Ce sont les structures qui doivent être adaptées aux tâches à accomplir et non l'inverse.

Tout doit être mis en oeuvre pour décharger le personnel des tâches d'auto-administration afin qu'il puisse se consacrer aux tâches productives dans le secteur du programme, grâce à l'introduction de techniques et d'outils de gestion modernes. Il faut tout spécialement s'attacher à repérer les cas de duplication et même de multiplication des tâches administratives.

En conséquence, la Commission recommande que le DDG/M, en coopération avec l'Inspection générale, le Bureau du budget et au besoin avec le concours d'experts extérieurs, soit chargé de relever ces cas dans l'ensemble du Secrétariat. A cet égard, il pourrait être particulièrement judicieux d'examiner de près les fonctions du Bureau de coordination des activités opérationnelles, dont un certain nombre d'activité pourraient ou devraient, semble-t-il, être mises en oeuvre ailleurs.

Pour rétablir son prestige et sa réputation de tribune mondiale où sont débattues et traitées les grandes questions touchant l'éducation, la culture et la science qui préoccupent l'humanité, l'Unesco doit pouvoir associer à ses travaux les experts et les penseurs les plus éminents de notre époque.

Les compétences spécialisées requises varient d'un projet à l'autre et en fonction de l'évolution des domaines considérés. C'est pourquoi le personnel participant aux programmes et projets au Siège devrait se limiter à un noyau de fonctionnaires du cadre organique assistés de membres compétents du cadre de service et de bureau, ayant pour tâche de lancer, de coordonner et de suivre les programmes et projets approuvés, et de leur fournir les services requis. La décentralisation hors Siège de certaines activités des projets et des programmes en contact direct avec les Etats membres deviendra de plus en plus nécessaire.

Nombre des grandes questions qui seront celles de l'avenir dans les domaines de compétence de l'Unesco étant de nature transdisciplinaire, il faut assurer la communication, la coordination et la coopération horizontales qui s'imposent entre disciplines.

La Commission formule donc les recommandations suivantes :

- Les efforts déployés en vue de "faire moins, pour faire mieux" doivent être poursuivis. Aucun "camouflage" ne saurait être accepté.
- Les structures relatives aux programmes/projets doivent être souples et adaptées/adaptables aux besoins de chaque programme ou projet.
- Le noyau de personnel chargé de suivre les programmes/projets et de leur fournir les services requis doit être réduit au minimum.
- Il convient de faire appel pour une durée déterminée à des spécialistes extérieurs de très haut niveau pour qu'ils coopèrent à tel ou tel programme ou projet.

La Commission présente ci-après ses conclusions et ses recommandations détaillées concernant :

- la Direction générale
- les secteurs d'exécution du programme
- le Secteur des relations et de l'information
- le Secteur de l'administration et des finances.

B. Nouvelle dénomination des unités organisationnelles

La Commission propose de changer comme suit la dénomination des unités organisationnelles du Secrétariat :

- Les principaux domaines opérationnels devraient désormais être rebaptisés secteurs, à savoir :
 - Secteur de la planification et de l'exécution du programme (PP)
 - Secteur des relations et de l'information (RI)
 - Secteur de l'administration et des finances (AF)

Dans le présent rapport la nomenclature existante a été conservée. Pour éviter toute confusion, la Commission propose en même temps de dénommer départements les anciens secteurs.

C. Restructuration du réseau des relations de travail directes avec le Directeur général

La Commission estime que le Directeur général ne devrait pas être amené à s'occuper de trop de points de détail et être en contact direct avec un trop grand nombre de personnes.

Ayant cet objectif à l'esprit, la Commission a passé en revue les unités organisationnelles relevant directement du Directeur général, qu'elle suggère de restructurer comme suit :

- les seules unités faisant rapport au Directeur général seront les trois secteurs opérationnels :
- le Secteur de la planification et de l'exécution du programme
- le Secteur des relations et de l'information
- le Secteur de l'administration et des finances.

Les membres permanents de la Direction générale seraient le Directeur général et les responsables de ces trois secteurs. Ce sont les membres de la Direction générale qui, aidés de membres du Secrétariat en tant que de besoin, auraient la responsabilité de l'administration générale de l'Organisation.

Par l'intermédiaire d'un secrétaire nommé à cet effet, la Direction générale serait également chargée d'appliquer les réformes et les changements proposés.

Afin de garantir la qualité des programmes et des projets, ainsi que l'efficacité de l'Organisation, et aussi de permettre aux membres du personnel d'être entendu lorsque cela est nécessaire, la Commission propose :

- de séparer l'Unité centrale d'évaluation du programme (CEU) de PBE, afin qu'elle relève directement du Directeur général ;
- de transférer les services de gestion, qui relèvent actuellement de l'Inspection générale, au Secteur de l'administration et des finances proposé, conformément à la nature de ces services.

En conséquence le rôle de l'Inspection générale sera redéfini afin que l'accent soit mis sur les tâches importantes que sont les contrôles financiers et de gestion et les inspections au Siège et hors Siège.

En ce qui concerne le Médiateur et l'Office des normes internationales et des affaires juridiques les relations demeureront inchangées.

D. Structure organisationnelle des secteurs d'exécution du programme

D.1 Introduction

La Commission a étudié la question de la structure des secteurs d'exécution du programme, après un examen attentif du Plan à moyen terme pour 1990-1995 (25 C/4) et du Programme et budget pour 1990-1991 (25 C/5), approuvés par la Conférence générale à sa vingt-cinquième session (Paris, 1989).

Pour élaborer leur analyse et leurs recommandations, les membres de la Commission ont tiré profit des entretiens qu'ils ont eus avec un certain nombre de spécialistes et de hauts responsables du Secrétariat, ainsi qu'avec les associations du personnel. La Commission a donc pu fonder son analyse des difficultés que soulève la structure actuelle de l'Organisation sur l'expérience acquise à l'intérieur du Secrétariat. La plupart des observations et commentaires généraux formulés à ce sujet ne s'appliquent pas aux seuls secteurs du programme, mais intéressent l'ensemble du Secrétariat.

Les recommandations visant la restructuration des secteurs d'exécution du programme tiennent également compte des vues des membres du personnel et des propositions préliminaires de réorganisation soumises par les secteurs au Directeur général pour examen.

La Commission a centré son attention sur l'exécution du programme et les secteurs qui en sont chargés, mais on trouvera également ici quelques observations au sujet de certaines divisions et unités administratives. En ce qui concerne la structure organisationnelle, la Commission estime qu'elle a pour principale fonction de fournir au Directeur général une vue d'ensemble des besoins organisationnels du nouveau programme. Cette perspective globale est peut-être plus difficile à percevoir de l'intérieur. Par ailleurs, la Commission respecte la connaissance plus détaillée, directe, que les membres du Secrétariat ont de telle ou telle division ou unité au sein des secteurs et se garde de formuler des recommandations détaillées en matière de structure. Elle considère donc son travail comme complémentaire des études de réorganisation qui sont en cours à l'intérieur de l'Unesco.

La Commission reconnaît que, dans toute étude de réorganisation, la mise en oeuvre de mesure de décentralisation est appelée à jouer un rôle décisif. Toutefois, elle n'a pu étudier cette question de façon suffisamment approfondie pour l'évoquer de manière détaillée dans les présentes propositions. Ses recommandations portent donc uniquement sur l'organisation du Secrétariat au Siège de l'Unesco.

- Pourquoi restructurer ?

Les arguments en faveur d'une restructuration des secteurs du programme se fondent sur deux constats généraux :

- Le nouveau Plan à moyen terme pour 1990-1995 est, dans son "esprit" et sa structure, interdisciplinaire et intersectoriel. Cette approche plus intégrée de la réalisation des tâches qui incombent à l'Unesco est évidente dans les parties du Plan qui traitent à la fois des entreprises intellectuelles et de la mise en oeuvre opérationnelle au niveau des pays. Ce nouveau paradigme a été accueilli favorablement par la Conférence générale à sa vingt-cinquième session.
- La structure actuelle des secteurs du programme pose un certain nombre de problèmes, au premier rang desquels figurent l'insuffisance de la coopération entre les divisions et les secteurs lors de l'exécution du dernier Plan à moyen terme (1985-1989) ainsi qu'un manque de coordination des activités menées sur le terrain au niveau des pays.

La Commission estime qu'il y a, à l'heure actuelle, une discordance entre la structure du programme de l'Unesco et l'organisation du Secrétariat. Elle a examiné les mécanismes actuels de liaison entre les secteurs, tels que les bureaux de coordination et les comités intersectoriels qui sont chargés des activités intersectorielles concernant par exemple les femmes, les jeunes et l'environnement. Elle a des suggestions à faire au sujet de ces mécanismes et de la structure organisationnelle en soi.

D.2 La réorganisation en tant que processus :
quelques principes et mises en garde

Le Secrétariat de l'Unesco, comme celui d'autres grandes organisations, a déjà subi des changements de structure. En général, ces changements n'ont touché que certaines unités ou les rapports hiérarchiques entre unités. C'est une transformation plus radicale qui est envisagée ici, telle que l'on puisse parler d'une "nouvelle Unesco".

Il est juste de s'interroger sur les chances actuelles de succès d'une réorganisation du Secrétariat, attendu que certains changements introduits dans le passé n'ont pas servi à grand-chose. C'est ce qui nous conduit à énoncer certains principes à suivre et à formuler certaines mises en garde au sujet d'éventuels écueils.

- La réorganisation n'est pas en soi une solution

La réorganisation, aussi bien conçue soit-elle, peut ajouter au problème si elle ne s'accompagne pas d'autres changements, consistant notamment à améliorer les procédures et la politique du personnel ainsi que les communications internes et les relations humaines au sein du Secrétariat. Aussi, la Commission est-elle fermement convaincue que la réorganisation du Secrétariat doit aller de pair avec la mise en oeuvre des autres recommandations qu'elle formule en matière de communications, de politique du personnel et de formation.

- Il n'y a pas de modèle d'organisation "idéal"

Une organisation, comme son nom l'indique, est une entité organique qui est sensible à ses propres besoins et à son environnement. En d'autres termes, tout comme un organisme vivant, elle évolue. En même temps, il existe différentes écoles de pensée en matière de structure organisationnelle et des modes se développent incontestablement qui privilégient tel ou tel modèle d'organisation au fur et à mesure qu'évoluent la théorie et la pratique.

La Commission pense qu'il n'existe pas un modèle idéal qui s'offre à l'Unesco comme "sur un plateau". Au contraire, celle-ci doit s'attacher à combiner des éléments de différents modèles afin de créer les structures les mieux adaptées à sa mission et à ses ressources. Ces structures et ces processus sur mesure varieront selon les secteurs et les fonctions considérés.

- La réorganisation doit être un processus participatif

N'importe quelle structure ou presque est capable de bien fonctionner, pourvu que le personnel le veuille. De même, toute réorganisation peut être sabotée de l'intérieur, si le personnel y est hostile ou ne la comprend pas. L'adhésion du personnel, à tous les niveaux, à la nouvelle structure ainsi qu'à sa fonction et à son objectif est donc la clé de son succès. Cette règle, qui peut paraître aller de soi, n'a pourtant pas été généralement observée lors des réorganisations passées de l'Unesco.

Pour les fonctionnaires d'une organisation, la mise en place d'une nouvelle structure peut signifier de nouveaux collègues, une modification des rapports hiérarchiques et un autre bureau, ainsi que de nouvelles descriptions d'emploi. Pour le gestionnaire, elle peut signifier une perte ou un gain de

responsabilités et de ressources, qui sont perçus comme une redistribution de "territoire" ou de pouvoir. Il y a là des facteurs possibles de conflits, de tension nerveuse chez certains membres du personnel et de création de nouvelles chances pour d'autres. En tout état de cause, la réorganisation modifie l'environnement de travail quotidien des membres du personnel.

La Commission demande instamment au Directeur général de tenir dûment compte du facteur humain dans le processus de réorganisation et de favoriser aussi bien un débat exhaustif du personnel sur les changements de structures qu'il aura proposés que la participation de tous les fonctionnaires à la mise en oeuvre des changements qu'il aura en définitive décidés.

A ce propos, la Commission a un certain nombre d'observations à formuler :

- Qu'ils approuvent ou non, en tant qu'individus, le résultat final, les membres du personnel seront probablement plus motivés si leurs opinions ont été entendues et prises en considération.
- Donner au Secrétariat la possibilité de discuter des nouvelles structures et procédures proposées avant qu'elles ne soient mises en place permettra d'identifier des problèmes qui pourront alors être prévenus et résolus lors de la phase d'exécution.
- Le personnel de direction devrait être réellement ouvert aux idées neuves sur la réorganisation qui seront émises pour les fonctionnaires pendant la phase de discussion des propositions.
- Les membres de ce personnel devraient considérer que leurs fonctions leur imposent de participer à ces débats et de prévoir une durée suffisante pour leur déroulement.
- Les débats devraient avoir lieu au sein non seulement des unités de l'"ancienne structure", ce qui risque de déséquilibrer la discussion en favorisant la résistance au changement, mais aussi de groupements de personnel représentant la nouvelle structure proposée. Cette façon de procéder facilitera l'émergence d'une attitude plus ouverte sur l'avenir et favorisera la mise sur pied de nouvelles équipes ou la naissance d'un "esprit de corps" pendant la phase de discussion, ce qui rendra plus aisée la phase d'exécution.

Ces observations vont dans le sens des recommandations de la Commission concernant la modification du mode de gestion à l'Unesco (chapitre III).

- Il ne faut pas réorganiser les unités en faisant abstraction du contexte

Le Directeur général a une occasion exceptionnelle, d'envisager la réorganisation du Secrétariat dans son ensemble, vu les changements indiqués par le nouveau Plan à moyen terme. Cela veut dire non pas que l'on va restructurer tout le Secrétariat, mais que la réorganisation de toute partie de l'Organisation doit être conçue dans le cadre de la structure et de la fonction globales du Secrétariat.

La Commission constate qu'aucune des tentatives passées de réorganisation de l'Unesco n'a été inspirée par une approche globale.

Concrètement, cela signifie que pour mettre au point une stratégie de réorganisation il faut partir non de l'unité elle-même mais de la tâche accomplie. Ainsi, comme il est expliqué au chapitre V du présent rapport, si le Bureau du personnel est une unité clé pour l'administration du personnel, la tâche de gestion du personnel est répartie entre tous les personnels de direction de tous les secteurs du Secrétariat. Il ne suffit donc pas de réorganiser le Bureau du personnel pour résoudre les problèmes de gestion du personnel à l'Unesco.

De même, la tâche des relations extérieures implique des membres du personnel qui n'appartiennent pas au Bureau des relations extérieures, et la tâche d'information du public occupe des membres du Secrétariat qui sont extérieurs à l'Office de l'information du public. Lorsque l'on entreprend de restructurer ces unités pour en améliorer l'efficacité interne, il faut examiner comment ces tâches ou fonctions sont disséminées dans toute l'Unesco de façon à mettre en place des structures et des systèmes appropriés à l'échelle de l'Organisation. Cela aidera à éviter une situation où la structuration d'unités prises séparément accroît peut-être l'efficacité interne de chaque unité mais n'améliore pas nécessairement l'efficacité ou la qualité globale de l'exécution de ces tâches à l'échelle du Secrétariat.

- La réorganisation ne remplace pas une bonne gestion

La Commission a noté un certain cynisme chez nombre de membres du personnel interrogés sur la question de la réorganisation. Cette attitude s'explique en partie par la tradition, à l'Unesco, d'un mode de gestion "ex-cathedra", qui voulait que la mise en place de nouvelles structures soit annoncée sans discussion ou presque avec ceux qui étaient les plus directement

concernés. Toutefois, la Commission a aussi entendu dire que, dans le passé, la réorganisation a été utilisée par de hauts responsables comme un moyen d'éviter de s'attaquer plus directement aux problèmes de gestion. Un exemple souvent cité est celui de la création d'un poste de coordonnateur ou d'un comité de coordination pour contourner un directeur récalcitrant au lieu de l'amener à modifier son comportement ou de le remplacer.

La Commission souhaite vivement que la réorganisation du personnel aboutisse cette fois-ci à une rénovation du Secrétariat et soit perçue comme telle. Pour cela, elle doit être considérée comme un élément parmi d'autres d'un ensemble de pratiques constituant une bonne gestion.

D.3 Éléments constitutifs des secteurs d'exécution du programme de l'Unesco

Les secteurs d'exécution du programme de l'Unesco sont actuellement organisés sur une base sectorielle - quatre secteurs du programme correspondant aux domaines de compétence de l'Unesco et deux secteurs de soutien du programme. Les principaux éléments de l'organigramme sont les suivants :

- secteurs du programme, comprenant les divisions et secrétariats des programmes intergouvernementaux
- secteurs de soutien du programme
- unités centrales, unités spécialisées, unités de coordination.

Chaque secteur est divisé en unités plus petites, qui portent généralement le nom de divisions dans les secteurs du programme et d'offices ou de bureaux dans les secteurs de soutien du programme. La structure de l'autorité hiérarchique à l'Unesco correspond à cette division en secteurs et divisions (ou bureaux et offices).

Si la structure sectorielle est très développée, les éléments intersectoriels sont beaucoup plus faibles. Cela était moins gênant lorsque le programme de l'Unesco correspondait plus ou moins à ses secteurs. Mais l'évolution de la réflexion sur la science et la culture a conduit à un effacement des clivages traditionnels entre les disciplines, contribué à mettre davantage l'accent sur les domaines interdisciplinaires et exercé une influence intellectuelle sur le programme de l'Unesco. Le développement des activités opérationnelles a également contraint l'Unesco à reconnaître la nécessité d'une capacité accrue d'intervention intersectorielle sur le terrain.

Pourtant, la continuation de la domination des secteurs, l'insuffisance reconnue de la coopération intersectorielle et la tendance à laisser les projets opérationnels aux unités opérationnelles spécialisées des secteurs et divisions, constituent autant d'indices de l'inadaptation de la structure actuelle du Secrétariat aux besoins du programme de l'Unesco.

La Commission a des propositions spécifiques à formuler en ce qui concerne le renforcement des éléments horizontaux (intersectoriels) au sein du Secrétariat, mais au préalable, il lui paraît nécessaire de formuler quelques observations générales sur certains éléments de la structure actuelle.

- Secteur du programme

Actuellement, les quatre secteurs du programme - éducation (ED), sciences exactes et naturelles (SC), sciences sociales et humaines (SHS), et culture et communication (CC) - sont chargés de mettre en oeuvre les programmes du Plan à moyen terme. Ces secteurs présentent certains points communs avec les structures administratives des gouvernements nationaux et des universités et correspondent donc à des structures identifiables dans les Etats membres. Cette similarité a été l'un des atouts de la structure sectorielle auprès des Etats membres. Mais elle a aussi été un obstacle au changement puisque les "clientèles" spécialisées des divisions des secteurs du programme ont pu quelquefois agir comme des groupes de pression extérieurs pour s'opposer aux changements de structure des secteurs.

La Commission a également noté qu'avec des effectifs sensiblement différents, les quatre secteurs du programme comportent à peu près le même nombre de division. Le secteur de l'éducation, qui compte environ 150 postes du cadre organique comprend six divisions, comme le secteur des sciences sociales et humaines qui n'a que 50 postes du cadre organique. Quant au secteur des sciences exactes et naturelles il comporte neuf divisions pour moins de 100 postes du cadre organique.

Autrement dit, l'importance des effectifs varie considérablement d'une division à l'autre, que l'on considère les postes établis ou les postes effectivement pourvus. La Commission s'est fréquemment entendu dire que les ressources en personnel de certaines divisions se situaient en-dessous de la "masse critique" qui leur aurait permis de s'acquitter efficacement de leurs tâches d'exécution du programme ou d'être un partenaire international crédible dans leur domaine. Cela est particulièrement vrai pour certaines divisions des secteurs des sciences exactes et naturelles et des sciences sociales et humaines.

L'organigramme de l'Unesco se caractérise par un nombre relativement important de petites divisions dirigées en général par un fonctionnaire de classe D-1 ou plus rarement D-2. Cela pose à l'Organisation un certain nombre de problèmes : nombre élevé de directeurs par rapport au personnel du cadre organique et au personnel d'appui ; divisions aux effectifs trop réduits pour fonctionner efficacement et directeurs soucieux de défendre leur "territoire" au point de refuser parfois de coopérer avec d'autres divisions, en partie au moins parce qu'ils ne disposent pas des moyens nécessaires pour adopter une attitude plus ouverte. Les divisions sont décrites comme des "fiefs" par leur personnel.

Cependant, la Commission a également constaté que les membres du personnel ont généralement tendance à s'identifier à leur division. C'est l'unité organisationnelle qui, dans son fonctionnement, se rapproche le plus d'une "équipe", celle au sein de laquelle on a l'impression de pouvoir collaborer entre collègues. Au-delà de la division, la coopération et "l'esprit de corps" sont plus difficiles à mettre en oeuvre. Quant à la coopération entre divisions, elle est apparemment aussi difficile à l'intérieur de chaque secteur qu'au niveau intersectoriel. Le problème se situe donc davantage au niveau des divisions (et des directeurs) qu'au niveau sectoriel.

- Secrétariats des programmes intergouvernementaux

Il y a à l'Unesco un certain nombre de programmes intergouvernementaux dotés de leurs propres organes directeurs ou comités d'Etats membres et de leur propre secrétariat. Même si leurs statuts diffèrent dans les détails, on peut inclure dans cette catégorie les secrétariats de la Commission océanographique intergouvernementale (COI), du Programme sur L'homme et la biosphère (MAB), du Programme hydrologique international (PHI), de la Décennie mondiale du développement culturel et du Comité du patrimoine mondial. L'existence de ces secrétariats tend à atomiser encore davantage la structure des secteurs du programme, vu que leurs directeurs et certains Etats membres souhaitent les préserver et les valoriser en tant qu'unités distinctes. Les secteurs du programme doivent également fournir des services à ces organes intergouvernementaux de même qu'aux Etats membres d'une manière plus générale, ce qui contribue à alourdir encore leur charge de travail.

La Commission considère que dans la réorganisation des secteurs du programme, il faudra accorder une attention particulière aux secrétariats des programmes intergouvernementaux et qu'il ne saurait y avoir de solution unique applicable à tous les cas. S'agissant des sciences de la mer, par exemple, il serait peut-être nécessaire de préserver les identités distinctes du Secrétariat de la COI et de l'actuelle division des sciences de la mer au sein d'une unité regroupant l'ensemble des sciences de la mer, car la COI a beaucoup plus d'autonomie par rapport à l'Unesco que certains autres programmes intergouvernementaux.

Toutefois, lorsqu'une division ne s'occupe de la mise en oeuvre d'aucun élément du programme en dehors du programme intergouvernemental considéré, il pourrait être préférable de la rebaptiser secrétariat. Tel semble être le cas de la Division des sciences de l'eau (PHI) et de la Division des sciences écologiques (MAB).

Le cas du Programme MAB mérite un examen plus poussé. Le MAB faisait initialement parti des activités de la Division des sciences écologiques, mais depuis 20 ans, il n'a cessé de se développer alors que les autres activités de la Division ont été peu à peu réduites dans chaque Plan à moyen terme jusqu'à leur disparition complète dans le nouveau Plan (1990-1995). Le Programme MAB étant conçu sur une base interdisciplinaire et intersectorielle, son rattachement à une des divisions du secteur des sciences exactes et naturelles soulève depuis longtemps des difficultés de mise en oeuvre, notamment (mais pas uniquement) en ce qui concerne les contributions des sciences sociales. La Commission est persuadée que dans le cadre d'une réorganisation d'ensemble, le Programme MAB serait renforcé s'il devenait une activité intersectorielle. En pareil cas, la Division des sciences écologiques, n'étant plus qu'une coquille vide, serait sans doute vouée à disparaître.

- Coordination

La Commission s'est penchée avec une attention particulière sur le rôle de la coordination au sein des secteurs d'exécution et, plus généralement, sur les liens intersectoriels. Il y a un besoin manifeste de mécanismes de coordination au sein de l'organisation sectorielle. Les principaux moyens utilisés par l'Unesco sont les unités de coordination, les comités intersectoriels (équipes spéciales, groupes de travail) et les projets intersectoriels.

. Unités de coordination

A l'Unesco, les unités de coordination ont plusieurs fonctions :

- servir, au sein de l'Unesco, de points de convergence pour les échanges d'informations, et fournir des informations spécialisées ;
- servir de premiers points de contact pour les organismes extérieurs, les Etats membres et les demandes individuelles ;
- organiser des comités informels de coordination ou de coopération intersectorielle ;
- coordonner la préparation des documents ;
- promouvoir les activités relevant de leur domaine de compétence ;
- participer à l'exécution d'activités spécifiques.

Un des problèmes qui se posent est que l'on attend généralement d'une unité de coordination davantage que ne le permettent les ressources qui lui sont allouées. Dans le cas de la coordination des activités relatives à la condition de la femme, il a été indiqué à la Commission que le travail de coordination de la préparation des documents, contributions de l'Unesco à l'ONU et autres rapports absorbait une grande partie du temps de la personne responsable, lui en laissant peu pour la promotion ou l'exécution d'activités.

Les divisions du programme ont également tendance à considérer que les unités de coordination ne font que créer un surcroît de paperasse et de réunions et ne leur sont guère utiles.

Etant donné que les unités de coordination sont conçues pour s'ajouter à la structure sectorielle, elles ne peuvent être efficaces que si elles s'appuient sur des bases de données et des systèmes d'information qui leur permettent de rendre des services tant au sein du Secrétariat qu'à l'extérieur au lieu de constituer un poids mort au plan administratif. L'affirmation de cette vocation au sein du Secrétariat encouragera aussi une attitude plus positive de la part des secteurs et donc facilitera l'échange et la coordination de l'information.

Une autre difficulté à laquelle sont confrontées les unités de coordination est qu'elles n'ont aucun pouvoir pour contraindre les divisions à coopérer les unes avec les autres pour l'exécution du programme. Leurs efforts de coordination demeurent donc théoriques et sans effets pratiques. La Commission a noté que, bien que la personne chargée de coordonner les activités relatives à la condition de la femme ait la responsabilité de ces activités dans le Plan à moyen terme, les fonctions énumérées ne comportent pas la coordination de l'exécution desdites activités.

. Structures intersectorielles

L'attention de la Commission a été attirée sur un certain nombre de mécanismes intersectoriels - comités, équipes spéciales, groupes de travail et projets. A cet égard, elle souhaite faire les observations suivantes :

- Les comités intersectoriels ou interdivisions sont surtout efficaces lorsqu'on leur assigne une tâche bien définie, en particulier l'exécution d'un projet ou la solution d'un problème.
- Ils sont d'autant moins efficaces que leur mandat est général, qu'ils n'ont pas de tâches spécifiques à accomplir et que leur principale fonction est l'échange d'informations.
- Les comités les plus efficaces sont ceux dont les membres ont les compétences spécialisées appropriées et s'intéressent aux questions qui leur sont confiées et deviennent inefficaces lorsque leurs membres sont là essentiellement pour défendre les intérêts de leur division.
- La composition de ces comités ne devrait pas dépendre des ADG ou directeurs qui ont tendance à envoyer aux réunions différents représentants ; les membres des comités devraient y siéger à titre personnel, en tant que spécialistes, et il faudrait assurer la continuité de la représentation.
- Les activités intersectorielles fonctionnent d'autant mieux qu'elles ne sont pas imposées d'en haut à un Secrétariat en grande partie réticent.
- L'animation des comités intersectoriels doit être confiée de préférence à une personne capable de stimuler ou de faciliter le dialogue plutôt qu'à un coordonnateur n'ayant qu'un rôle passif ; ou évitera d'en confier la présidence à un directeur ou un ADG y siégeant de droit.

. Mécanismes intersectoriels extérieurs au programme

La Commission a été informée de la création récente à l'Unesco de mécanismes d'échanges de vues et d'idées moins structurés, notamment des "cercles d'idées". Dans bien des cas, les réseaux efficaces d'information mis en place et utilisés par les membres du personnel au sein d'organisations complexes ont pour origine des contacts noués dans des contextes qui ne sont pas strictement liés au programme ou aux fonctions. On peut citer comme exemples courants les stages de formation ou d'orientation du personnel, les cours de langues et cours spécialisés, et les activités sociales, telles les activités sportives et les manifestations culturelles.

La Commission recommande tout particulièrement les débats d'idées et séances de "remue-méninges", qui peuvent jouer un rôle important dans le renouvellement intellectuel et l'innovation au sein du Secrétariat de l'Unesco.

D.4 Une conception de la réorganisation

Dans son examen de la structure organisationnelle d'ensemble du Secrétariat, la Commission a tenu compte des éléments suivants :

- la mission de l'Unesco ;
- le Plan à moyen terme (1990-1995) approuvé ;
- le budget et les ressources humaines disponibles ;
- la nécessité de servir utilement les organes directeurs ;
- la mise en oeuvre de politiques telles que celles d'informatisation et de décentralisation.

Ses propositions se fondent également sur la structure actuelle et sur le fait que, loin de partir de rien, on dispose d'un Secrétariat qui fonctionne.

La Commission a étudié un certain nombre de modèles possibles : une organisation sectorielle (statu quo) ; une série de modèles matriciels ou varierait l'attribution relative des pouvoirs et des ressources entre les axes verticaux (sectoriels) et les axes horizontaux (projets) ; et une structure organisationnelle plus strictement axée sur les projets.

En gros, la Commission propose pour l'Unesco un modèle "mixte", dans lequel la structure sectorielle est maintenue mais simplifiée et complétée par un nombre restreint de projets intersectoriels dotés de ressources et d'une autonomie suffisantes pour mettre en oeuvre certaines parties du Plan à moyen terme.

En l'absence de ressources supplémentaires, ces propositions impliquent le transfert de postes, de crédits et de pouvoirs des secteurs et des divisions existantes aux nouvelles structures intersectorielles. Les ressources limitées dont dispose l'Unesco réduisent le nombre de projets transversaux qui peuvent être établis au cours du premier exercice biennal, 1990-1991. Elles appellent aussi une rationalisation du nombre de petites divisions dans les secteurs, que soient ou non établis de nouveaux projets intersectoriels auxquels des postes seraient affectés.

La Commission propose également de transférer le bureau de planification du programme (BP) de sa place actuelle dans l'organigramme à la partie "Programme".

Dans sa conception d'ensemble, la réorganisation des secteurs du programme proposée par la Commission comporte les éléments suivants :

- Regroupement des divisions actuelles

A titre de stratégie générale, la Commission estime que les divisions actuelles pourraient être regroupées pour :

- réajuster les compétences techniques des divisions en fonction des besoins du nouveau Plan à moyen terme ;
- faciliter une mise en oeuvre plus intégrée du programme ;
- créer des unités administratives plus vastes, avec un accroissement des effectifs encadrés par rapport au personnel d'encadrement et une diminution des doubles emplois au niveau des fonctions.

Dans un certain nombre de cas, les divisions actuelles pourraient garder leur identité distincte en tant qu'unités dans le cadre des divisions plus vastes qui sont proposées. Ces unités seraient en principe dirigées par un chef d'unité de classe P-4/P-5.

Les nouvelles divisions seraient des groupes d'unités correspondant aux grandes parties du programme et auraient normalement à leur tête un directeur de classe D-1 ou D-2.

Un des résultats serait une réduction du nombre des directeurs et une modification de leurs descriptions d'emploi, de sorte que leurs tâches comprennent l'encouragement des approches interdisciplinaires et de la coordination entre unités. Les directeurs devraient être à la fois de bons administrateurs, des animateurs et des catalyseurs.

Les chefs d'unité relèveraient des directeurs des divisions (groupes d'unités) mais ne seraient pas des "mini-directeurs". Leur rôle serait plutôt celui de "chefs d'équipe" de petits groupes de cadres. Il faudra réexaminer les systèmes de contrôle de l'activité bureaucratique et de la gestion pour éviter les doubles emplois entre les fonctions des chefs d'unité et l'ensemble de celles que remplissent les directeurs des divisions actuelles dans le domaine de l'administration et de la gestion : par exemple, la nécessité de visas pour les lettres et les mémorandums de routine. Ainsi, ce poste de chef d'unité permettrait d'offrir aux jeunes membres du Secrétariat de plus grandes possibilités d'acquérir une expérience de direction.

Etant donné le nombre actuel de postes dans les secteurs et les principaux domaines du Programme, le nombre des nouvelles divisions, plus vastes, au sein de chaque secteur ne devrait pas dépasser quatre ; autrement dit, les divisions devraient être des regroupements des divisions existantes, et ne devraient pas perpétuer la situation présente.

- Eléments transversaux

La Commission propose que soient créés des structures transversales qui traversent les structures des divisions. Ces éléments transversaux ont pour caractéristiques d'être limités dans le temps et axés sur une tâche donnée, outre qu'ils ont besoin des apports de plusieurs divisions.

L'examen du nouveau programme de l'Unesco donne à penser qu'il faut des éléments transversaux à deux niveaux : intrasectoriel et intersectoriel. Par ailleurs, certaines activités exigent un temps de travail important et une relative autonomie d'action, tandis que pour d'autres, il peut suffire d'assurer une meilleure coordination entre les divisions et de disposer des services d'un personnel ne consacrant à ces activités qu'une partie de son temps.

Le Directeur général souhaitera donc peut-être envisager deux types de structures transversales, qui pourraient être dénommés projets transversaux et équipes spéciales intersectorielles (ou interdivisions).

- En ce qui concerne les projets transversaux, un certain nombre de postes établis devraient en principe leur être attribués, dont au moins quelques-uns seraient des postes à temps complet. Ces projets seraient dirigés par un coordonnateur de classe D-1, disposeraient d'un budget propre et serviraient à exécuter une partie du programme. Leur personnel viendrait de plusieurs des divisions actuelles et représenterait toute une gamme de disciplines ou de compétences ; il s'y ajouterait, le cas échéant et en fonction des disponibilités, des ressources en personnel nouvelles.

Lorsque le projet transversal se situera dans le cadre d'un secteur, le coordonnateur relèvera en principe de l'ADG. Pour les projets transversaux intersectoriels, le coordonnateur pourrait relever soit de l'ADG le plus approprié soit du DDG/P. Sur le plan matériel, il faudrait que les membres de l'équipe du projet soient installés ensemble, dans les mêmes locaux.

- Quant aux équipes spéciales interdivisions, elles pourraient rassembler des divisions d'un même secteur ou de plusieurs.

Il pourra s'agir d'une espèce de "comité de coordination", bénéficiant ou non toute l'année des services à temps complet d'une personne (le chef de l'équipe spéciale), d'un groupe de personnes dont le temps de travail serait réparti, selon des modalités précises entre leur division d'origine et l'équipe spéciale, ou encore de formules intermédiaires.

L'équipe spéciale aurait un cadre chronologique, un budget et des tâches à accomplir bien définis. Sa dotation en personnel pourrait être flexible, afin de répondre aux besoins du "cycle de vie" du Programme. Cette flexibilité sera plus facile à assurer si la plupart des membres de l'équipe spéciale dépendent administrativement d'une division dont on puisse les détacher selon les besoins.

Le chef de l'équipe spéciale devrait être en principe un spécialiste du programme de classe P-4 ou P-5, mais on peut envisager des cas où il serait préférable de désigner un fonctionnaire de rang supérieur (ou inférieur ?).

Le chef de chaque équipe spéciale pourrait relever d'un directeur, s'il existe clairement une division "d'origine", ayant un intérêt majeur dans l'activité de l'équipe, ou de l'ADG le plus approprié.

D.5 Propositions de changements à apporter aux secteurs du programme

Comme cela a été indiqué plus haut, la Commission a pu avoir des entretiens avec le personnel et prendre connaissance des propositions de restructuration formulées par les secteurs. D'une manière générale, ses conceptions concernant la réorganisation sont analogues à celles qui s'expriment dans les secteurs du programme.

La Commission a un certain nombre de suggestions à formuler en ce qui concerne différents secteurs. Dans certains cas, elles sont tout à fait conformes aux propositions des secteurs eux-mêmes et ne sont pas traitées en détail. Dans d'autres, elles indiquent des solutions de rechange que le Directeur général pourra étudier.

- Secteur de l'éducation

Le Secteur de l'éducation propose de rassembler les six divisions qui le composent actuellement en quatre "groupes" de divisions, qui correspondraient aux principaux éléments du nouveau programme, et d'établir deux équipes spéciales (pour assurer le Secrétariat de l'Année internationale de l'alphabétisation et pour la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous).

Ces propositions sont tout à fait conformes aux vues de la Commission. La seule suggestion nouvelle qui pourrait être faite serait de faire du Projet spécial sur l'éducation et l'information relatives à l'environnement une activité transversale (projet intersectoriel) mettant à contribution les secteurs de l'éducation, des sciences exactes et naturelles et des sciences sociales et humaines.

- Secteur des sciences exactes et naturelles

Le Secteur des sciences exactes et naturelles comprend à l'heure actuelle sept divisions - dont deux (SC/ECO et SC/HYD) sont des secrétariats de programmes intergouvernementaux - et deux autres secrétariats (COI et PII). Un certain nombre de divisions ne compte qu'un petit nombre de postes établis, dont quelques-uns seulement sont actuellement pourvus.

La Commission a deux recommandations générales à formuler au sujet du Secteur des sciences. D'une part, il faut en priorité rendre aux divisions leur effectif normal en recrutant du personnel pour occuper les postes vacants du cadre organique si l'on veut que l'Unesco continue à faire autorité dans le domaine des sciences et dans l'échange scientifique international. D'autre part, et sans préjudice des nominations aux postes actuellement vacants, les divisions du Secteur des sciences devrait être regroupées.

La Commission considère que les divisions actuelles se partagent de par leur nature en deux groupes :

- (a) recherche et formation scientifiques et technologiques (SER, PII et TER),
- (b) sciences de l'environnement (GEO, HYD, OCE, COI),

et distingue deux activités transversales (projets intersectoriels) :

- (a) L'homme et la biosphère (SC/ECO),
- (b) Science, technologie et société (SC/STS).

La Commission propose deux autres structures possibles pour le Secteur. La première, qui est la plus simple, est aussi celle qui suppose les plus grands changements :

Deux divisions :

1. Sciences exactes et naturelles et technologie (SER, PII et TER) ;
2. Sciences de l'environnement (GEO, HYD, OCE, COI).

Deux projets intersectoriels :

1. L'homme et la biosphère (ECO)
2. Science, technologie et société (STP).

Une autre possibilité, impliquant un changement moindre par rapport à la situation actuelle, est la suivante :

Quatre divisions :

Sciences exactes et naturelles (SER)

Technologie (TER)

Sciences de la terre (GEO, HYD)

Sciences de la mer (OCE, COI)

Deux projets intersectoriels :

MAB

Science, technologie et société

On peut à l'évidence imaginer aussi des formules intermédiaires, les structures étant conçues sur la base d'un regroupement, soit des sciences exactes et naturelles et de la technologie en une seule division, soit des sciences de la terre et de la mer en une seule division, qui serait celle des sciences de l'environnement.

La Commission estime que les avantages et les inconvénients de chacune de ces différentes formules demandent à être examinés plus avant au sein du Secrétariat. Elle est consciente des difficultés que soulève le regroupement des unités du Secteur des sciences et des tensions auxquelles des propositions récentes émanant du Secteur ont donné lieu ; elle a deux commentaires à formuler à ce sujet. Tout d'abord, la réorganisation de l'Unesco ne s'opère pas dans un monde idéal, où chaque division conserverait son indépendance. Un certain regroupement des divisions du Secteur des sciences est indispensable compte tenu des contraintes financières auxquelles l'Unesco est actuellement confrontée.

Ensuite, il y a déjà eu un certain regroupement des disciplines scientifiques fondamentales, en particulier dans la Division de la recherche et de l'enseignement supérieur scientifique (SER) qui comprend des sections s'occupant de la physique, de la chimie, des mathématiques etc. L'ampleur du champ de la physique ou la chimie modernes, par exemple, milite en faveur du maintien de SER en tant que division distincte mais renforcée. Il est bon d'avoir ce point de comparaison présent à l'esprit quand on envisage de regrouper en une ou deux divisions les unités qui, telles GEO, HYD et OCE-COI, s'occupent des sciences de l'environnement. Collectivement, la diversité scientifique n'est peut-être pas plus grande que celle qui existe déjà à SER et à TER.

La réduction du nombre des divisions soulève manifestement un certain nombre de problèmes au plan des ressources humaines, dont le moindre n'est pas la disparition d'un certain nombre de postes du cadre des directeurs. De l'avis de la Commission, en étoffant les divisions on accroîtrait à la fois leur capacité et leurs compétences spécialisés, et leur aptitude à mettre en oeuvre des activités intégrées.

La Commission propose que la Division des sciences écologiques soit baptisée Secrétariat du Programme sur l'homme et la biosphère et que ce programme devienne une activité transversale, intersectorielle. Par sa conception et ses objectifs, le MAB transcende de beaucoup les limites des sciences écologiques ou même du Secteur des sciences exactes et naturelles. Si ce programme est hautement apprécié et constitue l'une des activités phares de l'Unesco, on lui reproche, depuis sa création, de ne pas faire suffisamment appel aux autres sciences de l'environnement, aux sciences sociales et à la culture et la communication.

Aussi la Commission estime-t-elle qu'en transformant le MAB en un projet intersectoriel et en adjoignant au personnel qui s'en occupe des fonctionnaires venus des autres secteurs, l'Unesco se doterait d'un programme extrêmement bien structuré pour l'accomplissement d'une tâche redoutable : proposer des stratégies relatives à l'environnement et au développement durable.

La Commission est d'avis qu'une structure intersectorielle analogue est nécessaire pour la mise en oeuvre du nouveau programme concernant la science, la technologie et la société. Ce programme a trait notamment à la politique, à la culture et à l'éthique considérées dans leurs relations avec la science et la technologie - autant d'éléments qui touchent aux domaines de compétence des secteurs des sciences sociales et humaines et de la culture et de la communication.

La Commission comprend que le Directeur général a donné récemment à l'environnement une place centrale à l'Unesco et considère que ses propres recommandations sont de nature à conforter cette décision. Elle a mis ici l'accent sur les domaines où elle souhaite formuler des propositions différentes de celles qui sont actuellement à l'étude au sein du Secteur, dont elle estime qu'elles sont trop timides pour répondre aux exigences du troisième Plan à moyen terme.

- Secteur des sciences sociales et humaines

Le Secteur des sciences sociales et humaines (SHS) se trouve dans une situation grave, qui place le Directeur général dans l'obligation de procéder à des choix fondamentaux. L'effectif de ce secteur a été réduit, nombre de postes étant laissés vacants. Son fonctionnement se ressent de ce que le moral de son personnel est bas et son image auprès des autres secteurs mauvaise, les deux choses étant d'ailleurs liées.

La Commission souhaite souligner le contraste qui existe entre l'importance qu'elle attache aux contributions-clés des sciences sociales et humaines au rôle intellectuel et opérationnel de l'Unesco, et la faiblesse actuelle de SHS. Celle-ci ne peut ni être ignorée, ni traitée isolément car elle constitue une déficience de l'Unesco tout entière et limite son aptitude à s'acquitter de sa tâche dans les domaines de l'éducation, de la science, de la culture et de la communication par l'intermédiaire des autres secteurs. Aussi, la Commission considère-t-elle que le renouveau des sciences sociales et humaines au sein du Secrétariat est une priorité pour la "nouvelle Unesco". Il a été indiqué à la Commission que lorsqu'une division du Secteur des sciences exactes et naturelles, par exemple, a besoin d'une contribution des sciences sociales, elle cherche les avis dont elle a besoin à l'intérieur de l'Unesco. Ce qui est en cause ici, c'est moins une attitude défavorable du Secrétariat à l'égard de l'interdisciplinarité ou des sciences sociales qu'une confiance limitée dans le Secteur des sciences sociales et humaines lui-même. C'est là une situation qui est démoralisante pour le personnel de ce Secteur et à laquelle il faut remédier sur le plan des structures.

Ce Secteur demandant à être profondément rénové, la Commission propose que le Directeur général examine tout d'abord la nature des compétences dont le Secrétariat a besoin, dans le domaine des sciences sociales et humaines, pour exécuter le troisième Plan à moyen terme. Elle estime qu'il existe actuellement un fort déséquilibre en ce qui concerne les capacités du personnel et plusieurs lacunes pour ce qui est des compétences spécialisées et de l'expérience sur le terrain. Il nous a été dit à plusieurs reprises que "SHS n'a pas, en nombre suffisant, le genre de spécialistes des sciences sociales qu'il lui faudrait". Il faut procéder à une analyse de la nature des ressources humaines requises avant de formuler quelque conclusion que ce soit quant à la structure détaillée du Secteur.

Il existe au moins deux grandes orientations possibles en ce qui concerne l'avenir de SHS. La première consiste à réétoffer le Secteur pour qu'il puisse répondre aux besoins de l'Organisation tout entière et à lui allouer des ressources adéquates, notamment en recrutant quelques spécialistes "éminents". La seconde consisterait à intégrer les sciences sociales et humaines dans tout le Secrétariat et à supprimer SHS en tant que secteur proprement dit. L'une comme l'autre de ces deux possibilités serait préférable au maintien de la situation actuelle.

La Commission estime que la première solution, à savoir la rénovation du Secteur des sciences sociales et humaines, est la meilleure. Encore faut-il pouvoir y consacrer un volume appréciable de ressources. Si des moyens suffisants ne peuvent être dégagés, la Commission peut imaginer un certain nombre de solutions fondées sur le principe de l'intégration.

L'une d'elles, assez radicale, consisterait à transférer la Division des sciences économiques et sociales (SES) et la Division de la philosophie et des sciences humaines (PSH) au Secteur des sciences exactes et naturelles, qui serait alors rebaptisé Secteur des sciences exactes et naturelles et des sciences sociales. Toutes les "sciences fondamentales", qu'elles se rattachent aux sciences exactes et naturelles, à la technologie ou aux sciences sociales y seraient regroupées.

Dans ce modèle, les divisions du Secteur des sciences exactes et naturelles qui s'occupent des sciences de l'environnement (GEO, HYD, OCE, COI) pourraient soit demeurer à l'intérieur de ce Secteur, soit constituer, avec la Division de la population et des établissements humains (POP) et, le cas échéant, de nouvelles "divisions des sciences sociales appliquées", un nouveau secteur qui pourrait être dit, par exemple, "de l'environnement et de la population".

Ce que la Commission voudrait souligner ici, c'est non pas l'intérêt de telle solution par rapport à telle autre mais l'opportunité d'une réflexion approfondie sur les sciences sociales et humaines et leur articulation avec les autres secteurs, et notamment celui des sciences exactes et naturelles. La Commission estime que la restructuration devrait être envisagée non seulement à l'intérieur des secteurs en tant que tels, mais aussi abstraction faite des cloisonnements qui les séparent. Cela est particulièrement important en ce qui concerne SHS.

- Secteur de la culture et de la communication

La Commission n'a pas eu le temps d'étudier ce Secteur et elle n'est pas en mesure de formuler des suggestions spécifiques concernant sa réorganisation. Elle relève qu'il a été restructuré en 1986 par la fusion des anciens secteurs de la culture et de la communication. Elle a examiné les propositions initiales de restructuration qui émanent du Secteur et estime qu'elles sont généralement conformes à l'approche proposée ici. Elle constate également avec satisfaction que les propositions de CC sont le fruit d'une série de réunions de consultation avec le personnel du Secteur.

E. Secteur des relations et de l'information

La mise en place de relations internes et externes étroites et durables et la communication de l'information constituent de plus en plus l'élément vital et le système nerveux de toute organisation nationale ou internationale complexe.

L'établissement de contacts privilégiés avec les médias écrits et visuels devient un élément clé de la stratégie visant à faire parvenir au public le message de l'Unesco. La communication estime qu'il est important pour l'Unesco d'établir de tels contacts afin de rehausser son image et sa crédibilité dans les Etats membres.

Le besoin d'améliorer cette image et cette crédibilité à l'intérieur de l'Organisation se fait également très fortement sentir à tous les niveaux.

La collecte, le traitement, la diffusion et le stockage de l'information sont une fonction centrale de plus en plus essentielle et complexe, qui exige professionnalisme et connaissances spécialisées dans plusieurs domaines particuliers, outre une connaissance intime des buts et des objectifs de l'Organisation ainsi que des besoins de sa gestion, des éléments qui la composent, de ses bénéficiaires, des médias et du public en général. La complexité croissante et la nature transdisciplinaire des sujets et des problèmes à traiter nécessitent l'établissement systématique, en plus des courants de communication internes et verticaux, de circuits de communication horizontaux entre les unités interdépendantes d'organisations comme l'Unesco.

C'est pourquoi la Commission recommande de créer un troisième secteur organisationnel chargé des relations et de l'information.

Ce nouveau secteur serait dirigé par un fonctionnaire de grade élevé présentant les plus hautes qualités de compétence professionnelle, parfaitement apte à exercer des fonctions de direction et capable d'assurer le fonctionnement d'une grosse unité et de faire partie de la Direction générale.

Il comprendrait les services existants suivants :

- Office des conférences, des langues et des documents - COL
- Office des publications et périodiques de l'Unesco - UPP
- Office de l'information du public, des relations publiques et du Courrier de l'Unesco - OPI
- Office des programmes et services d'information - IPS
- Centre d'échange d'information.

La Commission reconnaît la nécessité d'un bureau spécial pour la coopération avec l'Afrique, mais suggère que ce bureau soit transféré au nouveau secteur des relations et de l'information (RI).

SCG/SCX et BRX devraient aussi être transférés à ce nouveau secteur.

Pour que la gestion d'une organisation internationale soit efficace, il faut que ceux qui la dirigent disposent en temps voulu d'une information à jour et fiable sur les aspects pertinents de l'évolution de leur environnement professionnel - autorités nationales et organisations et institutions internationales dans les domaines de la science, de la culture et de l'éducation, par exemple.

Pour obtenir cette information, la traiter et la présenter sous une forme utilisable, il faut des compétences professionnelles considérables - et d'autant plus grandes que cette activité est considérée comme un processus à double sens. Ce domaine hautement spécialisé des relations publiques et des relations avec les médias doit être distingué des fonctions des services du protocole et des relations extérieures officielles avec les Etats membres, qui peuvent être importantes elles aussi mais exigent d'autres qualifications.

La Commission recommande que le Bureau des relations extérieures (BRX) dont la mission est d'obtenir, de traiter et de distribuer en vue de la gestion de l'Unesco les informations venues du monde extérieur, soit organisé d'une façon optimale sur le plan fonctionnel et que ses postes soient occupés par des spécialistes très compétents et choisis avec soin. La qualité est plus importante que la quantité. La Commission croit savoir que certaines mesures préliminaires ont été prises à cet égard mais que rien de concret n'a encore été fait.

F. Secteur de l'administration et des finances (AF)

La Commission considère que toutes les fonctions de soutien de l'Organisation devraient relever du DDG/M, qui deviendrait le DDG/AF.

La Commission propose donc que le Secteur de l'administration et des finances comprenne les départements/bureaux clés suivants :

- le bureau des finances (bureau du Contrôleur financier) qui, à l'instar de ses homologues des autres institutions du système des Nations Unies, supervise tous les mouvements et transactions de caractère financier de l'Organisation et s'occupe des budgets, du contrôle des dépenses et de la comptabilité de l'Unesco.

Ce bureau engloberait :

- le département du budget - actuellement BB,
 - le département de la trésorerie,
 - le département du contrôle des dépenses,
 - le département de la comptabilité ;
- le département du personnel (la structure du Bureau du personnel, la gestion des ressources humaines et les politiques du personnel de l'Organisation font l'objet de plus amples développements au chapitre V du présent rapport) ;
- les services de gestion, qui seront chargés de plusieurs des activités intéressant l'administration de l'Organisation, mais relevant actuellement de l'Inspection générale ;

- le département du soutien administratif des unités hors Siège - BFG, que la Commission suggère de rebaptiser ;
- le bureau des services généraux et communs - CES, auquel est confiée la tâche importante de faire en sorte que le siège soit attrayant, offre un environnement motivant et fonctionnement efficacement.

G. Décentralisation et structures hors Siège

L'ampleur et les modalités de la décentralisation des activités de l'Unesco vers les structures hors Siège sont importantes du point de vue de l'efficacité du personnel et de la gestion. La Commission est consciente des efforts déployés tant par le Secrétariat que par le Conseil exécutif afin d'élaborer à cet égard une politique pour l'avenir. Dans ce contexte, la Commission a examiné cette question majeure en s'en tenant aux généralités, compte tenu du temps et des moyens limités dont elle disposait.

Le président et l'un des consultants ont visité deux bureaux de la région Asie et se sont entretenus avec le directeur d'un autre bureau lors de son séjour à Paris. En outre, la Commission a examiné, au Siège, les relations avec les bureaux hors Siège, ainsi que la réponse au questionnaire interne sur "l'état d'avancement des réformes en matière de gestion" au sein du Secrétariat.

Cinq problèmes majeurs ont été identifiés :

- Les différents bureaux ou unités hors Siège "appartiennent" pour des raisons historiques à différents secteurs et sont, dans la plupart des cas, administrés par des membres de ces secteurs ; ils ne sont donc pas représentatifs de l'Unesco dans son ensemble.
- Il est très difficile à un secteur d'utiliser efficacement une unité hors Siège "appartenant" à un autre secteur.
- Malgré le succès de certaines mesures adoptées pour déléguer des pouvoirs du Siège à des unités hors Siège, l'impression dominante est que l'action entreprise à cette fin ne progresse pas très rapidement.

- La responsabilité financière paraît fortement centralisée au Siège, ce qui n'incite guère le personnel hors Siège à chercher à faire plus avec moins. Il y a des cas de retrait de crédits alloués pour des activités précédemment approuvées au niveau d'une unité hors Siège.
- Trop de contacts sont établis directement entre le Siège et les bénéficiaires sans que les unités hors Siège concernées en soient informées.

La Commission a également noté :

- La nécessité croissante de se rapprocher des bénéficiaires dans le monde entier, d'où le besoin de créer de nouveaux centres d'action, ce qui entraîne des dépenses supplémentaires.
- Les pressions de plus en plus fortes exercées par les gouvernements en vue d'obtenir que l'Unesco soit représentée dans leur pays.
- Les difficultés rencontrées pour persuader les fonctionnaires du Siège d'aller dans les bureaux régionaux.

S'il est jugé souhaitable que certaines activités de fond de l'Organisation soient confiées par le Siège aux unités hors Siège, c'est avant tout - semble-t-il - parce que les Etats membres voudraient participer plus directement à ces activités et entretenir des contacts plus étroits avec l'exécution du programme par le Secrétariat.

Les aspects purement pratiques et les considérations d'efficience semblent être aussi pris en compte, mais seulement à titre subsidiaire. Il faut bien comprendre que la décentralisation ne permet pas toujours et pas nécessairement d'accroître l'efficacité et l'efficience puisqu'elle accroît forcément certains frais généraux et entraîne d'inévitables doubles emplois d'activités.

Du seul point de vue des coûts, la création de grandes unités hors Siège n'est sans doute pas toujours la meilleure façon de procéder puisque l'informatique, les télécommunications et les moyens de transport modernes conduisent de plus en plus à mettre en question les idées reçues sur la meilleure façon d'organiser des activités à l'échelle mondiale.

La Commission ne sous-estime pas l'importance d'un réseau mondial de contacts permettant d'améliorer les relations avec les Etats membres et les institutions nationales ; mais elle souhaite appeler l'attention de l'Unesco sur le fait que la poursuite d'un effort soutenu de décentralisation tend à devenir relativement coûteuse par rapport à l'utilisation des techniques plus modernes de fourniture de services aux bénéficiaires des activités de l'Organisation.

Considérant néanmoins que la décentralisation des structures de l'Unesco en direction des unités hors Siège est une nécessité inéluctable pour les raisons déjà mentionnées, la Commission recommande à la direction de l'Unesco de mettre à profit l'expérience acquise par un certain nombre d'autres institutions du système des Nations Unies qui ont déjà mis en oeuvre des politiques de décentralisation analogues. Particulièrement intéressant paraît le cas d'organisations comme l'OMS, le PNUD, l'ONUDI et l'OIT, qui ont fait appel à des formules de décentralisation très variées. De l'avis de la Commission il serait extrêmement utile à l'Unesco d'éviter les erreurs et les écueils que d'autres ont rencontrés et dû surmonter au prix d'un surcroît d'efforts et de dépenses.

La Commission estime aussi que la décentralisation des activités de l'Unesco vers les principales régions du monde devrait non pas s'inspirer d'un modèle unique, mais emprunter différentes formes, en fonction des besoins, des capacités et des infrastructures de la région, de la sous-région ou du pays concerné. Un bureau de l'Unesco en Asie du Sud-Est, par exemple, pourrait être doté d'une plus grande autonomie qu'un bureau situé dans une autre région.

Enfin, le processus de décentralisation exigera des ressources supplémentaires, destinées à financier les locaux, le matériel et le personnel dont auront besoin les bureaux créés ou réorganisés. Il obligera aussi à apporter aux procédures et à l'ordonnancement du travail des changements perturbateurs dont les conséquences ne sauraient être sous-estimées. Pour ces raisons, la décentralisation devra procéder par étapes, probablement région par région.

Cette mise en place s'échelonnera sans nul doute sur plusieurs années, pendant lesquelles il faudra faire face à des problèmes inattendus.

Etant donné tout cela, et sachant que des études sur ce sujet sont en cours depuis quelques temps, déjà, la Commission propose que soit élaboré à l'occasion de leur mise au point définitive, un plan d'action détaillé, comprenant un calendrier précis de mise en oeuvre des phases successives. Ce plan d'action devrait être confié à une équipe spéciale composée de membres expérimentés des principales unités dont les activités seront touchées par la décentralisation. Ce plan d'action devrait être chiffré avec soin par le bureau du budget, et accompagné d'un plan d'effectifs établi par le bureau du personnel.

Considérant qu'à l'avenir les mesures de décentralisation devront être fondées sur des aspects spécifiques, propres à chaque région, chaque pays et chaque programme, la Commission ne croit pas être en mesure de formuler des recommandations détaillées à ce stade. Toutefois, elle tient à souligner un certain nombre de principes fondamentaux qu'elle juge applicables à la décentralisation en général.

1. Les activités et fonctions décentralisées vers les unités hors Siège ne devraient pas être répétées ou supervisées au Siège.
2. Aucune activité ou fonction ne devrait être décentralisée avant que l'unité ou les unités hors Siège concerné(s) ne soit(soient) réellement capable(s) de la prendre en charge.
3. Les activités et fonctions ne devraient être décentralisées vers une région ou un pays donné que si elles présentent un volume et/ou une fréquence suffisants dans cette région ou ce pays pour justifier l'affectation d'un spécialiste et de son homologue.
4. Les unités régionales devraient être autonomes sur le plan de l'administration et de la gestion et exercer un pouvoir sans partage sur leur budget et de leur personnel ; bien qu'ils relèvent officiellement d'un directeur général adjoint, les chefs de ces unités devraient jouir de la plus large autonomie possible.
5. De même, les chefs des unités sous-régionales et les représentants par pays devraient se voir octroyer des responsabilités et des pouvoirs étendus car un système de contrôle bureaucratique serait nuisible, ne serait-ce que pour des raisons géographiques.

6. Lorsqu'elle crée une nouvelle structure hors Siège, l'Unesco devrait utiliser, chaque fois que possible, les infrastructures et les moyens du système des Nations Unies déjà en place.

7. Lors de l'affectation de personnel aux unités hors Siège, l'administration ne devrait pas oublier que les activités décentralisées requièrent un personnel au moins aussi compétent, expérimenté et dévoué qu'au Siège, et qu'en outre le personnel hors Siège devrait être très fortement motivé.

On trouvera à l'annexe 12.1 la nouvelle structure proposée pour l'Unesco.

V. GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET POLITIQUES DU PERSONNEL

A. Structure du personnel

Au cours des nombreuses entrevues auxquelles les membres de la Commission ont procédé au sein de l'Unesco, il a été fait état à maintes reprises de deux facteurs qui contribuent directement au malaise dont sont empreintes les relations humaines au sein de l'Organisation et au mécontentement du personnel ; ces deux éléments sont :

- le vieillissement de la population,
- l'inversion de la pyramide des postes.

La Commission a jugé essentiel d'analyser plus avant ces deux problèmes, qui sont étroitement liés entre eux. Le succès de toute proposition visant à modifier la structure ainsi que les méthodes de travail et de gestion existantes ou à accroître le contentement et la productivité du personnel dépendront de la capacité de la direction de l'Unesco de résoudre ces deux problèmes.

A.1 Le vieillissement de la population

En mai 1989, l'âge moyen des fonctionnaires du cadre organique à l'Unesco était de 48,5 ans, la moyenne s'établissant à 49,5 ans pour les hommes et à 45,3 ans pour les femmes. L'annexe 6 donne de plus amples détails sur ce point d'une importance essentielle.

La pyramide des âges fait apparaître plus clairement la gravité de la situation :

- 20,9 % des membres du cadre organique, soit 142 personnes, sont âgés de 55 à 60 ans ;
- 25 % des membres du cadre organique, soit 177 personnes, sont âgés de 50 à 55 ans.

On trouvera à l'annexe 7 la pyramide des âges pour la totalité du personnel, telle qu'elle s'établissait au 5 juin 1989.

La Commission, qui a analysé ce problème en procédant à une étude de tous les postes de l'Organisation, se doit d'appeler l'attention du Directeur général sur la nécessité de prendre d'urgence des mesures pour éviter que le départ imminent à la retraite de plus de 45 % des membres du personnel ne se traduise, pour l'Unesco, par la perte de nombreux apports positifs à son organisation, à sa tradition et à sa culture. La politique du personnel qui sera appliquée au début des années 90 devra être de nature à garantir que les valeurs les plus importantes de l'Organisation soient transmises à la prochaine génération de fonctionnaires.

Une possibilité à prendre en considération est celle qui consiste à retarder plus souvent l'admission à la retraite - jusqu'à l'âge de 65 ans - dans le cas de membres du personnel qu'il n'est pas possible de remplacer avant leur départ à l'âge habituel, soit 60 ans, par quelqu'un fournissant une contribution équivalente à l'Unesco. Il ressort d'une enquête limitée, menée auprès des membres du personnel, que nombre d'entre eux souhaiteraient continuer à travailler au-delà de 60 ans.

A.2 L'inversion de la pyramide des postes

Il est incontestable que la structure du personnel de l'Unesco est déséquilibrée et pléthorique au sommet, 45 % environ de tous les postes (à l'exclusion de ceux du cadre de service et de bureau) étant de classe P-5 ou supérieure. La pyramide des postes du cadre organique est inversée, 224 membres du personnel de ce cadre exerçant des fonctions à la classe P-5 et un seulement à la classe P-1. A la fin de 1988, on comptait 85 fonctionnaires à la classe D-1 et au-dessus.

Qui plus est, le nombre des membres du personnel ayant rang de directeur s'est accru depuis 1979, bien que l'effectif total du Secrétariat ait diminué. Du fait de la prolifération des nominations à des postes de directeur, plusieurs des titulaires de ces postes exercent des responsabilités trop restreintes.

Un déséquilibre analogue s'observe dans le cadre de service et de bureau, où un pourcentage élevé des membres du personnel ont atteint un niveau qu'il est extrêmement difficile de dépasser.

La situation actuelle est l'aboutissement d'une évolution progressive qui s'explique par les raisons suivantes :

- les contraintes budgétaires ont empêché de recruter à un rythme normal aux classes de début ;
- des pressions extérieures ont favorisé les nominations à des classes plus élevées ;
- du fait du gel prolongé des traitements du personnel des organisations appliquant le régime commun des Nations Unies, les rémunérations offertes par l'Unesco sont devenues moins concurrentielles, si bien qu'il a fallu, pour attirer des candidats qualifiés, leur offrir des conditions plus favorables, c'est-à-dire les recruter à des niveaux supérieurs à la normale ;
- les fortes pressions exercées par le personnel et l'inadéquation du système de classement des emplois ont rendu possible une inflation dans ce domaine ;
- le vieillissement du personnel a joué dans le même sens.

L'inversion de la pyramide des postes est un problème qui affecte de façon croissante les membres masculins du cadre organique. En décembre 1988, 517 d'entre eux, soit près de 75 % de l'ensemble de l'effectif masculin de ce cadre, occupaient un poste de la classe P-4 ou d'une classe supérieure.

Pour les membres féminins de ce cadre, les chiffres correspondants étaient de 88 personnes, soit 40 %.

On peut établir une relation de cause à effet entre cette prépondérance des postes des classes supérieures et le mécontentement de certains membres du cadre organique, qui peuvent raisonnablement supposer que, compte tenu de cette inversion de la pyramide des postes, des promotions devraient être accordées relativement facilement, et qui voient leurs espérances déçues.

On trouvera à l'annexe 8 une analyse détaillée de la situation en décembre 1988, ainsi que la répartition du personnel du cadre de service et de bureau, pour lequel la pyramide est normale.

L'Office des statistiques a poussé l'analyse plus loin :

- l'annexe 9 indique la répartition du personnel du cadre organique par groupe d'âge et par classe ;
- l'annexe 10 indique la répartition de ce même personnel par années de service et par classe.

Il ressort clairement de l'annexe 9 que :

- les membres du personnel âgés de moins de 35 ans se situent aux niveaux P-1/P-2 ;
- pour le groupe d'âge compris entre 35 et 44 ans, le niveau moyen est P-2 ;
- pour le groupe d'âge compris entre 45 et 54 ans, le niveau moyen est P-4 ;
- pour les membres du personnel âgés de 55 ans et davantage, le niveau moyen est P-5.

Il est normal que les personnes de groupes d'âge les plus élevés occupent généralement des postes de niveau supérieur, mais il convient de noter que les membres du personnel âgés de 45 ans et plus qui n'ont pas dépassé la classe P-3, alors que la majorité de leurs contemporains se classent aux niveaux P-4, P-5 ou D-1, manifestent un vif mécontentement.

Le problème qui se pose est particulièrement aigu pour les personnes appartenant au groupe des 55 ans et plus, étant donné qu'elles sont tout au plus à cinq ans de la retraite. Celles d'entre elles qui n'ont pas atteint la classe P-5 risquent d'opter pour le laisser-aller, estimant qu'elles n'obtiendront jamais leur promotion et que le risque de se voir licencier à leur âge est quasiment nul.

A.3 Chances à saisir et solutions possibles

Le vieillissement du personnel et son classement sont deux problèmes très graves qui appellent une action d'urgence. Bien gérés, ils peuvent constituer pour l'Unesco une occasion privilégiée de réévaluer les modalités de son organisation et d'y apporter les correctifs nécessaires du point de vue tant de la stratégie que de la structure.

La déperdition, du seul fait du départ à la retraite, de près de 50 % du personnel du cadre organique pendant la décennie à venir représente pour l'Unesco, en matière de planification, de répartition et de gestion de ses ressources humaines, tout à la fois une chance et un défi sans précédents. Sa chance est de pouvoir à cette occasion recruter un nombre appréciable de jeunes spécialistes et, en même temps, créer de nouvelles structures et de nouveaux mécanismes destinés à répondre à la nécessité urgente d'une collaboration plus étroite entre les secteurs et entre les divisions. Le défi, c'est qu'il lui faut faire en sorte que le savoir accumulé par les membres du personnel parvenant à l'âge de la retraite, qui constitue pour elle une ressource-clé, soit non pas perdu, mais au contraire méthodiquement transmis aux autres membres du personnel et intégré aux systèmes internes d'information et de gestion. Le défi à relever, c'est aussi de saisir cette chance qui s'offre pour procéder à un renouvellement substantiel du Secrétariat et pourvoir les postes vacants à mesure qu'ils se libèrent, en se référant systématiquement à un plan directeur relatif aux ressources humaines et à l'organisation.

L'insatisfaction suscitée par le classement du personnel pose à l'Organisation un autre genre de défi. Nul ne conteste qu'il soit nécessaire de remédier au déséquilibre existant. Pour ce faire, il faudrait procéder à un réexamen complet des emplois du Secrétariat dans une double perspective :

- (a) revoir le niveau de classement de leurs titulaires actuels ;
- (b) déterminer quelles doivent être en fait les fonctions correspondant à ces emplois, afin de les déclasser dans toute la mesure du possible. Ce serait là incontestablement une vaste et coûteuse entreprise qui, pour être pleinement efficace, devrait être précédée par un réexamen de l'organisation et de la structure globales de l'Unesco à la lumière des besoins futurs du programme, dans le but d'éliminer les échelons hiérarchiques inutiles, de supprimer les unités et les postes superflus, de rationaliser l'ordonnancement du travail et de raccourcir les circuits de communication.

Cet exercice devrait s'accompagner d'une action spéciale et systématique tendant à identifier les membres du personnel dont les capacités sont mal utilisées ou qui sont gravement sous-employés, afin de résoudre une fois pour toutes ce problème, dont il est question plus en détail dans la partie IX du présent rapport.

Si ce réexamen aboutit au déclassement d'emplois existants, leurs titulaires devraient voir leurs conditions d'emploi préservées mais il faudrait s'efforcer, à long terme, de les redéployer. Quant aux emplois vacants, ils devraient être pourvus au niveau révisé qui leur aurait été attribué. Enfin, et c'est là une nécessité qui a déjà été reconnue, le recrutement de nouveaux membres du personnel devrait se faire dans toute la mesure du possible aux classes de début (P-1 à P-3 et G-1 à G-3).

Il serait important d'examiner la contribution que chaque fonctionnaire apporte à l'Organisation, en commençant par le groupe d'âge le plus élevé, afin de s'assurer que tous les membres du personnel qui méritent d'être récompensés ont été promus. Par ailleurs, chaque membre du personnel du cadre organique devrait se voir clairement indiquer ce que l'on attend de lui et être informé du nouveau système d'évaluation périodique, ainsi que de la nécessité de préserver pour l'avenir le meilleur du présent. Il est probable que les fonctionnaires approchant de l'âge de la retraite apprécieront la possibilité d'assurer la transmission de l'expérience et du savoir qu'ils ont accumulés. Quant à ceux qui ont été gagnés par le désenchantement ou la sclérose, une possibilité consiste à les faire travailler en étroite association avec des fonctionnaires plus jeunes, de niveau moyen, qui les stimuleraient et obtiendraient d'eux d'importantes informations, utiles pour l'avenir.

La condition première d'une action efficace visant à encourager les membres les plus anciens du cadre organique, à redéfinir les emplois, à recruter les personnes idoines pour pourvoir les postes vacants et à former le personnel en vue d'une efficacité maximale, est l'existence d'un Bureau du personnel capable et bien géré, qui fournirait par ailleurs une importante contribution à l'élaboration d'un plan directeur en matière de personnel.

B. Le rôle du Bureau du personnel

Dans les organisations modernes, la gestion du personnel est avant tout la tâche du personnel d'encadrement dans son ensemble.

Dans le même temps, un groupe de conseillers spécialisés et d'administrateurs qualifiés doit contribuer à la formulation des politiques du personnel et à leur mise en œuvre. Tel est le rôle du Bureau du personnel, qui est plus précisément investi des principales fonctions suivantes :

- (a) contribuer, par des connaissances spécialisées, à la formulation des politiques du personnel et participer, pour le compte de l'Unesco, aux activités des organes interinstitutions d'élaboration des politiques du personnel ;
- (b) suivre l'exercice des fonctions déléguées dans le domaine de la gestion et de l'administration du personnel sur la base des politiques et de la réglementation établies ;
- (c) organiser et mener des activités de recrutement dans les Etats membres en respectant pleinement les objectifs, les normes et les procédures de l'Unesco et apporter son concours aux instances du Secrétariat habilitées à procéder aux nominations ;
- (d) coordonner, mener et/ou superviser les activités relatives au classement des emplois, à la planification des effectifs et des carrières, au perfectionnement et à la formation du personnel ;
- (e) fournir et/ou superviser tous les services sociaux offerts au personnel ;
- (f) assurer le traitement administratif efficace des décisions relatives au personnel, des mouvements de personnel, ainsi que des communications concernant le personnel, qui parviennent à l'Organisation ou qui en sortent, et tenir tous les dossiers électroniques et manuels pertinents.

Se fondant sur des études récentes, la Commission est parvenue à la conclusion que le Bureau du personnel, tel qu'il se présente actuellement, n'est pas en mesure de remplir ses fonctions de manière efficace et d'atteindre les objectifs fixés par le Directeur général. Cet état de choses peut être imputé à plusieurs facteurs :

- (a) PER compte 27 fonctionnaires du cadre organique mais pour ainsi dire aucun d'eux n'a été spécialement formé à l'administration du personnel ;
- (b) l'effectif de certaines unités s'est trouvé réduit du fait du départ prématuré de fonctionnaires expérimentés ;
- (c) la continuité requise n'a pas été assurée du fait que des fonctionnaires expérimentés de PER, appartenant au cadre des services généraux, ont quitté l'Organisation sans avoir la possibilité de transmettre leurs connaissances à leurs successeurs ;

- (d) les questions de personnel se traitent souvent en dehors de PER : nombre de négociations importantes dans ce domaine se déroulent entre les secteurs et le Bureau du budget sans que PER y soit associé ;
- (e) si on le compare avec le Directeur du Bureau du budget, le Directeur du Bureau du personnel n'est pas suffisamment proche du Directeur général et, par rapport à ses homologues d'autres organisations du système des Nations Unies de dimensions analogues, il a un rang trop peu élevé ;
- (f) l'organisation interne de PER - avec des services de recrutement et d'administration réunis dans la même unité, autour de laquelle gravitent plusieurs petites unités - semble inadéquate ;
- (g) PER n'est pas équipé pour assurer une planification à l'échelle de l'Organisation (effectifs, recrutement, carrières, formation) et dispose de moyens insuffisants en ce qui concerne le classement des emplois ;
- (h) certaines décisions relatives au personnel sont prises au Cabinet du Directeur général sans que le Directeur du Bureau du personnel soit consulté, ce qui est un facteur de confusion et de démotivation.

La Commission recommande que, dans le cadre de la rénovation du Secrétariat, l'Unesco place la réorganisation du Bureau du personnel au premier rang des priorités. Cette réorganisation devrait entraîner non pas une augmentation mais, si possible, une réduction de l'effectif de PER. Cependant, la Commission tient à souligner que la réorganisation du Bureau du personnel ne suffira pas en elle-même à assurer les changements requis, en ce qui concerne la motivation et la gestion des ressources humaines de l'Unesco. Il faudra pour cela la participation de tous les membres du personnel et en particulier de l'encadrement, depuis le sommet de la hiérarchie jusqu'aux échelons les moins élevés. Il demeure que le renforcement du Bureau du personnel est la première mesure à prendre, et qu'il est d'une importance cruciale.

L'objet des changements à apporter au Bureau du personnel est de constituer une unité spécialisée :

- qui réponde bien aux besoins de la "nouvelle Unesco" et permette d'utiliser plus efficacement les ressources humaines disponibles,
- qui encourage, par ses décisions, une délégation de responsabilités fonctionnelles aux échelons inférieurs de la hiérarchie,

- qui engage un processus dynamique de planification stratégique à long terme du personnel,
- qui assure, dans le court terme, une administration à la fois rationnelle et souple des ressources humaines existantes.

Comme on le verra plus en détail dans une autre section, le Bureau du personnel doit s'acquitter d'une tâche particulièrement ardue, puisqu'il lui faut gérer les ressources humaines dans un contexte où la répartition des fonctionnaires du Secrétariat, par âge et par classe, appelle un changement rapide.

C. Structure et organisation du Bureau du personnel

L'importance primordiale de la fonction "personnel", telle qu'elle est définie dans l'avant-projet de Déclaration du Directeur général concernant la politique et les pratiques en matière de personnel, exige que la structure et la dotation en effectifs du Bureau du personnel soient conçus en conséquence. Ce Bureau devrait donc avoir la composition indiquée ci-après.

C.1 Bureau du Directeur

Le Bureau du personnel doit avoir pour Directeur un(e) fonctionnaire hautement compétent(e), parfaitement intègre et rompu à la gestion du personnel, dont la formation et la sensibilité culturelles lui permettent de bien comprendre les problèmes de personnel dans un milieu international multiculturel. Il (elle) dirigera et administrera toutes les activités du Bureau.

C.2 Division de la politique du personnel

Cette division, rattachée au Bureau du Directeur, sera chargée de l'interprétation du Statut et du Règlement du personnel, des politiques, procédures et évaluations relatives au personnel, de l'élaboration des instructions et directives touchant la politique du personnel, des relations avec le personnel, de la liaison avec les organisations du système des Nations Unies, de la représentation de l'Unesco au sein des divers organes inter-institutions et mécanismes de coordination du système des Nations Unies qui s'occupent des politiques du personnel et des questions administratives connexes, ainsi que de l'établissement de la documentation appropriée. La

division représentera également l'Unesco lors des délibérations des organes d'appel et aux autres stades des procédures de recours, et elle fournira d'une manière générale des conseils juridiques sur toutes les questions intéressant le personnel. Elle devrait être composée de fonctionnaires ayant les compétences spécialisées requises.

C.3 Division du développement des ressources humaines

Compte tenu de l'importance qui s'attache à la planification et au développement des ressources humaines, ainsi qu'au classement, au recrutement et à la formation du personnel, les fonctionnaires à qui ces responsabilités seront confiées devront être hautement qualifiés du point de vue des connaissances professionnelles, de la compétence, de l'intégrité, de l'ancienneté et de l'expérience ; ils devront être spécialisés dans la planification du personnel, le classement des emplois, le conseil, la formation, ainsi que les méthodes de recrutement et les techniques d'évaluation.

C.4 Section de la planification du personnel, de l'affectation et du classement

Cette section aura essentiellement les fonctions suivantes :

- élaborer un plan directeur indicatif d'utilisation du personnel ;
- prévoir les besoins à court et à long terme, à partir d'une synthèse de toutes les données pertinentes qui lui auront été fournies, et tenir à jour et développer le système informatisé de dossiers du personnel, afin de faciliter ces prévisions ;
- prendre les arrangements requis pour l'évaluation de l'activité professionnelle de chaque membre du personnel, de ses possibilités et de ses qualités personnelles, ainsi que pour le perfectionnement permanent des instruments d'évaluation, et notamment du système de notation professionnelle ;
- concevoir des plans de carrière "indicatifs" et individualisés ;
- réaffecter le personnel de l'Unesco et affecter les nouvelles recrues, en étroite consultation avec les intéressés, les bureaux et divisions, ainsi que les bureaux hors Siège, et cela dans le cadre général des dispositions énoncées dans l'avant-projet de Déclaration du Directeur

général concernant la politique et les pratiques en matière de personnel, et sur la base des plans à long et à moyen terme de développement des ressources humaines ;

- appliquer les normes de classification des emplois et participer au réexamen des descriptions d'emploi, en consultation avec les unités compétentes, et notamment avec la section du recrutement ;
- participer aux décisions relatives à l'utilisation des ressources humaines et à la réaffectation du personnel, en collaboration avec les bureaux compétents, en veillant à ce qu'elles soient conformes aux plans d'utilisation du personnel qui auront été arrêtés ;
- participer aux réunions du Comité des nominations et des promotions ;
- conseiller individuellement les fonctionnaires en ce qui concerne leurs possibilités de carrière et leur avancement ;
- établir les listes de fonctionnaires, les circulaires et les informations statistiques relatives au personnel de l'Unesco.

C.5 Section du recrutement

Pour répondre aux besoins du recrutement externe, tels qu'ils ont été définis dans le cadre de la planification du personnel, et satisfaire à des normes élevées de qualité, la section du recrutement doit être dirigée par un(e) fonctionnaire hautement qualifié(e) et expérimenté(e), ayant des compétences spécialisées dans ce domaine et une bonne connaissance du système des Nations Unies et de ses langues officielles. Il (elle) s'appuiera sur une équipe de responsables du recrutement, possédant des qualifications analogues.

Les principales fonctions de cette section seront les suivantes : mettre au point les procédures de recrutement et de sélection, en s'inspirant de la politique établie de l'Organisation ; recruter du personnel pour les postes vacants au Siège et hors Siège, à partir des besoins définis par la Division du développement des ressources humaines ; trouver des sources de candidats qualifiés. Les candidats devront être interviewés et évalués ; des fichiers de candidats qualifiés seront tenus à jour.

La section devra également s'occuper du recrutement et de la sélection des experts, des experts associés et des conseillers et consultants hors Siège, et préparer, à l'intention du Comité des nominations et des promotions, la documentation requise en vue des nominations de nouveaux membres du personnel permanent.

C.6 Section de la formation

Pour pouvoir appliquer un programme complet de formation dans le cadre du système intégré de développement du personnel, la section de la formation doit avoir à sa tête, un(e) spécialiste de la formation, d'une compétence avérée et ayant de préférence une bonne connaissance du système des Nations Unies. Il (elle) sera aidé(e) par des fonctionnaires ayant des qualifications analogues et les connaissances linguistiques appropriées. La section aura notamment les fonctions suivantes :

- (i) procéder chaque année à un examen des besoins de formation, en tenant compte des opinions exprimées tant par les unités intéressées au Siège et hors Siège que par les fonctionnaires eux-mêmes, en vue de l'établissement du budget et du programme globaux de formation ;
- (ii) établir et administrer des programmes de formation en cours d'emploi en matière de gestion et de développement, ainsi que dans des domaines techniques spécialisés, en fonction des besoins précis qui auront été identifiés, et organiser des programmes d'orientation et d'information à l'intention des nouveaux fonctionnaires ;
- (iii) dresser une liste de cours pouvant présenter un intérêt pour le personnel de l'Unesco et inscrire des fonctionnaires dans des cours proposés par des organisations intergouvernementales, des programmes bilatéraux, des instituts spécialisés et des universités, afin de familiariser parfaitement le personnel avec les questions et les tendances en rapport avec les activités de l'Unesco ;
- (iv) encourager les efforts de perfectionnement individuel grâce à un programme de congé d'études, et maintenir des contacts avec des écoles de langues en vue d'envoyer des fonctionnaires de l'Unesco dans des institutions spécialisées où ils pourront suivre des cours de langues en immersion totale, pour se préparer à de nouvelles fonctions ou en tant que de besoin.

C.7 Division de l'administration du personnel

Afin de bien servir tout le personnel de l'Unesco et d'assurer le fonctionnement d'un mécanisme efficace d'examen des traitements et indemnités, la Division de l'administration du personnel - placée sous l'autorité d'un administrateur principal ayant une vaste expérience de la gestion du personnel et de l'administration hors Siège, ainsi qu'une bonne connaissance des réglementations et des procédures relatives au personnel dans le système des Nations Unies - sera renforcée. Le responsable de cette division veillera à ce que le Statut et le Règlement du personnel soit appliqué de façon constructive et bienveillante, de façon à créer un climat favorable au bon fonctionnement de l'Organisation et au bien-être du personnel. Il (elle) sera aidé(e) par des administrateurs du personnel possédant de solides qualifications dans ce domaine et ayant fait la preuve de leur aptitude à traiter de questions complexes touchant aux conditions d'emploi. Les fonctions essentielles de la division de l'administration du personnel seront les suivantes :

- (i) administrer les droits à prestation, traitements, allocations et indemnités des fonctionnaires de l'Unesco, des experts et des consultants, au Siège et hors Siège ;
- (ii) tenir à jour les dossiers personnels de tous les fonctionnaires et fournir les données de base destinées au système informatisé de dossiers du personnel ; conseiller les membres du personnel oralement et par écrit, et les informer de leurs droits dans le cadre des dispositions réglementaires applicables ;
- (iii) coordonner et administrer les études du coût de la vie et d'autres enquêtes concernant Paris, en vue des révisions des ajustements, des traitements du personnel local, de l'indemnité journalière de subsistance, des allocations de logement et des taux des allocations ; ces études et enquêtes seront effectuées en liaison avec la Commission de la fonction publique internationale et d'autres institutions, s'il y a lieu ;
- (iv) fournir aux bureaux hors Siège des informations complètes et à jour sur les principes et procédures touchant les salaires et indemnités ;
- (v) réaliser des enquêtes et établir des rapports spéciaux, en tant que de besoin, en vue de réunions interorganisations ou intergouvernementales.

C.8 Division médicale et des services sociaux

(a) Services médicaux

(b) Services sociaux

Ces deux unités resteront inchangées et continueront de s'occuper de la protection médicale et sociale du personnel au Siège.

On trouvera à l'annexe 13.1 la nouvelle structure qu'il est proposé de donner au Bureau du personnel.

D. Politique du personnel

D.1 Absence d'une politique du personnel

L'Unesco n'a pas cherché jusqu'à présent à établir à l'intention de son Secrétariat un ensemble intégré de principes directeurs en matière de personnel, même si des déclarations de diverse nature ont été faites à l'occasion par voie de notes et de circulaires émises par la Direction. Aussi les membres du Secrétariat ne semblent-ils avoir d'autre vision de la doctrine de l'Organisation en matière de gestion du personnel que celle qu'ils peuvent tirer, non sans difficulté, des dispositions du Statut et du Règlement du personnel.

Un exposé cohérent de la politique du personnel n'aurait pas pour objet de se substituer au Statut et au Règlement du personnel ; il viserait à indiquer les principes fondamentaux qui régissent la gestion des ressources humaines et les processus à suivre pour prendre les décisions les plus importantes. Il convient de souligner d'ailleurs qu'un certain nombre d'indices encourageants portent aujourd'hui à penser que la situation évoquée ci-dessus est sur le point de changer.

Tout d'abord, mention a déjà été faite de la note du Directeur général du 4 février 1988 sur le recrutement et la gestion du personnel, qui peut être considérée comme une amorce de la formulation d'une politique du personnel de plus grande ampleur.

Ensuite, le Comité spécial du Conseil exécutif, dans son étude en profondeur intitulée "une politique d'ensemble en matière de personnel", a fait une oeuvre particulièrement utile en définissant de nouveaux objectifs et en proposant d'intéressantes mesures en vue de leur réalisation.

Enfin, le Directeur général a créé, sur la recommandation du Conseil exécutif, un groupe de travail mixte spécial, chargé d'étudier le système actuel des comités consultatifs paritaires en matière de personnel, en vue d'en simplifier le fonctionnement et d'en réduire le nombre.

Il apparaît donc que le moment est venu pour l'Unesco de s'employer résolument à définir et à énoncer sa politique du personnel, conçue conformément aux principes proposés plus loin dans la présente partie de ce rapport.

D.2 Quelques principes de base pour une gestion moderne du personnel

Bien que la Commission soit profondément persuadée que le style de gestion, la politique du personnel et les relations entre les fonctionnaires et ceux qui les dirigent devraient être le fruit d'un effort conjoint déployé par l'Organisation elle-même pour assurer un encadrement efficace, un climat social sain et un taux de productivité élevé, elle souhaite appeler l'attention sur quelques notions dont l'importance pour la bonne gestion des ressources humaines est largement admise, tant dans les théories de la gestion que dans la pratique industrielle moderne.

En premier lieu, la gestion du personnel est une fonction qui relève de la hiérarchie et fait partie intégrante de la gestion du programme (le terme de "programme" étant entendu dans une acception plus large que celle qui lui est donnée à l'Unesco et désignant tout programme de travail, technique, administratif, ou autre). C'est donc une des attributions essentielles de tout chef d'unité organisationnelle, depuis le responsable du Secteur jusqu'au chef de groupe.

Il s'ensuit que les décisions touchant non seulement la dotation en personnel mais aussi les aspirations de carrière, la discipline et le comportement collectif, la motivation et même les problèmes personnels doivent faire partie des préoccupations majeures du chef d'unité, qui est chargé de l'exécution du programme de travail de son unité et doit en répondre.

Dans toute la mesure du possible, les directeurs et autres chefs d'unité doivent veiller à ce que les tâches confiées à leur personnel correspondent à ses qualifications, ses aptitudes et ses centres d'intérêt, à ce que des possibilités de formation et de perfectionnement lui soient offertes et à ce qu'il soit traité de manière objective et équitable. Il leur appartient de récompenser un bon travail, comme de prendre des mesures correctrices dans un esprit constructif lorsque les résultats ne répondent pas aux normes générales de l'Unesco et aux objectifs spécifiques du programme de travail.

Il faudrait que les cadres se pénètrent bien de l'idée que la fonction "personnel", considérée d'ordinaire comme une tâche administrative et pesante, fait partie intégrante de leurs attributions de chefs responsables, même si elle empiète souvent sur le temps qu'ils auraient consacré, autrement, à des activités plus techniques et parfois plus urgentes de leur programme de travail.

Contrairement à ce qu'on pensait naguère, on estime aujourd'hui que l'unité centrale du personnel devrait avoir avant tout pour mission de prêter un soutien administratif et de donner des avis spécialisés, et suivre l'application décentralisée de la politique et de la réglementation. Le rôle du Bureau du personnel sera analysé plus loin.

En deuxième lieu, il faut prendre conscience de l'importance, des besoins et des attentes de chacun des membres du personnel. A en juger par les nombreuses observations faites à ce sujet, on a tendance à négliger à l'Unesco les aspects humains de la gestion. Nombreux sont les membres du personnel qui ont le sentiment d'être considérés comme des entités administratives (d'être assimilés à des "postes") et non comme des êtres humains. Les relations entre chefs et subordonnés ne paraissent guère confiantes et il est difficile d'instaurer un véritable esprit d'équipe. Les chefs d'unités devraient se rendre compte qu'il ne suffit pas de centrer les efforts sur les objectifs professionnels et qu'il est tout aussi important d'aider les membres de l'équipe à trouver des satisfactions dans leur travail, à se réaliser et à s'exprimer.

En troisième lieu, mais dans le même ordre d'idées, il faut non seulement admettre que les membres du personnel s'intéressent et participent, chacun à son niveau, à la définition des buts et des objectifs de leur travail, ainsi qu'à l'évaluation de leur propre activité professionnelle, mais aussi chercher activement à faire en sorte qu'il en soit ainsi. Les méthodes autoritaires de

direction donnent en définitive des résultats allant à l'encontre du but recherché, car elles aboutissent à des situations conflictuelles et induisent la résistance au changement. L'Unesco devra déployer un effort soutenu pour améliorer une attitude à l'égard du travail d'équipe et de la participation qui est largement perçue comme très peu satisfaisante.

D.3 La formulation d'une politique cohérente

Une politique intégrée du personnel devrait porter à tout le moins sur les aspects suivants :

- les pouvoirs et les attributions de la hiérarchie - notamment des responsables de Secteur, des directeurs de division et autres chefs de service - en matière de gestion du personnel, et ceux du Bureau du personnel et de son Directeur ;
- les relations et les méthodes de coopération entre l'administration et les représentants agréés du personnel, notamment en ce qui concerne la détermination des questions appelées à faire l'objet de consultations ou de négociations ;
- les méthodes de satisfaction des besoins en personnel, notamment le recrutement, les mutations et les promotions ;
- le développement des ressources humaines, notamment la notation professionnelle, la planification des carrières et la formation du personnel ;
- le licenciement ;
- les conditions générales d'emploi.

D'une manière générale, la politique du personnel d'un organisme peut être soit arrêtée au plus haut niveau de cet organisme, soit mise au point par un processus de consultation et de négociation. La Commission est convaincue qu'une institution comme l'Unesco ne peut opter que pour la seconde formule. Celle-ci, en effet, outre qu'elle est conforme aux conceptions actuelles du travail et de l'organisation est aussi la seule qui permette d'obtenir l'assentiment et l'adhésion de tous les intéressés à la politique définie.

Idéalement, le processus de consultation devrait se faire à deux niveaux : il conviendrait que la hiérarchie aussi bien que le personnel en général participent à l'élaboration de la politique de personnel.

La disposition 108.2 du Règlement du personnel de l'Unesco a traité la constitution d'une Commission consultative pour les questions générales de personnel - organe consultatif important, mais auquel il y a tout lieu de penser qu'on n'a pas souvent fait appel dans le passé. En tout état de cause, il conviendrait de réactiver pleinement cette Commission, en en faisant le plus important des organes consultatifs paritaires, représentant à la fois les cadres et le personnel.

On constate cependant l'existence d'un certain déséquilibre, puisque les associations du personnel ont en leur sein toute une structure pour débattre des questions touchant les intérêts du personnel et pour s'entendre à leur sujet, tandis que la hiérarchie - directeurs et autres chefs de service - ne dispose d'aucun mécanisme permettant à ces derniers d'exprimer leurs vues sur des problèmes importants et de rechercher un consensus. Aussi serait-il utile de créer un Comité de hauts fonctionnaires sur la politique du personnel, qui serait un organe informel, composé de cadres supérieurs, et chargé de conseiller le Directeur général et le DDG/M ainsi que leurs représentants à la Commission consultative susmentionnée.

La Commission ne saurait trop insister sur l'importance et l'urgence de mettre au point à l'Unesco une politique globale du personnel reposant sur un consensus aussi large que possible, et de s'employer à la faire connaître et bien comprendre une fois qu'elle aura été approuvée par le Conseil exécutif. C'est d'autant plus nécessaire que le Conseil est lui-même sur le point de prescrire une politique du personnel à l'élaboration de laquelle ni les cadres ni le personnel de l'Unesco n'ont systématiquement participé.

Un exposé cohérent de la politique du personnel peut, initialement au moins, se limiter à de grandes questions générales, comme celle des responsabilités et des pouvoirs respectifs des cadres et du personnel, situant ainsi dans une perspective plus large le Statut et le Règlement du personnel ainsi que d'autres arrangements internes portant sur des points particuliers. C'est essentiellement au Bureau du personnel qu'il appartiendrait de mettre les détails au point, mais là encore sous réserve de consultation chaque fois qu'il y aura lieu.

Pour les raisons déjà indiquées, la Commission préfère s'abstenir de recommander au Directeur général le contenu précis d'une déclaration relative à la politique du personnel ; elle tient néanmoins à annexer au présent rapport un avant-projet qui a été aimablement proposé par M. Eugène Youkel, dont la longue expérience, à un niveau élevé, de la gestion des ressources humaines au sein du système des Nations Unies est d'un intérêt tout particulier pour le sujet examiné ici.

Ce document figure à l'annexe 11.

D.4 Le système des postes

A l'origine, un poste correspondait à une ouverture de crédits en vue de l'engagement, pour une durée indéfinie, d'un membre du personnel, appelé à mener une activité plus ou moins stable ou permanente de l'Organisation.

Il appartenait à la Conférence générale de décider, sur la recommandation du Conseil exécutif, du nombre des postes, de leur classe et des services dont ils devaient faire partie. Le projet de programme et de budget pour 1990-1991 fait état d'un total de 2.073 postes inscrits au budget et d'une marge de 83 postes que le Directeur général peut créer pour répondre aux exigences du programme. En ce qui concerne toutefois la répartition de ces postes au sein du Secrétariat, ni le document 25 C/5, ni les états du personnel ne précisent les unités où se trouvent ces postes, les titres de ceux qui les occupent, les fonctions qui s'y rattachent, leur catégorie et leur classe.

La plupart de ces "postes établis", en particulier ceux du cadre organique, sont occupés par des membres du personnel engagés pour une durée déterminée, les autres étant vacants, gelés ou pourvus à titre temporaire. A l'origine, à chaque poste établi correspondait un certain type de travail et un certain volume de crédits, et les indications relatives à ces postes devaient essentiellement permettre aux organes directeurs de l'Unesco de procéder à un contrôle minutieux des ressources humaines et des dépenses de personnel. Aujourd'hui, ils n'exercent plus cette fonction puisque l'Unesco a adopté un système de budgétisation par programme et que les postes sont gérés de l'intérieur par le Secrétariat.

La Commission, qui préconise d'une manière générale une plus grande souplesse, se demande à quoi sert, dans ces conditions, le système des postes.

Son seul avantage est apparemment de permettre d'exercer un certain contrôle sur le nombre des engagements de durée indéterminée, qui ne doivent pas excéder le nombre des postes établis. Toutefois, cette fonction semble avoir peu d'incidence pratique, compte tenu de la modicité de la proportion des engagements de durée indéterminée - moins de 20 % pour le personnel du cadre organique et à peine plus de 50 % pour celui du cadre de service et de bureau.

D'autre part, le système des postes a le net inconvénient d'être un facteur de rigidité dans le dispositif général destiné à répondre aux besoins en personnel. Le principe de base étant la durabilité de chaque poste établi du point de vue de sa place dans la structure, des fonctions qui y correspondent et de sa classe, il n'est pas facile d'adapter les postes à l'évolution des exigences du programme. A preuve la tendance croissante à supprimer, geler, déclasser ou manipuler d'une manière ou d'une autre les postes vacants, et à recourir à l'assistance temporaire et aux consultants, pour lesquels la souplesse d'emploi est plus grande.

Dans le même temps, les chefs de service sont encore enclins, en cas de vacance de poste, à procéder au recrutement selon la procédure traditionnelle, sans toujours réévaluer l'utilité à long terme de cette dernière. Le contrôle centralisé des crédits budgétaires et des postes, tel qu'il est exercé par le Bureau du budget, n'est pas non plus d'un grand secours ; il s'agit là en réalité d'une formule anachronique qui déresponsabilise les cadres organiques.

Même si on le considère sous l'angle des intérêts du personnel, le système des postes a perdu une grande partie de son sens. La sécurité d'emploi d'un membre du personnel tient beaucoup plus à la nature du contrat qui le lie à l'Organisation qu'à sa nomination à un poste inscrit au budget. A cet égard, la différence entre engagements de durée indéterminée et engagements de durée définie (mais relativement longue) s'est estompée au fil des ans, même si les engagements du premier type sont encore vivement appréciés.

La portée de la notion de poste a également été affaiblie par les pratiques qui consistent à financer certains engagements de durée déterminée à l'aide de fonds extrabudgétaires et à n'offrir à bon nombre de titulaires de postes inscrits au budget que des engagements de durée définie, périodiquement renouvelés.

Les systèmes de contrôle des ressources, d'une part, et d'emploi du personnel, d'autre part, ayant évolué dans des directions différentes, l'étroite corrélation qui existait naguère entre eux a pour ainsi dire entièrement disparu. Il serait souhaitable de traiter la question de la durée des engagements et de la politique contractuelle dans une perspective nouvelle.

Si l'on veut faire preuve de souplesse dans la gestion des ressources, la notion de poste est, semble-t-il, souvent à proscrire, en raison de la rigidité qu'elle introduit à long terme ; le titulaire d'un poste risque de considérer, à tort, qu'il jouit de la sécurité de l'emploi. En réalité, ce qui conditionne le volume des ressources en personnel figurant au budget, c'est le montant des ressources financières disponibles, et ce qui détermine - et doit déterminer - la sécurité d'emploi, ce sont notamment la manière dont l'intéressé s'est acquitté des différentes fonctions qui lui ont été confiées, son aptitude à se perfectionner, son attachement aux objectifs de l'Organisation et le besoin que cette dernière a, et continuera d'avoir, de la contribution qu'il est en mesure de lui apporter.

C'est pourquoi il est recommandé de remplacer l'ancien système des "postes" par un système intégré de développement des ressources humaines, qui serait fondé sur la notion non pas de poste mais d'emploi (un emploi peut avoir n'importe quelle durée et se situer dans n'importe quelle classe), pourrait s'adapter à l'évolution des besoins du programme et s'accompagnerait d'une planification efficace du personnel ainsi que de la mise en place d'une politique adéquate de recrutement et de carrière. Il conviendrait d'éviter le terme de "postes", y compris dans le Règlement du personnel, et de remplacer cette notion par celle d'"emploi" pour tout ce qui a trait notamment au classement du personnel et à la structure du Secrétariat.

D.5 Contrats d'engagement

Les dispositions 104.6 à 104.8 du Règlement du personnel distinguent trois types d'engagements : de durée définie, de durée indéterminée et à titre temporaire. Toutefois, il ne semble pas y avoir de politique précise concernant le recours aux uns ou aux autres et portant, par exemple, sur la correspondance entre le type d'affectation et la nature de l'engagement, sur la proportion souhaitable d'engagements de durée indéterminée et sur les conditions dans lesquelles ces derniers sont accordés. En outre, on peut s'interroger sur la procédure de recrutement applicable aux divers types d'engagements.

L'un des grands problèmes de l'Unesco tient au fait que bon nombre de personnes engagées pour une durée définie, en fonction des besoins de tel ou tel programme de plus ou moins longue durée, ont bénéficié de prolongations successives qui les ont conduites peu à peu à compter pouvoir faire carrière, en dépit du principe reconnu, en vertu duquel un engagement de durée définie ne donne nullement droit à son renouvellement.

Or, il ressort de décisions récentes du Tribunal administratif de l'OIT que ce principe peut être remis en cause lorsque les contrats d'un collaborateur donnant apparemment toute satisfaction ont été prolongés pendant plusieurs années et que l'employeur ne peut établir que l'emploi qu'il occupe a un caractère incontestablement temporaire.

Le fait que de nombreux "postes" inscrits au budget et permanents par nature sont occupés par des titulaires d'engagements de durée définie, périodiquement prolongés, et l'inefficacité du système de notation du personnel font qu'il est devenu presque aussi difficile de ne pas renouveler un engagement de durée définie que de résilier un engagement de durée indéterminée.

A cet égard, il faut mentionner ici l'utilisation qui est faite à l'Unesco des services de consultants et qui suscite de nombreuses critiques. S'il est vrai qu'une organisation aussi complexe que l'Unesco devra probablement toujours faire appel, à des fins spécifiques, à des consultants - modalité dûment prévue dans le système - il apparaît peu conforme à une bonne politique de l'emploi et même contraire au Règlement du personnel de leur confier des fonctions dans la hiérarchie où ils sont susceptibles de recevoir des ordres de membres du Secrétariat, voire de leur en donner.

N'étant pas membres du personnel, les consultants ne sont liés ni par le Statut et le Règlement du personnel, ni par les engagements que prennent normalement les fonctionnaires internationaux. Recourir à leurs services pour assurer, dans n'importe quelle unité du Secrétariat, la conduite des activités ordinaires et/ou permanentes apparaît nécessairement comme une tentative de contourner les procédures normales de recrutement et ne peut que susciter la rancœur du personnel. Cela vaut en particulier pour les consultants recrutés pendant de longues périodes aux échelons supérieurs de la hiérarchie.

Il existe également un problème en ce qui concerne les surnuméraires, dont l'engagement a un caractère strictement temporaire et ne doit pas leur donner lieu d'espérer davantage. De l'avis de la Commission, l'Unesco doit adopter une approche plus rigoureuse de ces divers problèmes. La Commission estime en outre que la politique adoptée devra être suffisamment souple pour satisfaire à plusieurs exigences potentiellement contradictoires : d'une part, garantir la stabilité et l'indépendance de la fonction publique internationale tout en préservant la mémoire et l'expérience de l'institution et, d'autre part, assurer un apport constant de "sang neuf" afin de permettre à l'Organisation de suivre le rythme du progrès technologique et scientifique.

Tout en considérant qu'il appartient à la direction, au personnel et aux Etats membres de l'Unesco de parvenir à un consensus sur la politique du personnel la plus appropriée, la Commission souhaite formuler à leur intention un certain nombre d'observations.

- (a) Chaque fois que cela se peut, il convient d'établir une distinction claire entre les engagements au titre du "programme" (ouvrant des perspectives de carrière) et les engagements au titre de "projets" (ad hoc). Alors que les premiers correspondent à des emplois stables, les seconds devraient avoir une durée clairement précisée ou correspondre à une tâche spécifique (travail de recherche ou services de consultant par exemple).
- (b) Ces deux types d'engagements devraient être initialement de durée déterminée. Les engagements au titre du programme devraient avoir une durée de deux ans et être renouvelables (sans que leurs titulaires aient lieu pour autant d'en espérer le renouvellement). Les engagements au titre de projets devraient avoir une durée de deux ans ou moins selon la tâche à accomplir, et pourraient prendre la forme d'engagements de durée définie, d'engagements à titre temporaire ou de contrats de consultant. Ces contrats devraient être non-renouvelables, afin d'éviter la continuité de l'emploi avec toutes les conséquences indésirables qu'elle comporte. Lorsque c'est nécessaire, un nouveau contrat de même nature pourra être établi après une interruption, dans des limites strictement définies. Les divers types d'engagements devraient également donner lieu à des procédures de recrutement différentes (voir plus loin).
- (c) Les décisions concernant les emplois du programme devraient s'inscrire dans le cadre d'une planification continue du personnel. Elles devraient tenir compte non seulement des contraintes budgétaires mais aussi des

exigences en matière de redéploiement et de rotation du personnel afin d'accroître la mobilité de ce dernier et d'améliorer ses perspectives de carrière ; ces décisions pourraient être prises au début d'une nouvelle période de programmation.

- (d) Les engagements de durée définie pour des emplois du programme devraient être convertis en engagements de durée indéterminée après une période minimale de cinq ans, à condition que le titulaire ait donné toute satisfaction et dans les limites du plafond budgétaire ; cette conversion ne devrait pas être différée indûment.
- (e) Les engagements pour des emplois comportant des fonctions d'encadrement devraient toujours être de durée définie. En cas de promotion, à un emploi de cette catégorie, d'un membre du personnel titulaire d'un engagement de durée indéterminée, son contrat devrait être suspendu et remplacé par un engagement de durée définie correspondant à ses nouvelles fonctions.

Une telle politique de l'emploi permettrait sans aucun doute de mieux assurer l'adaptation requise à l'évolution des besoins du programme tout en apportant une réponse équitable aux aspirations légitimes du personnel en matière de sécurité d'emploi. Toutefois, sa réussite dépendrait entièrement de la rigueur avec laquelle elle serait appliquée. Elle devrait donc faire l'objet d'une campagne de diffusion et d'explication auprès de l'ensemble du personnel et en particulier des nouvelles recrues, qui devraient être parfaitement informées de leur statut dans le cadre de cette politique. Quelles que soient les circonstances, celle-ci ne devrait souffrir aucune exception, afin de préserver la confiance du personnel dans l'impartialité du système.

D.6 Classement des emplois

Le classement des emplois à l'Unesco, du moins en ce qui concerne certains aspects pratiques, est considéré comme un problème délicat et a fait l'objet de nombreuses critiques. Les possibilités de promotion étant limitées, des pressions considérables s'exercent pour en créer, grâce au reclassement des emplois.

En 1988, 800 demandes de reclassement environ ont été reçues ; sur ce total, 128 demandes - 54 pour le cadre organique et 74 pour le cadre de service et de bureau - ont été satisfaites, aboutissant au reclassement des postes et à la promotion de leurs titulaires.

Le Comité consultatif du classement, surchargé de travail et manquant des compétences spécialisées nécessaires, n'a pas pu apporter à l'accomplissement de sa tâche tout le soin voulu. De nombreuses demandes de reclassement ont été transmises sans être appuyées par les responsables des secteurs. De plus, le Bureau du personnel ne dispose pas actuellement de spécialistes expérimentés dans ce domaine.

Il est difficile à la Commission de tirer des conclusions de cette situation : on peut en effet en déduire soit qu'il y a une évolution dynamique des emplois à l'Unesco, dénotant une certaine souplesse du programme et le recours à des pratiques d'enrichissement des tâches - ce qui serait un élément positif - soit, au contraire, que de nombreux emplois étaient mal classés précédemment ou ont fait l'objet d'un reclassement trop généreux par la suite - ce qui serait un élément négatif.

Le classement des emplois est toujours un problème délicat en raison du facteur humain qu'il fait intervenir. Il ne peut donner de bons résultats que s'il est confié à des spécialistes impartiaux du Bureau du personnel, exerçant leurs fonctions à l'abri de toute pression ou influence extérieures et que si les mêmes conditions sont réunies en ce qui concerne l'organe d'appel.

Les normes de classement relèvent désormais en grande partie de la Commission de la fonction publique internationale et l'Unesco est dans l'obligation d'appliquer les décisions prises sur ses recommandations.

La Commission recommande que le Bureau du personnel soit renforcé par la création d'une unité du classement des emplois qui disposerait, initialement au moins, d'un ou deux spécialistes expérimentés dans ce domaine, ainsi que d'une allocation budgétaire suffisante pour permettre l'engagement, à titre temporaire, de deux auxiliaires qualifiés.

La première tâche de cette équipe serait donc de mener une étude complète du classement au Siège et hors Siège de façon à traiter toutes les demandes de reclassement en suspens, à prévenir la présentation d'autres demandes pendant quelque temps et à permettre de repartir sur des bases nouvelles. La politique appliquée par la suite devrait empêcher la présentation d'un nombre excessif de demandes de reclassement en subordonnant celle-ci à des conditions plus rigoureuses.

Pour être efficace, une unité du classement des emplois à l'Unesco nécessiterait au moins deux spécialistes en permanence : cela permettrait d'examiner les 2.500 emplois du Secrétariat une fois tous les cinq ou six ans et de procéder au classement initial de tous les emplois nouvellement créés.

Le principe selon lequel tout emploi doit faire l'objet d'une description et d'un classement appropriés par un spécialiste, avant d'être pourvu, devrait être appliqué rigoureusement, dans l'intérêt d'une gestion du personnel rationnelle et équitable.

D.7 Planification du personnel

Si l'on veut que l'organisation et la structure du personnel répondent à l'évolution du programme, les besoins en personnel doivent être systématiquement prévus à l'avance.

Il ne semble pas que l'Unesco se soit employée à développer la planification du personnel en parallèle avec la planification du programme. Cette dernière s'inscrit désormais dans la double perspective de l'exercice budgétaire biennal et du Plan à moyen terme, sexennal ; chaque fois qu'un tel exercice de planification est entrepris, il conviendrait de le faire porter également sur les ressources humaines et les compétences nécessaires à la conduite des activités prévues.

La planification du personnel est une condition sine qua non de la planification du recrutement et de la formation ainsi que de l'organisation des carrières. Le Bureau du personnel (PER) a un rôle central à jouer dans la coordination globale à l'échelle de l'Organisation, et il appartient à tous les chefs d'unité de fournir les principales données.

PER doit mener les opérations en indiquant les données dont il a besoin aux fins de la prévision et en tenant à jour des états prévisionnels pour l'ensemble de l'Unesco. Comme, à l'heure où le présent rapport est rédigé, les propositions relatives au Programme et au budget pour 1990-1991 et au Plan à moyen terme pour 1990-1995 ont déjà été arrêtées, il n'y a pas d'autre solution que de demander à toutes les unités du Secrétariat et aux bureaux hors Siège de déterminer spécifiquement leurs besoins en personnel pour les périodes couvertes par ces deux documents.

Lors des cycles de planification futurs, ces besoins devraient être énoncés de façon précise dans le cadre des propositions de programme.

La planification du personnel sera considérablement facilitée par l'utilisation d'un système automatisé d'information relative au personnel, qui devrait comprendre un sous-système d'inventaire des compétences permettant un accès en ligne facile aux données sur les compétences disponibles et nécessaires à court et à long terme.

Comme on le verra plus en détail ci-après, il faudrait modifier profondément les attributions du Bureau du personnel, en réduisant sa charge de travail en matière de gestion centrale du personnel, ainsi que le volume des tâches administratives manuelles et en développant son activité de planification et ses fonctions consultatives, tout en étendant le recours au traitement automatique des données.

D.8 Recrutement

La satisfaction des besoins en personnel englobe l'ensemble des opérations de recrutement, de sélection et d'affectation du personnel qualifié, que celui-ci provienne de l'intérieur ou de l'extérieur de l'organisation considérée. A l'Unesco, les principes et critères essentiels qui doivent présider à ces opérations sont énoncés au chapitre IV du Statut et du Règlement du personnel, et sont les suivants :

- choix des personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité ;
- absence de toute discrimination ;
- composition du personnel reposant sur une base géographique aussi large que possible ;
- recrutement par voie de concours dans toute la mesure du possible ;
- priorité, en cas de vacance de poste, à l'examen des candidatures de membres du personnel.

Jugeant que ces principes n'ont rien perdu de leur validité et de leur importance, la Commission s'est préoccupée surtout des modalités de leur application concrète à l'Unesco, des délégations d'autorité en matière de recrutement et de l'efficacité du système en général.

Le niveau de l'instance de décision en matière de recrutement et la méthode utilisée pour pourvoir les postes vacants ont évidemment des incidences pour :

- (a) le (ou les) chef(s) de service concerné(s),
- (b) le personnel,
- (c) les Etats membres,
- (d) l'ensemble de l'Organisation.

Le chef de service a besoin de personnes compétentes et qualifiées, qui s'intègrent bien dans son équipe, le personnel entend défendre ses intérêts légitimes en matière de carrière, les Etats membres insistent sur la répartition géographique du personnel (et "poussent" parfois leurs propres candidats), et l'Unesco enfin, en tant qu'institution, doit pouvoir s'appuyer solidement sur un corps de fonctionnaires loyaux, sûrs et adaptables, qui soient à la fois expérimentés et capables de se perfectionner.

Le Directeur général, seule autorité investie par l'Acte constitutif du pouvoir de nommer les membres du personnel, doit tenir compte de ces intérêts divergents, voire conflictuels. L'exercice concret de l'autorité en matière de recrutement est donc beaucoup plus difficile à l'Unesco que dans une organisation du secteur privé, car les sources potentielles de critiques sont beaucoup plus nombreuses.

La Commission estime qu'une distinction importante doit être faite entre :

- (a) les engagements de courte durée au titre de projets,
- (b) les engagements au titre du programme, qui peuvent être de longue durée et ouvrir des perspectives de carrière,
- (c) les nominations à des emplois du cadre des administrateurs généraux et des directeurs.

Comme les engagements au titre de projets n'ouvrent en principe aucune perspective de carrière à l'Unesco, on ne voit pas pourquoi les représentants du personnel seraient consultés lors du choix des candidats. Pourvu que l'on respecte strictement le principe de non-conversion du statut, les chefs de division, de bureau ou de secteur responsables peuvent et doivent exercer l'autorité et la responsabilité la plus large dans le choix des personnes les plus aptes à les aider à mener les activités considérées pendant des périodes limitées.

Mais comme ces engagements sans perspective de carrière peuvent concerner un nombre important de membres du personnel et de consultants et porter sur des millions de dollars de fonds publics, on voit mal comment on pourrait laisser à un membre quelconque de la hiérarchie toute latitude d'engager l'Organisation, sans prévoir quelque contrôle ou contrepoids que ce soit.

Pour simplifier et diligenter les opérations, il est donc recommandé d'établir ou de maintenir une procédure permettant au Bureau du personnel d'exercer un minimum de contrôle grâce au traitement, au suivi et à l'enregistrement de tous les contrats. En outre, PER devrait aider les chefs d'unité dans la conduite des différentes opérations - planification du recrutement, recherche de candidats, interviews notamment.

En ce qui concerne les engagements au titre du programme, qui ouvrent des perspectives de carrière (engagements de durée définie qui peuvent être renouvelés et, ultérieurement, convertis en engagements de durée indéterminée, sans cependant donner lieu à leurs titulaires de l'espérer), la hiérarchie doit être associée aussi étroitement que possible au recrutement, car la qualité de l'exécution du programme dépend directement des décisions en la matière.

En même temps, il apparaît indispensable d'établir une procédure consultative plus formelle, compte tenu des incidences durables de ces décisions pour l'Unesco et pour l'ensemble du personnel.

La Commission est d'avis que les mécanismes établis par les dispositions du Règlement du personnel, relatives aux Comités consultatifs des cadres, sont adéquats mais qu'il faut veiller à ce que :

- premièrement, les fonctionnaires appelés à siéger dans les comités consultatifs soient soigneusement choisis parmi les membres qualifiés du personnel ;
- deuxièmement, les comités puissent travailler à l'abri de toute ingérence extérieure ;
- troisièmement, les comités s'acquittent de leur tâche avec toute la discrétion, la diligence et l'efficacité voulues.

Aux termes de la disposition 104.1 du Règlement du personnel, ces comités n'ont pas à être consultés pour les engagements de moins de six mois, comme la Commission recommande de ne pas faire intervenir les comités pour les engagements au titre des projets, d'une durée inférieure ou égale à deux ans, il faut à son avis modifier en conséquence cette disposition du Règlement du personnel.

La décision en date du 4 février 1988 par laquelle le Directeur général a délégué son autorité en matière d'engagements et de recrutement au DDG/M, à l'ADG/GA et au Directeur du Bureau du personnel, a introduit un certain déséquilibre dans la procédure de consultation des comités ; en effet, la décision finale en ce qui concerne les nominations aux classes P-1 à P-3 relève du Sous-Directeur général pour l'administration générale, lequel est en même temps le supérieur hiérarchique du Directeur du Bureau du personnel, qui est président *ès* qualité du Comité consultatif.

Chaque fois que les chefs des services concernés et le Comité consultatif sont d'accord pour recommander la nomination d'un même candidat, la décision finale n'est qu'une pure formalité et ne pose aucun problème. Mais dès lors qu'il y a divergence, il semblerait normal d'en référer à une autorité à la fois impartiale et d'un niveau hiérarchique plus élevé.

La même remarque s'applique au recrutement du personnel de service et de bureau, puisque le Directeur du Bureau du personnel est à la fois le supérieur hiérarchique du président du Comité consultatif compétent et le responsable des nominations des membres du personnel de cette catégorie.

C'est pourquoi la Commission préconise d'ajouter aux dispositions concernant la délégation des pouvoirs une clause prévoyant d'en référer, chaque fois qu'il y a désaccord sur la candidature à retenir, au DDG/P et au DDG/M pour qu'ils prennent une décision de concert, et au Directeur général à défaut d'accord entre les Directeurs généraux adjoints.

Le Règlement du personnel ne prévoit aucun mécanisme de consultation interne pour les engagements aux classes D-1 et D-2 ; on peut toutefois penser qu'il serait utile au Directeur général de disposer d'un organe consultatif permanent en la matière. Cet organe pourrait être présidé par le Directeur général et avoir pour membres permanents les deux Directeurs généraux adjoints, ainsi que le Directeur du Bureau du personnel, et, pour membres *ad hoc*, deux Sous-Directeurs généraux ou deux Directeurs principaux (D-2).

Le Directeur du Bureau du personnel assurerait le secrétariat de cet organe, qui pourrait être appelé "Comité des nominations aux emplois de rang supérieur" ; il serait notamment chargé de préparer un dossier complet sur chaque candidature examinée, pour que les membres du Comité puissent donner leur avis en toute connaissance de cause.

La Commission est fermement convaincue que le Directeur général devrait encourager la création d'un comité consultatif interne de ce genre, qui devrait être appelé à donner son avis sur toutes les nominations à des emplois comportant des fonctions d'encadrement (P-5 à D-2), exception faite des nominations aux postes de DDG et d'ADG, qui doivent être communiquées au Conseil exécutif.

Concrètement, les méthodes actuelles de recrutement et d'affectation du personnel de l'Unesco devraient être améliorées par l'adoption des mesures indiquées ci-après.

- Dans le cadre d'une planification continue du personnel, les besoins en personnel et les opérations de recrutement devraient être planifiés suffisamment longtemps à l'avance pour donner de meilleurs résultats et permettre d'éviter les délais.
- Le Bureau du personnel de l'Unesco doit impérativement disposer d'un service de recrutement bien étoffé, constitué de spécialistes et doté de moyens modernes et de fonds suffisants pour pouvoir pratiquer une politique de recrutement dynamique et trouver des candidats de premier ordre.
- Le recrutement est un véritable métier qui exige des connaissances spécialisées et de l'expérience ; c'est donc à PER que devrait incomber la planification du recrutement et tout le travail de présélection, y compris la recherche de candidats potentiels, la publicité, l'organisation des tests et interviews, la tenue à jour des fichiers de candidats et toute autre tâche administrative associée au processus de dotation en personnel ; le Bureau du personnel devrait fournir les services requis aux unités ayant des besoins en personnel et aux comités du Secrétariat appelés à se prononcer sur les candidatures ; lorsqu'il sera suffisamment doté en moyens matériels et en personnel pour s'acquitter de ces tâches, PER devrait être tenu responsable des résultats.

- Tous les autres services de l'Unesco devraient coopérer avec PER et lui faciliter la tâche en fournissant en temps utile toutes les données nécessaires à la planification, en établissant des descriptions d'emploi exactes, en indiquant les sources de recrutement potentielles et plus généralement en entretenant un dialogue constructif avec PER ; ni PER ni les autres unités ne devraient prendre isolément des mesures de recrutement.

- Aucune initiative concernant les effectifs ne devrait être prise sans en référer à PER ; les fonctionnaires habilités à recruter ne devraient procéder à aucun engagement sans avoir consulté au préalable le Directeur du Bureau du personnel sur la procédure correcte à suivre et sur les considérations de politique générale à prendre en considération.

- Le principal critère de tout engagement devrait être le mérite. Les autres objectifs fondamentaux, tels qu'une répartition géographique équitable, l'égalité de traitement des hommes et des femmes et le rajeunissement du personnel devraient également être poursuivis ; sans être incompatibles avec les exigences primordiales d'efficacité, de compétence et d'intégrité, ces objectifs n'en constituent pas moins des contraintes supplémentaires qui obligent à consacrer davantage d'investissements et d'efforts au recrutement.

- Par principe, tout engagement, qu'il s'agisse de recrutement interne ou externe, devrait intervenir à l'issue d'une sélection parmi plusieurs candidats et les inévitables exceptions devraient être réduites au minimum. Il conviendrait de procéder, dans toute la mesure du possible, à une évaluation objective des candidats par des moyens tels qu'examen écrits, destinés à vérifier les aptitudes professionnelles et linguistiques, interviews, examen attentif des références fournies par les candidats.

- Le recrutement de personnel extérieur au titre du programme devrait s'effectuer essentiellement aux classes de début, à savoir P-1 et P-2 et GS-1 à GS-3 ; une politique d'information intensive et ciblée, sous forme par exemple de séances d'information dans les universités devrait être mise en place pour attirer les jeunes diplômés de l'enseignement supérieur intéressés par une carrière internationale.

- En ce qui concerne les engagements non renouvelables au titre des projets, le recrutement devrait pouvoir s'effectuer à un niveau plus élevé, afin de répondre à des besoins urgents et spécialisés à court terme.
- Les qualités de chef et les compétences en matière de gestion sont des atouts qui revêtent, pour les emplois comportant des fonctions d'encadrement, autant d'importance que les qualifications purement techniques ou spécialisées. Dans les cas où ces compétences ne seraient pas suffisamment affirmées, il conviendrait de doter la nouvelle recrue d'une formation appropriée aux techniques de gestion.
- Une très bonne connaissance de l'anglais ou du français doit demeurer la condition sine qua non de tout engagement à l'Unesco, même si cela doit désavantager les candidats de pays où aucune de ces deux langues n'est couramment parlée ; on voit mal en effet comment on pourrait revenir tant soit peu sur cette exigence vitale en matière de communication.

L'ingérence des Etats membres dans le choix des candidats et dans les recrutements aux postes vacants a fait l'objet de critiques acerbes de la part du personnel. Pareille ingérence est incontestablement malsaine et contraire au but poursuivi : doter l'Unesco d'une politique du personnel cohérente et de pratiques de gestion rationnelles. S'il est normal qu'une organisation mondiale s'efforce d'assurer une répartition géographique équilibrée du personnel qu'elle recrute, cette exigence doit être subordonnée à la volonté clairement exprimée de ne retenir que les candidats dûment qualifiés, et sélectionnés selon une procédure bien définie.

Toute candidature non sollicitée doit être rejetée si elle ne correspond pas aux nécessités de l'Organisation et les Etats membres doivent se persuader qu'il est dans leur intérêt bien compris, comme dans celui de l'Unesco et des personnes concernées, de préserver une corrélation évidente entre les compétences dont l'Unesco a besoin et les qualifications des candidats qu'elle recrute.

Les mesures suivantes pourraient contribuer à réduire l'influence et la pression des gouvernements et d'autres institutions nationales sur les cadres et le personnel de l'Unesco :

- le Directeur général devrait diffuser une note invitant tous les membres du personnel à résister aux influences et pressions de ce type en leur rappelant les engagements qu'ils ont pris lors de leur entrée en fonctions ;
- il devrait rappeler à l'occasion aux représentants des Etats membres les effets négatifs de tout empiètement sur ses prérogatives et obligations de chef de Secrétariat ;
- il devrait également donner aux Etats membres l'assurance que le Secrétariat mène et continuera de mener des campagnes énergiques et efficaces de recrutement dans les pays non représentés et sous-représentés ;
- enfin, il devrait faire mettre au point et publier déclaration de principes définissant une politique cohérente du personnel et veiller à ce qu'elle soit respectée par tous les intéressés ;
- dans le cadre de cette politique, il devrait notamment être établi qu'aucun représentant d'un gouvernement au sein d'un organe de l'Unesco tel que le Conseil exécutif ne peut faire acte de candidature à un poste du Secrétariat dans les deux ans qui suivent l'abandon de ses fonctions officielles.

D.9 Planification des carrières

La planification des carrières est un domaine de la gestion du personnel dont on parle beaucoup, mais où l'on agit peu. La première question qu'il faut se poser est celle de savoir si l'Unesco pense et souhaite en fait être une organisation qui se préoccupe de carrières ou si elle préfère mettre l'accent sur l'apport de "sang neuf", s'intéressant davantage aux besoins à court terme qu'aux nécessités à long terme.

La réponse est que l'Unesco a besoin à la fois d'un noyau de personnel de carrière qui maintienne la tradition et la continuité institutionnelles, et d'un afflux raisonnable de nouveaux fonctionnaires venus de l'extérieur qui la fassent bénéficier des connaissances les plus récentes dans leur spécialité.

Le plus difficile sera de trouver le juste milieu entre ces deux exigences. Dans un chapitre précédent, la Commission a recommandé de faire de la planification du personnel un exercice systématique et permanent afin de déterminer les besoins à court et à long terme en matière d'emplois et de personnel.

Il est très important de définir des principes, des critères et des ratios pour cette évaluation des besoins, afin de faire en sorte que la structure d'ensemble du personnel soit équilibrée.

On reproche à l'Unesco d'offrir des perspectives de carrière limitées et aléatoires, en ce qu'elles dépendent des vacances de postes et de recrutements extérieurs imprévisibles. La plupart des promotions récentes découlent de reclassements de postes, tandis que quelques autres, de caractère purement ponctuel, ont été accordées à titre personnel.

Il ne semble pas que l'Unesco se soit jamais penchée de façon systématique sur le problème des carrières. Il convient d'évoquer à ce propos les propositions contenues dans l'étude en profondeur du Comité spécial du Conseil exécutif.

Le Comité y recommande que le problème soit réglé de façon relativement simple, par l'instauration d'un système de promotion "semi-automatique", après chaque tranche de cinq à sept années d'activité professionnelle, à condition que les services de l'intéressé donnent satisfaction et qu'il soit capable de se perfectionner.

La Commission ne peut guère souscrire à cette idée, qui marquerait une rupture trop brutale avec la conception actuellement en vigueur, selon laquelle la classe et le traitement d'un membre du personnel sont déterminés par les caractéristiques de l'emploi qu'il occupe - niveau de responsabilité, portée et difficulté des attributions.

Un système de promotion semi-automatique serait centré avant tout sur la personne et récompenserait l'ancienneté et la qualité des services rendus, beaucoup plus que l'importance des fonctions exercées, ôtant ainsi toute signification pratique au classement des emplois. Il ne favoriserait pas non plus l'effort et l'émulation, puisque l'avancement tendrait à devenir une simple affaire de temps.

Fondamentalement, le lien entre classe et caractéristiques de l'emploi devrait être maintenu. Il semble toutefois qu'il y ait place pour un certain degré de planification des carrières, même si la tâche promet d'être compliquée et ardue.

Il faudrait pour cela analyser les types et les groupes d'emplois et définir une série d'itinéraires professionnels normaux. Pour chaque ensemble de compétences et de qualifications, il devrait y avoir un profil de carrière comprenant au moins les degrés suivants : période probatoire, phase pendant laquelle l'intéressé est pleinement opérationnel, accès à des fonctions d'encadrement ou acquisition de compétences exceptionnelles.

Les plans de carrière devraient être régulièrement revus et mis à jour et faire l'objet d'une coordination avec les plans de recrutement. Il ne faut pas oublier, cependant, que les possibilités de planification effective des carrières sont limitées dans la mesure où, en cas de vacance d'un emploi de rang supérieur, tout membre du personnel peut faire acte de candidature et être sélectionné s'il est le plus méritant.

Toutefois, pour se doter du personnel d'encadrement dont elle aura besoin à l'avenir, une organisation aussi grande que l'Unesco a peut-être tout intérêt à rechercher en son sein des jeunes qui soient capables de progresser rapidement et à prévoir des programmes de perfectionnement spéciaux à leur intention.

Divers moyens de perfectionnement peuvent être envisagés : rotation entre les unités du Siège et entre le Siège et les bureaux régionaux, affectations spéciales, formation à la gestion, congés d'études, etc. La participation à des programmes de ce genre n'offrirait aucune garantie d'une promotion future, mais permettrait d'escompter de meilleurs résultats dans la gestion et d'améliorer les services rendus par les intéressés.

Pour avoir quelque chance de succès, la planification des carrières doit aussi être compatible avec les exigences de la répartition géographique. Ce critère devrait concerner uniquement le recrutement aux classes de début. Les emplois de rang plus élevé devraient être pourvus essentiellement par voie interne, sans qu'il soit tenu compte en principe de la répartition géographique. Si certains des postes les plus élevés (ceux de DDG et d'ADG par exemple) doivent être pourvus sur la base de la répartition géographique, il serait souhaitable que ce point soit clairement énoncé dans le cadre de la politique officielle de l'Organisation.

La planification de la main-d'oeuvre et l'organisation des carrières sont des tâches de gestion qui ne peuvent à l'évidence être exécutées de manière décentralisée. Elles doivent faire partie des attributions du Bureau du personnel, qui doit s'en acquitter en étroite collaboration avec toutes les unités du Secrétariat.

Ce sont des tâches qui requièrent initiative et imagination, coordination et persuasion, ainsi qu'objectivité dans le jugement. Pour les mener à bien, il faut bénéficier de l'appui qu'offrent les moyens modernes de traitement des données.

D.10 Place des femmes dans le Secrétariat

La Commission est fermement convaincue qu'il faut redoubler d'efforts pour parvenir à un meilleur équilibre entre les hommes et les femmes à l'intérieur du cadre organique et de rang supérieur afin de mieux inscrire dans la réalité le principe de l'égalité des chances entre les sexes.

Comme il faudrait, toutes choses égales par ailleurs, plusieurs années pour parvenir à une répartition plus équilibrée, la Commission recommande que le Directeur général charge PER d'accorder, sur la base du mérite, la priorité aux femmes, pour pourvoir un certain nombre de postes, comportant de hautes responsabilités, ou des fonctions de direction, au cours de l'exercice budgétaire qui s'ouvre en janvier 1990.

La Commission pense qu'en prenant certaines mesures immédiates pour nommer et promouvoir des femmes à des postes de haut rang, le Directeur général marquera son attachement au principe de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes, et elle est convaincue que l'on peut trouver des femmes ayant l'étoffe requise, pour peu que l'on se donne la peine de les chercher.

De même, et c'est là le corollaire normal de ce qui précède, l'Unesco ne doit pas hésiter à démettre de leurs fonctions des femmes qui ne parviennent pas à se montrer à la hauteur de l'emploi qu'elles occupent.

D.11 Notation des fonctionnaires

L'évaluation de l'activité professionnelle, ou système de notation des fonctionnaires, est un des piliers du développement des ressources humaines. Les notes professionnelles sont les seuls documents officiels sur lesquels fonder les décisions concernant les prolongations d'engagements, les mutations

et les promotions. Il n'y a pas non plus d'autres documents permettant de justifier le non renouvellement ou la résiliation des contrats et les mesures disciplinaires. Il est largement admis qu'à l'Unesco, comme dans la plupart des autres institutions du système des Nations Unies, le système de notation professionnelle est inefficace et a été faussé.

Il est devenu impossible d'établir le bien-fondé du licenciement d'un fonctionnaire improductif. Conscients de cet état de choses, les responsables tendent à camoufler les insuffisances de l'intéressé, dans l'espoir que cela facilitera sa mutation. L'échec du système tient aussi au fait que la notation porte surtout sur les caractéristiques personnelles du fonctionnaire et sur son comportement général à l'égard du travail, au lieu de consister en une appréciation factuelle de la manière dont il s'est acquitté de ses tâches.

La Commission croit savoir que le système de notation professionnelle est en cours d'examen et elle espère que cette étude aboutira à de nettes améliorations. Elle souhaite formuler à cet égard un certain nombre de recommandations.

La disposition 104.11 du Règlement du personnel ne prévoit pas de mesures à prendre à la suite des notes professionnelles, sauf lorsque celles-ci sont contestées par le membre du personnel concerné, auquel cas la question est portée devant le Comité consultatif des cadres compétent. Autrement, les notes professionnelles sont simplement centralisées et classées par le Bureau du personnel. L'Unesco devrait, à l'instar des autres organisations du système des Nations Unies, mettre en place un Comité des notes professionnelles, exclusivement chargé de surveiller le fonctionnement du système de notation. Ce comité, qui devrait être composé de quatre à six directeurs nommés par le Directeur général avec un mandat de deux ans renouvelable, devrait :

- être habilité à rejeter les notes professionnelles mal faites ou inadéquates ;
- être habilité à convoquer, en tant que de besoin, pour des entretiens les directeurs et supérieurs hiérarchiques ayant établi les notes professionnelles, ainsi que les membres du personnel concernés ;
- être tenu de recommander au Directeur général de prendre des mesures disciplinaires à l'égard des membres du personnel dont le comportement, en tant qu'auteurs ou qu'objets des notes professionnelles, a laissé à désirer ;
- veiller d'une manière générale à l'intégrité et à l'utilité du système de notation professionnelle.

Le secrétariat du Comité des notes professionnelles serait assuré par le Bureau du personnel, qui serait en outre chargé de rappeler de manière systématique et rigoureuse aux supérieurs hiérarchiques les délais à respecter en la matière.

La Commission engage instamment l'Unesco à intensifier ses efforts en vue de réformer le système de notation professionnelle.

Cette réforme devrait porter sur les aspects de procédure évoqués plus haut, mais aussi sur la périodicité des notes professionnelles et sur les formules à utiliser. Comme on l'a déjà dit, les appréciations relatives aux caractéristiques personnelles des intéressés et les observations d'ordre général devraient y tenir moins de place ; il faudrait en revanche y mettre clairement en évidence les rapports entre la manière dont le fonctionnaire s'est acquitté de sa tâche et les objectifs professionnels fixés au départ, et utiliser autant que possible des critères mesurables.

La notation professionnelle devrait en outre être un processus continu, et non pas une opération ponctuelle intervenant une fois tous les deux ans ; son but devrait être, non pas de critiquer, mais d'améliorer la qualité des services rendus. Enfin, il faudrait envisager d'y faire une place à l'auto-évaluation.

Il est clair que la notation est une tâche qui, pour être bien faite, exige beaucoup de temps de la part des supérieurs hiérarchiques, mais c'est là le prix à payer si l'on veut obtenir des résultats bénéfiques pour tous les intéressés.

D.12 Promotions, récompenses et mesures d'incitation

En ce qui concerne les promotions, l'Unesco est confrontée à un dilemme, puisque la structure du personnel est pléthorique au sommet et que celui-ci n'en est pas moins mécontent de la pratique et du rythme des promotions.

Pour les raisons exposées plus haut, la Commission n'est pas favorable à un système de promotion semi-automatique fondé essentiellement sur l'ancienneté. Elle estime que les moyens normaux de promotion existant actuellement - reclassement de l'emploi occupé par suite d'une modification des tâches qui y sont associées ou admission, par voie de sélection parmi plusieurs

candidats, à un emploi d'une classe supérieure devenu vacant - sont de loin préférables, en dépit de leurs insuffisances qui sont certainement dues davantage à la manière dont ils sont mis en oeuvre qu'au système lui-même.

Le bon fonctionnement de ce système de promotion dépend d'un certain nombre de conditions, à savoir :

- (a) que le travail soit organisé efficacement dans toutes les unités ;
- (b) que le classement des postes soit opéré conformément à des règles et à des normes rigoureuses ;
- (c) que le recrutement soit en grande partie limité aux classes de départ ;
- (d) que les procédures de sélection soient équitables et cohérentes.

Cela dit, la Commission recommande que les possibilités de promotion soient élargies grâce à l'introduction d'un système complémentaire de promotion à titre personnel, applicable aux fonctionnaires méritants qui, en dépit d'un travail manifestement excellent, n'ont pas été promus depuis de nombreuses années parce qu'ils ont atteint l'échelon et le niveau de traitement les plus élevés dans leur classe.

Un système soigneusement conçu éviterait que le nombre de promotions à titre personnel n'atteigne des proportions peu souhaitables. Il existe, dans d'autres institutions du système des Nations Unies, et notamment au BIT, des précédents qui pourraient servir de modèle.

Il serait également possible d'envisager de promouvoir à titre personnel, pour les six derniers mois de service avant leur départ à la retraite, les fonctionnaires qui ne peuvent espérer être promus de quelque autre manière.

En dehors des promotions, il n'existe à l'Unesco aucun moyen de récompenser les services d'une qualité exceptionnelle, puisque, sauf dans les cas où le travail laisse manifestement à désirer, les augmentations annuelles de traitement sont accordées automatiquement, ce qui signifie que la quasi-totalité des membres du personnel en bénéficient.

Il conviendrait de prendre des dispositions pour pouvoir verser un supplément de traitement aux membres de chaque unité qui se sont le mieux acquittés de leurs fonctions dans l'année, en partant du principe que la proportion du personnel dont on peut attendre des services d'une qualité véritablement exceptionnelle peut difficilement être supérieure à 20 %.

Là encore, il existe dans d'autres organisations des précédents dont l'Unesco peut s'inspirer. L'Organisation devrait également étudier la possibilité d'accorder des augmentations en sus du maximum de traitement de chaque classe aux membres du personnel qui n'ont eu ni promotion ni augmentation de traitement pendant un certain nombre d'années et qui n'en continuent pas moins à s'acquitter extrêmement bien de leurs tâches.

Les récompenses matérielles n'étant pas les seules auxquelles le personnel est sensible, le Directeur général pourrait envisager un certain nombre d'autres mesures, d'ordre non matériel, pour récompenser les services dignes d'éloges. Il pourrait par exemple diffuser chaque année une liste des fonctionnaires les plus méritants, leur adresser une lettre personnelle, les citer à l'occasion d'une réunion annuelle du personnel, etc.

Les distinctions honorifiques de ce type seraient vraisemblablement très appréciées des nombreux fonctionnaires de rang modeste qui s'acquittent de tâches obscures avec un inlassable dévouement.

D.13 Formation du personnel

Il a souvent été soutenu que la formation du personnel doit être une des priorités à l'Unesco. La Commission partage ce point de vue, car elle a pu constater que jusqu'ici, les politiques de formation se sont développées de façon décousue ; que la répartition des responsabilités pour ce qui est de définir les objectifs, les priorités et les méthodes n'est pas claire ; que la formation n'est pas coordonnée avec les réformes du programme et de la gestion ; enfin qu'il ne semble pas y avoir de politique concernant les aspects financiers de la formation du personnel. Si les efforts aujourd'hui déployés pour améliorer les activités de formation constituent certainement un pas dans la bonne direction, il faut faire davantage pour revitaliser cette activité, absolument indispensable pour accroître l'efficacité et la productivité de tout le Secrétariat.

Vu l'importance de la formation tant pour les cadres que pour le personnel et son coût probable, il serait souhaitable de créer un comité consultatif paritaire permanent sur la politique de formation, qui serait chargé de donner des avis au Directeur général au sujet des objectifs de la formation du personnel et des méthodes à employer pour les atteindre.

Le Comité consultatif suivrait aussi la mise en oeuvre de cette politique, s'agissant de l'emploi des crédits et des résultats obtenus. Le Comité pourrait être composé de trois représentants des cadres et trois représentants du personnel, et présidé par le Directeur du personnel. La responsabilité opérationnelle de la mise en oeuvre devrait revenir au Bureau du personnel, qui devrait planifier et organiser toutes les activités de formation, en étroite coopération avec les unités du Secrétariat.

Sans entrer dans le détail des activités de formation, la Commission voudrait insister en particulier sur l'importance et l'urgence de la formation des cadres, sur laquelle les efforts devraient être concentrés à ce stade.

Le présent rapport a clairement montré que l'un des problèmes les plus graves et les plus généralisés à l'Unesco est la faiblesse de l'encadrement et l'inefficacité de la gestion. En dehors d'une action visant à mettre fin aux services des cadres les plus gravement inefficaces, la seule autre mesure qui permettrait d'améliorer la situation consiste à lancer sans retard un programme de perfectionnement des cadres. Il faudrait obliger à suivre des cours de formation à la gestion tous les directeurs et fonctionnaires de rang supérieur n'ayant pas déjà reçu une telle formation. A l'avenir, les nouveaux directeurs, sous-directeurs généraux et directeurs généraux adjoints devraient être astreints à suivre une formation appropriée en matière de gestion avant de prendre leurs fonctions.

Le type de formation devrait être choisi avec soin et adapté, dans la mesure du possible, à la nature spécifique de l'Unesco en tant que corps de fonctionnaires international, multiculturel et spécialisé, dont les problèmes sont très différents de ceux d'une administration nationale ou d'une société privée. Une politique analogue devrait être appliquée aux cadres intermédiaires, y compris ceux du personnel de service et de bureau, dont il ne faudrait pas sous-estimer l'importance pour ce qui est de promouvoir l'efficacité du personnel et sa motivation.

Le type de formation dont a besoin ce groupe sera quelque peu différent de la formation à la gestion effective, encore que pour beaucoup d'aspects relatifs aux comportements aucune différence ne s'impose.

La formation aux techniques de traitement de l'information, certes très importante pour toute organisation, ne permettra pas à elle seule d'obtenir des résultats miraculeux. Cette formation devrait être axée sur des besoins démontrés précis, afin de décourager les comportements, parfois observés, de

ceux qui, pendant les heures de travail s'entraînent à utiliser les ordinateurs sans grands résultats sur le plan pratique. Le traitement de texte, qui est l'application informatique la plus répandue, pourrait donner de meilleurs résultats et accroître la productivité s'il était mis à la disposition des responsables de la composition des documents, qui pourraient utiliser fréquemment cette technique. Mais la formation aux techniques de gestion des données n'a de sens que s'il est réellement possible d'accéder à des données utiles au moyen des terminaux décentralisés ; si tel n'est pas le cas, cette formation n'a pas d'intérêt.

D.14 Fonctionnaires inadaptés à leurs tâches ou gravement sous-employés

D'après les informations recueillies à la demande de la Commission, un nombre non négligeable de membres du personnel (sans qu'un chiffre précis puisse être fourni) fournit une contribution faible ou nulle aux activités de leur unité ou de l'Unesco dans son ensemble. Cette situation regrettable s'explique par plusieurs raisons, dont certaines tiennent à l'activité professionnelle de l'intéressé et d'autres à des circonstances indépendantes de sa volonté. Le problème est suffisamment grave pour appeler une solution urgente et radicale qui permette :

- d'alléger le poids des traitements en supprimant les dépenses improductives ;
- de remédier au malaise et au sentiment d'injustice ressentis par les fonctionnaires efficaces.

Toute solution à long terme devra viser à éviter qu'une telle situation ne se reproduise, par des décisions plus réfléchies en matière de recrutement, une notation scrupuleuse, une formation et un développement efficaces des ressources humaines, enfin l'application cohérente du Statut et du Règlement du personnel. Cependant, en ce qui concerne l'avenir immédiat, les mesures suivantes pourraient peut-être offrir une solution au problème actuel.

- Il devrait être demandé à chaque chef de secteur, bureau, division ou unité permanente hors Siège d'identifier les membres de son personnel qui, à son avis, apportent une contribution insuffisante à l'exécution de son programme - même si les notes professionnelles précédemment établies n'amènent pas nécessairement à cette conclusion. Il devrait examiner ces cas avec son supérieur hiérarchique direct et avec le Directeur du personnel, en fournissant toutes les raisons et circonstances susceptibles d'éclairer la situation. Si cela est approprié, le

membre du personnel concerné pourrait à un certain moment être associé à cet examen qui devrait non seulement porter sur les problèmes, mais aussi tendre à trouver des solutions possibles - par exemple, un changement d'affectation, une mutation à un autre emploi dans la même unité, une permutation, une formation supplémentaire ou une retraite anticipée sous certaines conditions.

- Si aucune solution n'est trouvée, l'unité concernée devrait mettre l'intéressé(e), ainsi que les ressources sur lesquelles est financé son contrat, à la disposition du Directeur de PER, qui serait alors chargé de lui trouver une nouvelle affectation plus conforme à ses qualifications, à son expérience et à ses inclinations personnelles. Cette double mise à disposition aurait le double avantage (a) d'obliger le directeur de l'unité d'origine à examiner avec soin les avantages et les inconvénients d'une telle mesure et (b) d'inciter davantage le directeur de l'unité de destination à mettre à l'essai l'intéressé(e) dans un emploi disponible de son unité.
- Si cette opération (qui devrait être suivie de près) s'avère réussie au terme d'une période d'essai bien définie, le directeur de l'unité de destination devrait ensuite dégager les ressources nécessaires dans son programme et restituer les ressources initiales à l'unité d'origine. Cela exigerait une certaine souplesse dans la gestion des ressources - ce qui constitue une raison supplémentaire de dévaloriser le système des postes. L'opération de redéploiement devrait nécessairement s'accompagner de la décision de n'autoriser de recrutement extérieur qu'une fois dûment explorées toutes les possibilités de pourvoir les emplois vacants par mutation interne.
- Si les efforts faits pour redéployer un membre du personnel, inadapté à ses tâches ou sous-employé, vers un autre emploi ne se révèlent pas concluants dans un certain délai, PER devrait entreprendre des négociations avec l'intéressé(e) en vue de mettre fin à ses services à l'Unesco.

La réglementation relative au personnel offre à cet égard plusieurs possibilités, mais il se peut qu'elles ne soient pas suffisantes. Il y aurait lieu d'envisager des congés spéciaux avec/ou sans traitement, débouchant lorsque cela est possible sur une retraite anticipée, et le versement d'indemnités spéciales de cessation de service, qui s'ajouteraient aux indemnités prévues par la réglementation existante. Il faudrait pour cela obtenir du Conseil exécutif des fonds spéciaux, de préférence non remboursables.

- Si le problème de l'inadéquation des compétences et de l'activité professionnelle est aussi grave que beaucoup semblent le penser, la Commission estime qu'il est extrêmement important de trouver une solution définitive dans les meilleurs délais. Si nécessaire, eu égard au fait que le nombre de cas à traiter de la façon indiquée pourrait être élevé, il pourrait être utile de créer un comité paritaire spécial qui aurait pour tâche de négocier des solutions concertées avec les fonctionnaires concernés.

Ce comité spécial devrait être composé d'un représentant de PER, d'un représentant d'une des associations du personnel et d'un consultant extérieur ayant l'expérience du traitement de cas de ce genre.

VI. ETAPES SUIVANTES

Avec la remise du présent rapport, la Commission a fini de s'acquitter de son mandat, tel qu'il a été défini en février 1989.

Il lui semble toutefois que sa mission demeurerait inachevée si d'autres mesures n'étaient pas prises.

La Commission prend donc la liberté de suggérer pour l'avenir les étapes suivantes :

- Examen approfondi du présent rapport avec de hauts fonctionnaires désignés par le Directeur général.

La mise en oeuvre des propositions acceptées par le Directeur général et le Secrétariat devra commencer le plus tôt possible, de manière à assurer au processus de réforme un maximum de crédibilité.

- Macro : Restructuration de l'Organisation en trois secteurs :

- Planification et exécution du programme
- Relations et information
- Administration et finances

Il faudrait qu'un effort continu de définition des domaines de responsabilité soit entrepris à l'échelle individuelle.

Une action massive de formation à la gestion devrait suivre.

- Micro : Restructuration du Bureau du personnel, application des idées contenues dans la Déclaration concernant la politique et les pratiques en matière de personnel et mise en oeuvre des réformes proposées dans le domaine de la gestion des ressources humaines, à commencer dès à présent et à poursuivre pendant les prochains 12 à 18 mois.

- Sous-micro : Afin de susciter la confiance nécessaire, création d'un groupe de trois personnes compétentes et actives qui rendrait compte au Médiateur et aurait pour mission de s'occuper, cas par cas, des réinsertions et situations similaires.

ANNEXES

- Mandat et méthodes de la Commission indépendante
- Etudes préalables et documentation disponible
- Groupe consultatif international
- Rapport du Groupe : Groupe consultatif international
- Résumé des documents de travail de l'Atelier Unesco/IPA sur la gestion des organisations (Paris, 25 et 26 novembre 1989)

Personnel de l'Unesco :

- Age moyen du personnel de l'Unesco au 9 mai 1989
- Pyramide des âges au 5 juin 1989
- Répartition par classe selon le sexe pour les différentes catégories de personnel
- Répartition du personnel du cadre organique par groupe d'âge et par classe (Siège et unités permanentes hors Siège)
- Répartition du personnel du cadre organique par nombre d'années de service et par classe (Siège et unités permanentes hors Siège)
- Avant-projet d'une lettre du Directeur général à l'ensemble du personnel et d'une déclaration concernant la politique et les pratiques de l'Unesco en matière de personnel
- Nouvel organigramme proposé du Secrétariat
- Bureau du personnel - Nouvelle structure proposée

ANNEXE 1Mandat et méthodes de la Commission indépendante

Le 5 décembre 1988, le Directeur général a créé une Commission indépendante, placée sous la présidence de M. Knut Hammarskjöld, et chargée de le "conseiller sur les moyens d'améliorer la gestion du personnel et l'efficacité du Secrétariat de l'Unesco, afin de répondre aux exigences du Plan à moyen terme pour 1990-1995".

Les membres de la Commission sont les suivants :

Président : M. Knut Hammarskjöld

Membres : M. André Chakour
M. Jørgen Friisberg
M. Carl-Heinz Harder
M. Juan Rada
Mme Anne Whyte

Le statut de M. Friisberg a été modifié sur sa demande et il est ainsi devenu expert-consultant attaché à la Commission et participant à ses travaux.

La Commission a tenu au total neuf sessions, aux dates suivantes :

6-7 février 1989
17-21 avril 1989
16-18 mai 1989
22-23 juin 1989
18-20 juillet 1989
6-8 septembre 1989
5-8 novembre 1989
27 novembre 1989
14-15 décembre 1989

En outre, les membres de la Commission ont eu de très nombreux entretiens avec des fonctionnaires de l'Unesco de diverses classes et fonctions et avec des membres du Conseil exécutif et de délégations nationales.

Avant sa première réunion, en février 1989, la Commission avait chargé une consultante, Mme Joan Kahn, de Montréal (Canada), de procéder à une étude de 12 jours des motivations et de l'efficacité du personnel. Dès le début de ses travaux, la Commission a disposé du rapport rédigé en conclusion de cette étude.

Plus tard, la Commission a demandé à un groupe de consultants de l'Institut de management international, à Genève, d'entreprendre une étude sur la mise en oeuvre des politiques du personnel. Cette étude, menée du 27 avril au 5 juin 1989, s'est achevée sur un rapport à la Commission.

ANNEXE 2**Etudes préalables et documentation disponible**

La Commission disposait de la documentation suivante :

- Propositions de l'Association du personnel de l'Unesco (STA) visant à améliorer le fonctionnement du Secrétariat - document présenté au Directeur général le 16 novembre 1987 ;
- Synthèse des réponses au questionnaire envoyé le 21 novembre 1988 par l'Inspecteur général, notamment, à tous les ADG, directeurs et autres chefs de service de l'Unesco, sous l'intitulé "Bilan et perspectives concernant l'état d'avancement des réformes en matière de management du Secrétariat ;
- Rapport présenté à la Commission, sur sa demande, par le Directeur du personnel le 10 avril 1989.

Au cours de ses travaux, la Commission a découvert d'autres documents ayant un rapport direct avec ses propres investigations :

- le rapport présenté par le Directeur général au Comité spécial du Conseil exécutif, sous le titre "Eléments d'une politique de personnel", daté du 13 mai 1988, et établi par un petit groupe de travail du Secrétariat ;
- une étude en profondeur sur une politique d'ensemble en matière de personnel, effectuée par le Comité spécial et figurant dans le document 131 EX/SP/RAP/2 du 11 avril 1989 ;
- le rapport du Comité spécial (131 EX/5, Partie I, 19 juin 1989), qui résume le débat auquel a donné lieu cette étude en profondeur ;
- le projet de plan administratif soumis par le Directeur général au Conseil exécutif, comme additif au Plan à moyen terme pour 1990-1995.

Devant cette masse considérable d'informations, qui offrait déjà une analyse intéressante des questions de personnel et un grand nombre de recommandations judicieuses la Commission a estimé que, même si elle était chargée de donner un avis indépendant à l'Unesco, elle ne devait pas ignorer ces contributions antérieures, en s'efforçant de formuler un diagnostic sur la santé et l'efficacité de l'Unesco en tant qu'organisation et de proposer des remèdes possibles. Elle a également découvert avec satisfaction que beaucoup de ces recommandations rejoignaient ses propres vues sur les moyens d'améliorer l'efficacité du fonctionnement de l'Organisation.

En conséquence, la Commission recommande à la direction de l'Unesco d'accorder à ces études et rapports toute l'attention qu'ils méritent lorsqu'elle arrêtera des mesures destinées à améliorer l'efficacité et le rendement de l'action de l'Unesco. En ce qui concerne son propre mandat, elle a considéré qu'elle devait en priorité se consacrer aux problèmes les plus essentiels et les plus urgents, sinon les plus cruciaux, et à leur solution en s'abstenant, pour des raisons qui sont d'ailleurs aussi d'ordre pratique, de trop s'attarder sur la problématique générale de la gestion des ressources humaines. Il faudra néanmoins revenir à certaines de ces questions dans des études ultérieures et se garder de sous-estimer le temps nécessaire pour obtenir des résultats tangibles.

ANNEXE 3**GROUPE CONSULTATIF INTERNATIONAL**

- M. C. El Wakil Ancien Président du Conseil exécutif de l'Unesco
- M. V. Erofeev Ancien Sous-Directeur général pour l'administration
générale à l'Unesco
- M. Kurt Furgler Ancien Président de la Confédération helvétique
- M. E. Hennelly Ancien Chef de la délégation des Etats-Unis à la
Conférence générale de l'Unesco. Ancien responsable de
la société Mobil, aujourd'hui à la retraite.
- M. Hisanori Isomura Directeur financier de NHK
(Radiotélédiffusion japonaise)
- Mme M. Puybasset Conseillère d'Etat, Directrice,
Secrétariat général du gouvernement (France)
- M. P. Seddoh Ancien Président du Conseil exécutif de l'Unesco
- M. P. S. Wilenski Ambassadeur et Représentant permanent de l'Australie
auprès des Nations Unies
- M. H. L. Wynter Ancien Président du Conseil exécutif de l'Unesco
- M. E. Youkel Directeur du Programme des Nations Unies pour le
développement - Genève

ANNEXE 4**RAPPORT DU GROUPE :****GROUPE CONSULTATIF INTERNATIONAL**

Unesco, Paris, 11-13 octobre 1989

Le Groupe considère qu'il a pour mandat de donner un avis au Directeur général sur le rapport de la Commission indépendante présidée par M. K. Hammarskjöld, sur l'application de ses recommandations ou sur toute autre question s'y rattachant directement.

Le Groupe a pu procéder à un examen préliminaire du projet de rapport de la Commission intitulé "An Approach to Human Resources Management" (une approche de la gestion de ses ressources humaines). Il approuve les grandes lignes de ce projet de rapport et ses membres ont formulé verbalement devant la Commission des observations détaillées que celle-ci a notées et dont elle tiendra compte dans son rapport final.

Le Groupe estime qu'afin de faciliter la mise en oeuvre, la Commission, si le Directeur général l'y autorise, devrait poursuivre ses consultations avec les associations du personnel et avec les secteurs appropriés du Secrétariat sur la base du projet de rapport. Le Groupe pense qu'après ces consultations, les recommandations susceptibles d'être mises en oeuvre dans de brefs délais devraient dès que possible donner lieu à des mesures d'application.

13 octobre 1989

ANNEXE 5

**Résumé des documents de travail de l'Atelier Unesco/IPA
sur la gestion des organisations
Paris, 25 et 26 novembre 1989**

Des groupes ont été formés pour étudier les questions ci-après relatives à la performance, au rendement et à la crédibilité de l'Unesco.

1. Quels sont actuellement les signes qui vous montrent que vous êtes confrontés à un problème de performance et de rendement qui débouche sur un problème de crédibilité, de confiance en vous et d'"autorité" ?
2. Quels sont les éléments qui concourent à ce problème de crédibilité, de confiance en vous et d'"autorité" ?
3. Quels éléments renforceraient votre crédibilité, votre confiance en vous et votre "autorité" ?
4. Quels signes vous montreraient que vous êtes arrivés à surmonter ce problème ?

Réponses aux questions :

Quels sont actuellement les signes qui vous montrent que vous êtes confrontés à un problème de performance et de rendement qui débouche sur un problème de crédibilité, de confiance en vous et d'"autorité" ?

Groupe 1

INDICATEURS D'UN MANQUE DE CREDIBILITE

1. L'incapacité à faire approuver le budget.
2. La réticence des organismes de financement et des gouvernements.
3. Les critiques des médias.

4. Les ingérences d'organes directeurs cherchant à se substituer à l'Organisation.
5. Les demandes continuelles de changements, de réformes et de rapports sur les mesures prises.

Quels sont les éléments qui concourent à ce problème de crédibilité, de confiance en vous et d'"autorité" ?

Groupe 2

1. L'absence d'une conception claire de la mission de l'Unesco et le manque de motivation.
2. L'incapacité à mener à bien sa tâche et à accepter ce fait :
 - la tendance à blâmer les autres
 - Etats membres
 - Personnel, etc.
 - le refus d'accepter des responsabilités.
3. L'absence d'une définition précise des responsabilités de chaque fonctionnaire ou de chaque unité

Non-responsabilité collective

Absence d'une définition des objectifs.

4. La prise en compte insuffisante du facteur temps (dans la planification).
5. L'absence d'un système permettant de situer les responsabilités et de récompenser ceux qui exercent les leurs de façon satisfaisante.
6. La mauvaise communication entre les fonctionnaires d'une unité, entre les unités - structures et langue.
7. L'inadaptation des structures.

Quels éléments renforceraient votre crédibilité, votre confiance en vous et votre "autorité" ?

Groupe 3

Le contraire des groupes 1 et 2.

FACIEURS DE RENFORCEMENT

1. La connaissance en tant que ressource.
2. L'information sur ce qui se passe hors Siège et dans les Etats membres.
Nécessité d'une REMONTEE DE L'INFORMATION.
3. Une direction collégiale. Ne sait pas tout et n'a pas toujours raison - a besoin d'information et d'idées.
4. La communication

interne - modifie la réalité

externe - modifie la perception.
5. L'adaptation des structures à la fonction et non l'inverse.
6. Le recours aux personnes les plus qualifiées à travers le monde.
7. Une répartition claire des buts et des objectifs.

Quels sont les signes qui indiqueront que le but est atteint ?

Groupe 4

INDICES DE RENFORCEMENT

- Accroissement du budget.
- Accroissement du rôle moteur de l'Unesco.
- Nombre et ampleur des actions communes.
- Meilleur image/meilleure performance.
- Universalité.

Question :

Quels sont les obstacles au changement/à l'amélioration ?

Groupe A

1. Résistance "naturelle" au changement

- Facteurs sociaux
- Facteurs culturels
- Manque de confiance en soi
- etc.

2. Mode de décision

Histoire :

(Le Directeur général du Vatican a rendu visite au "Pape" de l'Unesco)

Infailibilité ?

+ le personnel de direction s'accommode de cet état de choses et y est même attaché.

3. "Le complexe du territoire"

- à chacun le sien.

Groupe B

Blocage des améliorations

1. Absence d'une conception globale de la mission de l'Unesco - vision fragmentaire des choses - dispersion des ressources et de l'énergie, changements superficiels.
2. Noeud du problème - adaptation des structures et des procédures au mandat -----> (mission).
3. Solution de continuité entre les déclarations d'intention et le suivi.

Groupe C

1. Absence d'une conception claire et généralement admise de l'orientation à suivre (le personnel de direction se préoccupe de modalités détaillées d'administration au détriment de la définition de stratégies).
2. Même quand elles sont en principe clairement attribuées, les responsabilités sont diluées ou assumées par d'autres.
3. Ingérence des Etats Membres dans des modalités détaillées d'administration et des problèmes de personnel (cas individuels).
4. Défense du territoire :
 - intérêt personnel normal
 - rationalisation de "ma façon de procéder est la meilleure" ?
5. "La mauvaise personne à la mauvaise place" - inadéquation des tâches et du personnel -----> il faut adapter les compétences aux fonctions.
6. Sabotage des initiatives du Directeur général - lié à l'oubli du serment de loyauté.

Groupe D

1. Dilution des responsabilités
 - responsabilités mal définies
 - lorsqu'elles sont bien définies, les décisions sont modifiées plus haut dans la hiérarchie - (jusqu'au sommet)
 - le rôle du Cabinet du Directeur général dans le processus de décision n'est pas clair
 - manque de travail en équipe et d'esprit d'équipe. "Chacun pour soi".
2. Manque de souplesse dans l'utilisation des ressources humaines.

Groupe E

1. Une trop grande centralisation de la prise de décisions débouche sur une dilution des responsabilités.
2. Le budget et la planification sont trop privilégiés au détriment de l'obligation de rendre des comptes.
3. Faible potentiel de gestion (les capacités en matière de programmes sont privilégiées au détriment de la gestion du personnel).
4. Mauvaise circulation de l'information vers le bas et vers le haut.
5. Manque de formation - gestion
Formation - amélioration et exploitation du potentiel de gestion.
6. Insuffisance des directives administratives.

MISSIONS DE L'UNESCO ET DE SON SECRETARIAT

1. MISSION DE L'UNESCO

Servir la communauté internationale en contribuant, par la réflexion et par l'action à construire un avenir meilleur pour l'humanité grâce à l'éducation, à la science, à la culture et à la communication, conformément aux dispositions de l'Acte constitutif.

2. MISSION DU SECRETARIAT

Gérer les ressources mises à la disposition de l'Unesco en vue d'élaborer et d'exécuter avec le maximum d'efficacité les programmes approuvés par le Directeur général et de remplir ainsi la mission de l'Unesco.

REMARQUE :

Ces énoncés n'ont pas été examinés en séance plénière. Les animateurs d'atelier de l'IPA estiment qu'un énoncé clair et arrêté d'un commun accord des missions de l'Unesco et de son Secrétariat est une condition fondamentale du bon fonctionnement de l'organisation.

CONCEPTION DE LA MISSION DU SECRETARIAT DE L'UNESCO

Un Secrétariat qui comprend et sert les objectifs fondamentaux de l'Unesco et dont les membres acquièrent et mettent en pratique un certain nombre de qualités - compétence, esprit d'équipe, motivation, enthousiasme, confiance en soi, fierté professionnelle - voient ces mérites reconnus et sont constamment animés du désir de s'acquitter au mieux de leur tâche dans leurs domaines d'action respectifs, en s'attachant consciemment ainsi à améliorer la performance et l'image de l'Unesco.

Mesures à prendre par la direction et les cadres supérieurs pour donner au personnel le sens de sa mission.

SENS DE LA MISSION

1. Connaissance par le personnel des objectifs fondamentaux de l'Unesco.

Message de Noël à l'ensemble du personnel dans lequel le Directeur général énonce des objectifs clairs et aisément compréhensibles.

Brefs séminaires de formation sur l'Unesco - films, etc.

2. Acquisition d'une discipline, de compétences, etc. par le personnel

3. Recensement des membres du personnel mal adaptés à leurs tâches actuelles. Fourniture d'une aide à ces fonctionnaires pour leur redéploiement (évaluation du personnel dans les meilleures conditions d'utilisation). Les membres du personnel qui ne font pas l'affaire doivent être remerciés.

Mise au point de systèmes appropriés de récompenses et de sanctions.

3. Intensification/spécialisation de la formation en fonction des besoins.
4. Examen et réforme des procédures de recrutement pour faire en sorte que des candidats valables se présentent.

5. Période probatoire à considérer comme faisant partie du processus de recrutement, de manière à éliminer les personnes qui risquent de se révéler indésirables.
6. Veiller à ce que la répartition des tâches soit équitable à tous les niveaux.
7. Mieux reconnaître les réalisations du personnel dans ses domaines de spécialisation.
8. Éliminer la sous-utilisation du personnel.

Mesures à prendre par la direction et les cadres supérieurs en ce qui concerne la prise de décision et la responsabilité.

PRISE DE DECISION

(Autodiscipline)

- Définir la délégation de pouvoirs à tous les niveaux.
- Cette délégation s'étend aux ressources nécessaires pour exercer ces pouvoirs.
- Mécanisme systématique de remontée d'information.
- Utiliser les réunions de la Direction générale comme organe de décision collégiale et occasion d'échange d'information.
- Tenue de réunions hebdomadaires à l'échelle des divisions.
- Des rapports généralement moins formels facilitent la délégation des pouvoirs.
- Il faut reconnaître les mérites de ceux qui acceptent des responsabilités et les exercent.
- Les procédures parallèles ne doivent pas être tolérées.

Les animateurs d'atelier de l'Institut d'administration publique ont demandé au groupe de proposer des moyens de faire progresser ces plans d'action.

PROPOSITIONS

- Direction générale >> résumé et mesures proposées
Mesures arrêtées et rapport
- Les appliquer dans toute la mesure du possible - sachant qu'à l'impossible nul n'est tenu, mais qu'il faut essayer.
- Mode de décision à la Direction générale - le tester de façon significative, eu égard à toutes ces idées.
- Le groupe doit-il se réunir à nouveau ?
- Définir le mécanisme de contrôle et de remontée de l'information.
- Créer de petits groupes de travail au sein de la Direction générale pour préparer un document à discuter sur la délégation des pouvoirs et la responsabilité.
- Ensuite, formation par l'Institut d'administration publique - réunion d'évaluation.

MESURES ARRETEES

Il a été convenu qu'un exposé des résultats de l'atelier serait préparé par ses animateurs, diffusé auprès des participants et soumis à discussion aux fins de l'établissement d'un programme d'action à la prochaine réunion de la Direction générale.

AGE MOYEN DU PERSONNEL DE L'UNESCO AU 09.05.1989

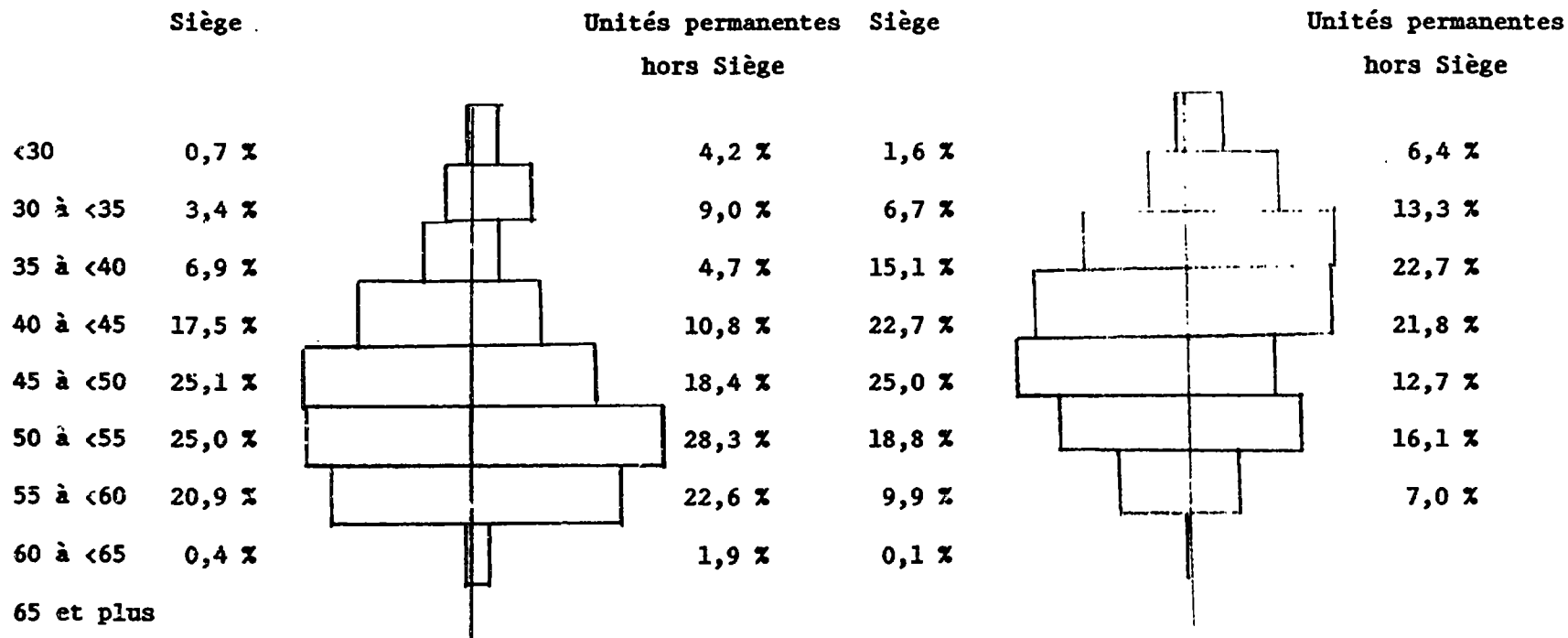
	Personnel du cadre organique			Personnel du cadre de service et de bureau			Total général
	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	
Siège	49,7	46,1	48,7	44,4	45,8	45,4	46,6
Hors Siège	49,3	43,4	48,4	44,8	40,8	42,4	44,7
Projets opérationnels	48,7	39,7	47,2	41,3	35,8	39,3	43,1
Total	49,5	45,3	48,5	44,2	44,5	44,4	45,9

ANNEXE 6

PYRAMIDE DES AGES AU 05.06.1989

Persomnel du cadre organique et de rang supérieur

**Persomnel du cadre de service et de bureau
et persomnel recruté localement**



ANNEXE 7

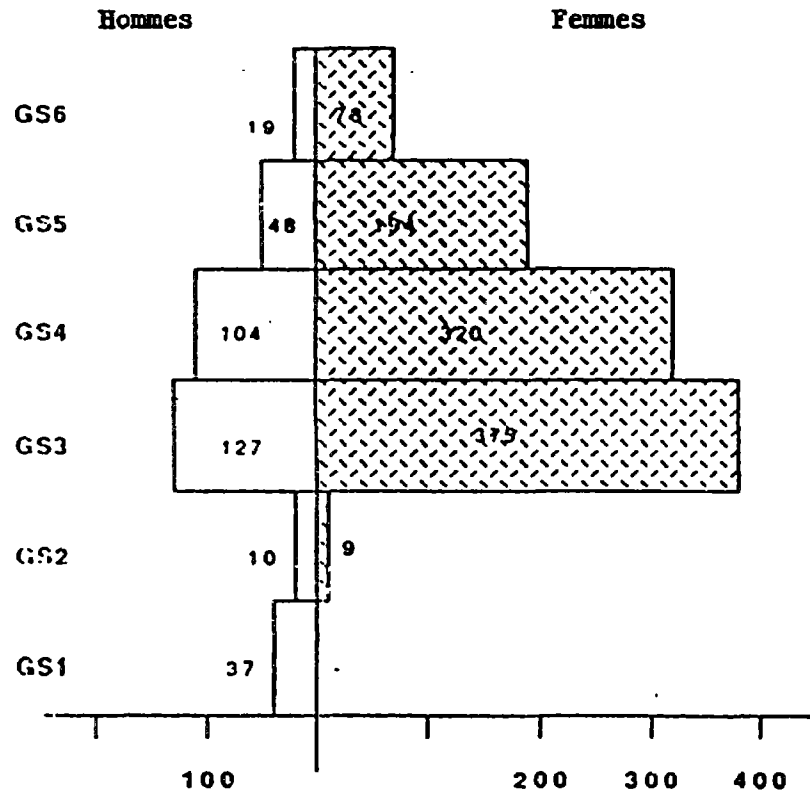
Source : PER, 28.08.1989

PERSONNEL DE L'UNESCO :

Répartition par classe selon le sexe pour les différentes catégories de personnel

A. Personnel du cadre de service et de bureau

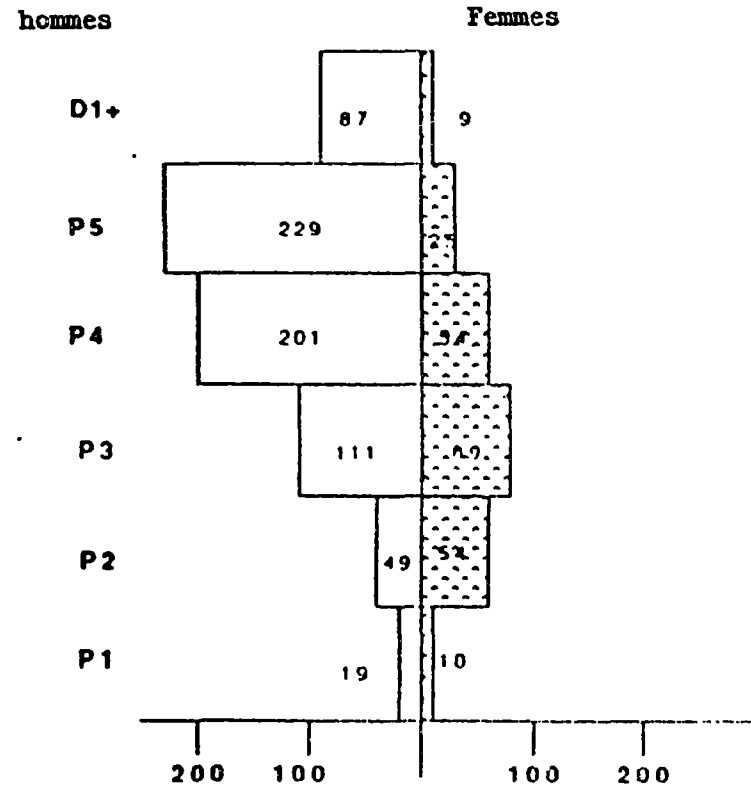
Nombre de fonctionnaires par classe et par sexe



Nombre de membres du cadre de service et de bureau
(Siège seulement)

B. Personnel du cadre organique

Nombre de fonctionnaires par classe et par sexe



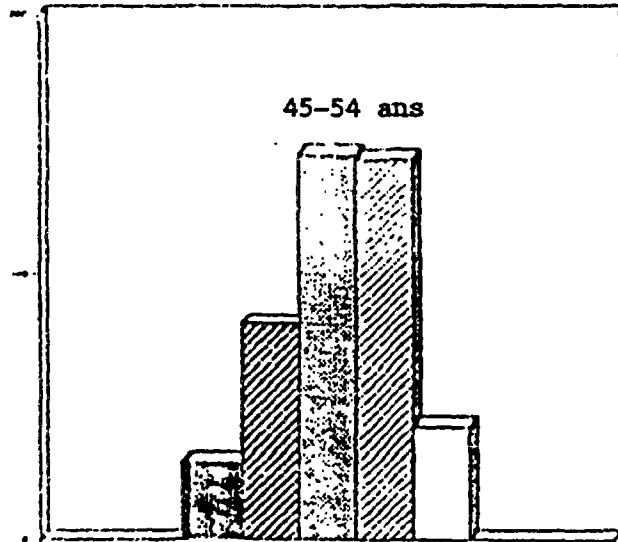
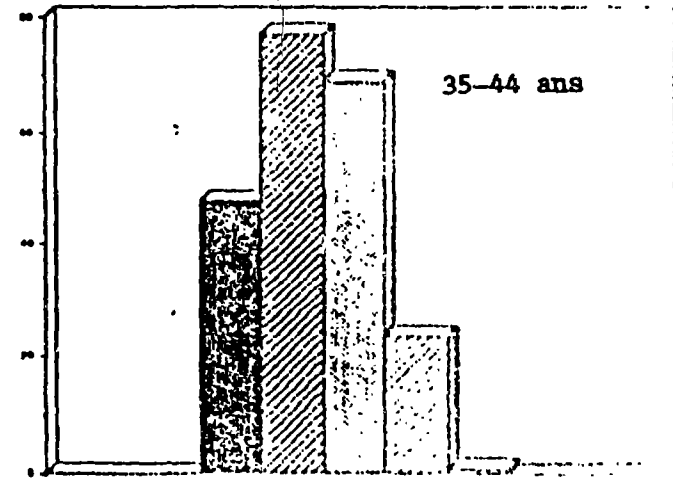
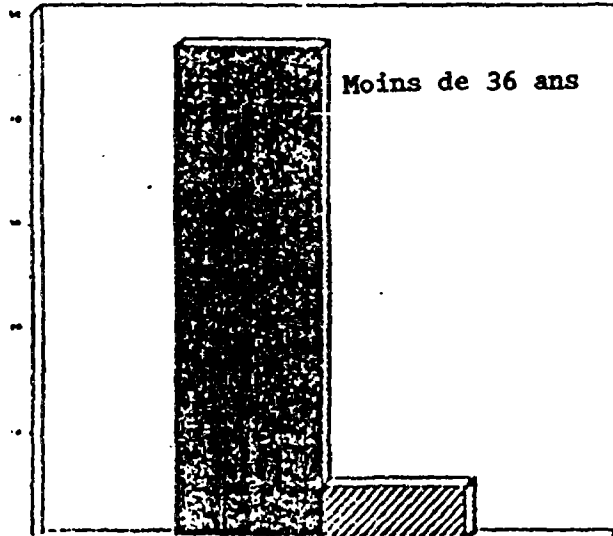
Nombre de membres du cadre organique
(Siège et unités permanentes hors Siège seulement)

ANNEXE 8

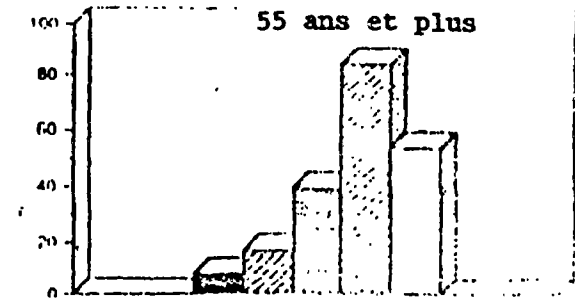
Annexe 8-1

PERSONNEL DE L'UNESCO :

Répartition du personnel du cadre organique par groupe d'âge et par classe
 (Siège et unités permanentes hors Siège)



- P1/P2
- ▨ P3
- ▩ P4
- P5
- O1

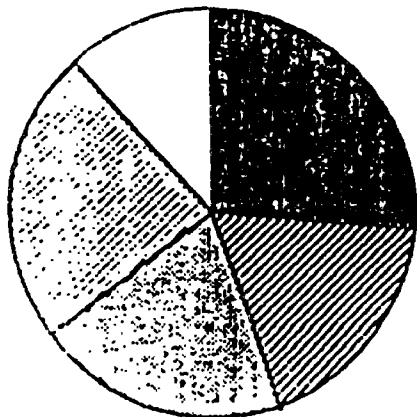


Source : Unesco, décembre 1988

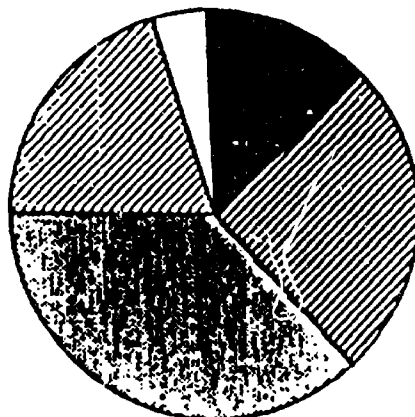
PERSONNEL DE L'UNESCO :

**Répartition du personnel du cadre organique par nombre d'années de service et par classe
(Siège et unités permanentes hors Siège)**

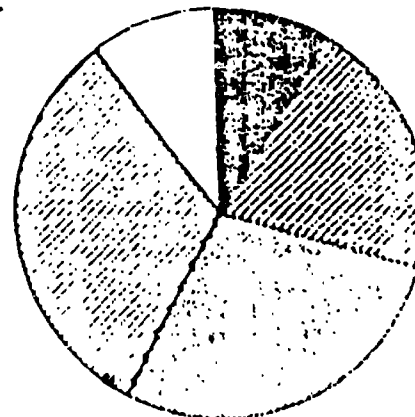
Moins de 5 années de service



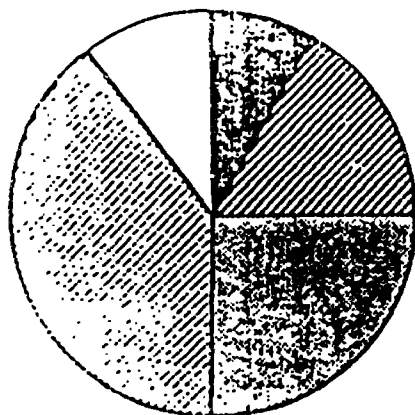
5-9 années de service



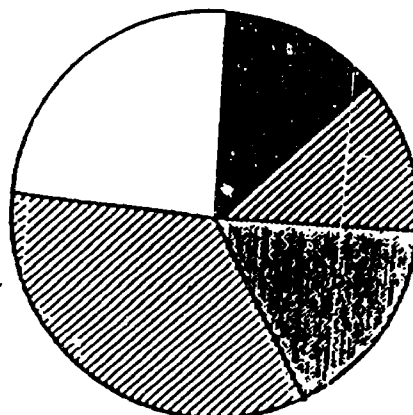
10-14 années de service



15-19 années de service



20 années de service et plus



ANNEXE 10

Source : Unesco, décembre 1988

Annexe 10-1

ANNEXE 11

Avant-projet d'une lettre du Directeur général à l'ensemble du personnel et d'une Déclaration concernant la politique et les pratiques de l'Unesco en matière de personnel.

Politique et pratiques de l'Unesco en matière de personnel

1. C'est avec un très grand plaisir que je vous présente la Charte de la politique et des pratiques de l'Unesco en matière de personnel qui régira les politiques du personnel dans notre organisation, et prend effet immédiatement.
2. Cette Charte s'inspire des travaux de la Commission Hammarskjöld, complétés par les commentaires et avis du Groupe consultatif international et par des consultations avec l'ensemble du personnel. C'est un document unique, dans la mesure où il est le fruit d'une collaboration sincère et totale entre les membres de la Commission et du Groupe consultatif, l'administration et le personnel.
3. Une gestion fonctionnelle du personnel peut se définir, eu égard aux besoins de l'Unesco, comme une conception globale et systématique de l'utilisation et du développement des ressources humaines, dans un souci d'économie, d'efficacité et d'équité. Pour mettre en place un système reflétant au mieux les intérêts de l'Organisation et ceux de chaque fonctionnaire, certaines conditions préalables doivent être remplies :
 - (a) il ne suffit pas que la gestion du personnel soit équitable, il faut qu'elle soit perçue comme telle. Un système équitable de gestion du personnel doit se fonder sur une politique définissant clairement les droits et les responsabilités de l'Organisation et des fonctionnaires et reposant sur un consensus impliquant l'adhésion du Directeur général et du personnel et reflété comme il convient dans le Statut et le Règlement du personnel. La présente Charte offre la garantie nécessaire de l'équité de toutes les décisions touchant le personnel ;

- (b) dans les structures actuelles et par l'intermédiaire du Directeur général adjoint pour la gestion, je charge le Bureau du personnel de mettre en oeuvre cette politique. Dans l'accomplissement de sa tâche, PER sera tenu de procéder aux consultations nécessaires avec toutes les unités intéressées et avec les fonctionnaires comme il y aura lieu ;
- (c) les éléments fondamentaux de cette politique sont définis par la Charte. Toutefois, certaines des questions qu'elle aborde devront peut-être faire l'objet de précisions complémentaires qui seront portées à la connaissance de tous sous forme de directives et d'instructions détaillées.

Je tiens à saisir cette occasion d'exprimer ma gratitude et de rendre hommage au Président et aux membres de la Commission et du Groupe consultatif, aux cadres de l'Administration et, enfin, au Président et aux membres des associations du personnel pour leur concours, leur dévouement et les résultats positifs de leur travail.

DECLARATION CONCERNANT LA POLITIQUE ET LES PRATIQUES FONDAMENTALES DE L'UNESCO EN MATIERE DE PERSONNEL

1. Généralités

1.1 L'objectif principal de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture peut se formuler comme suit :

Servir la communauté internationale en contribuant, par la réflexion et par l'action, à construire un avenir meilleur pour l'humanité grâce à l'éducation, à la science, à la culture et à la communication, conformément aux dispositions de l'Acte constitutif.

Toutes les mesures qui relèvent des prérogatives du Directeur général de l'Unesco doivent donc être reliées à cet objectif.

Le Secrétariat s'attachera à gérer les ressources mises à la disposition de l'Unesco afin d'élaborer et de mettre en oeuvre avec le maximum d'efficacité les programmes approuvés par le Directeur général, en vue d'accomplir la mission de l'Unesco.

- 1.2 L'Unesco considère son personnel comme son meilleur atout ; c'est pourquoi l'Organisation entend promouvoir une fonction publique internationale, fondée avant tout sur le mérite et conçue de manière à assurer la gestion la plus efficace des ressources de l'Organisation.
- 1.3 Les conditions d'emploi à l'Unesco sont régies par l'Acte constitutif de l'Organisation et par le Statut du personnel. Conformément à ce statut, les grands principes qui les déterminent sont les suivants :
- (a) Les plus hautes qualités d'efficacité, de compétence et d'intégrité ainsi que l'attachement aux principes de l'Unesco sont des critères qui doivent primer toute autre considération lors du recrutement du personnel et de la définition de ses conditions d'emploi. On s'efforcera de recruter le personnel sur une base géographique aussi large que possible.
 - (b) La sélection des fonctionnaires se fera sans distinction de race, de sexe ni de religion.
 - (c) Vif intérêt pour l'action du système des Nations Unies et attachement personnel aux idéaux de la Charte.
 - (d) Les fonctionnaires auront la possibilité d'accéder à tous les postes de l'Unesco, dans des conditions de concurrence équitable définies par une saine politique de promotion.
 - (e) Les fonctionnaires sont soumis à l'autorité du Directeur général et peuvent être affectés à toute activité ou tout service de l'Unesco, en fonction des besoins de l'Organisation, conformément au Statut et au Règlement du personnel de l'Unesco (article 1.2 du Statut).
- 1.4 Le personnel de l'Unesco sera nommé, affecté et promu conformément à ces principes, pour assurer que l'ensemble des ressources en personnel soit géré de façon à contribuer aussi efficacement que possible à la réalisation de l'objectif fondamental de l'Organisation tout en favorisant, autant que le permettent les exigences de cet objectif fondamental, l'organisation de la carrière de chaque fonctionnaire. Des plans de développement des ressources humaines seront formulés par l'Organisation en tant que fondement de toutes les mesures de gestion du personnel : recrutement, affectation, mutation, avancement, formation et cessation de service. Ces plans s'inspireront des prévisions, constamment révisées,

des besoins en personnel découlant du Programme et tiendront compte de la nature de celui-ci, des services qu'il assure et des impératifs de sa gestion. L'affectation et la promotion de fonctionnaires devraient être fondées sur une évaluation continue et systématique de leur travail et de leurs aptitudes à assumer des responsabilités nouvelles ou se situant à un niveau plus élevé.

- 1.5 A l'heure actuelle, le personnel de l'Unesco se divise en catégories établies par le système des Nations Unies : les fonctionnaires du cadre organique et de rang supérieur, recrutés à l'échelon international, le personnel du cadre de service et de bureau (dont la majorité est recrutée à l'échelon local, tandis qu'une petite minorité a un statut international), et le personnel local recruté parmi les ressortissants des pays concernés pour fournir aux Bureaux hors Siège des services analogues à ceux qu'assure au Siège le personnel du cadre de service et de bureau.
- 1.6 Conformément au principe de mise en place d'un système de carrière internationale, le personnel du cadre de service et de bureau et le personnel local bénéficient de toutes les chances et de toute l'aide possibles pour être promus, au mérite, dans le cadre organique.
- 1.7 Le système de carrière couvre toutes les classes jusqu'à celle de D-2 (Directeur). Toutes les nominations et promotions jusqu'à la classe des administrateurs généraux (D-1) sont décidées par le Directeur général, une fois qu'il a pris connaissance des recommandations du Groupe Unesco des nominations et des promotions et du Conseil exécutif.

2. Nominations et promotions/*

- 2.1 Sauf quelques exceptions intéressant les classes les moins élevées, toutes les nominations jusqu'à la classe D-1 incluse sont effectuées par le Directeur général, après examen des recommandations des organes compétents en matière de nominations et de promotions (Siège, bureaux régionaux et unités permanentes hors Siège). Les principaux critères et principes applicables sont les suivants :

* Ces principes, qui s'appliquent au personnel permanent au sens du Statut et du Règlement du personnel, ne concernent pas le personnel des projets (spécialistes) dont les conditions d'emploi feront l'objet de directives spécifiques.

- 2.1.1 Les principes généraux mentionnés aux paragraphes 1.2 et 1.3 mettent l'accent sur l'efficacité, la compétence, l'intégrité et le dévouement aux principes des Nations Unies ; de plus, il faut que soient dûment prises en considération la répartition géographique et que soient évitées les distinctions tenant à la race, au sexe ou à la religion.
- 2.1.2 Dans le cadre ainsi défini, le recrutement extérieur est limité autant que possible aux postes de grade inférieur. Pour chaque nomination, le Comité des nominations et des promotions est saisi d'une liste de tous les candidats remplissant les conditions requises qui font déjà partie du Secrétariat (y compris le personnel recruté localement et celui du cadre de service et de bureau). Les candidatures émanant de fonctionnaires qualifiés d'autres organisations du système des Nations Unies doivent être prises en considération. DOP est tenu de procéder dans chaque cas à un examen préalable attentif des dossiers des candidats internes.
- 2.1.3 Lorsque l'intérêt de l'Unesco requiert un recrutement extérieur, PER indique au Comité toutes les raisons pour lesquelles il y a lieu de recommander le recrutement de candidats extérieurs, afin de permettre au Comité de faire une recommandation au Directeur général en tenant compte des qualifications des différents candidats.
- 2.1.4 Sous réserve aussi du respect des principes généraux évoqués cidessus, et sur la base de la réciprocité, les candidatures de fonctionnaires d'autres organisations du système des Nations Unies seront dûment prises en considération. Si la candidature d'un fonctionnaire déjà titulaire d'un engagement permanent dans une autre organisation du régime commun est retenue, il fera l'objet d'une recommandation de détachement auprès de l'Unesco, en principe pour une période initiale de deux ans, qui pourra être prolongée pour une durée maximale de quatre ans au total. Si les services de l'intéressé(e) donnent satisfaction, une recommandation pourra être faite au Comité en vue de son transfert permanent à l'Unesco. A titre exceptionnel, un transfert immédiat pourra être envisagé si l'intérêt de l'Unesco le justifie. Les transferts ou détachements interinstitutions se font à la même classe et au même échelon ou, en tout cas, au plus à la classe qui suit immédiatement celle qu'occupe l'intéressé(e) dans l'organisation d'origine.

- 2.1.5 Une description d'emploi précise sera rédigée pour chaque poste. Sans préjudice de l'élaboration d'un plan global de développement et de déploiement des ressources humaines, toutes les vacances de poste à partir de la classe G4 seront portées à la connaissance de tous les membres du personnel remplissant les conditions requises et DOP ne pourra formuler de recommandation qu'après avoir examiné toutes les candidatures.
- 2.1.6 Tout engagement initial à un emploi d'encadrement - en tant que chef d'une unité opérationnelle, d'une unité permanente hors siège ou d'un bureau régional - sera normalement subordonné à la fourniture de services satisfaisants en tant qu'adjoint.
- 2.2 L'accès à tous les postes de fonctionnaires recrutés sur le plan international à l'Unesco sera ouvert à tous les candidats présentant les qualifications requises. Chaque candidat(e) retenu(e) pour être nommé(e) à un poste sera informé(e) par la Division du développement des ressources humaines (DOP) des perspectives de carrière qui s'offrent à lui (elle) selon un système d'avancement fondé essentiellement sur le mérite. En particulier, les candidats à un engagement du cadre de service et de bureau seront clairement informés des obstacles comme des possibilités d'accès au cadre organique.
- 2.3 Sauf quelques exceptions intéressant les classes les moins élevées, toutes les promotions jusqu'à la classe D1 comprise sont décidées par le Directeur général après examen des recommandations des organes compétents en matière de nominations et de promotions, et à condition que des postes soient disponibles. Il est procédé à un examen des titres à avancement au cours du premier trimestre de chaque année, les promotions prenant effet au 1er janvier. Les principaux critères et principes applicables aux promotions sont les suivants :
- 2.3.1 Les principes généraux évoqués au paragraphe 1.3, qui régissent également les nominations.
- 2.3.2 Lorsqu'il formule ses recommandations touchant les promotions, le Comité est tenu d'étudier avec soin tous les éléments d'information pour s'assurer que tous les membres du personnel ont été traités en fonction de leurs mérites.

2.3.3 L'évaluation des services de chaque membre du personnel tiendra également compte des éléments suivants :

- (a) intégrité, capacités et potentiel de développement ;
- (b) disposition à accepter des responsabilités accrues ;
- (c) disposition à changer d'affectation et à servir hors Siège ;
- (d) efforts de perfectionnement, notamment acquisition d'une formation théorique et de connaissances linguistiques ;
- (e) expérience préalable du terrain et capacité démontrée d'assurer éventuellement des responsabilités accrues, connaissance approfondie du fonctionnement des divers éléments du système des Nations Unies, et intelligence des grands principes et objectifs qui sous-tendent leur action et de la capacité des mécanismes et procédures appropriés.

2.3.4 Le Comité est tenu d'examiner toutes les recommandations de promotion au cadre des services organiques. Outre le mérite personnel, l'évaluation des candidats à une telle promotion appartenant au local des bureaux régionaux ou des unités hors Siège et au personnel de service et de bureau prendra en compte les éléments suivants :

- (i) l'ampleur et la pertinence de l'expérience professionnelle devront être suffisamment valorisées pour compenser l'absence de formation théorique formelle (conformément aux directives du Comité des nominations et promotions) ;
- (ii) si une recommandation tendant à promouvoir un membre du personnel de service et de bureau ou un membre du personnel local d'une unité hors Siège au cadre des services organiques est rejetée lors de la session ordinaire consacrée par le Comité à l'examen des titres à avancement, l'intéressé(e) pourra, en consultation avec son supérieur hiérarchique direct, faire soumettre son cas au Comité des nominations et des promotions, lors de l'examen des recours, en vue d'une promotion dans le cadre de service et de bureau.

- 2.3.5 Les critères qui s'appliquent aux promotions aux classes P-2, P-3 et P-4 sont les suivants : expérience professionnelle et/ou titres universitaires appropriés, et mérite.
- 2.3.6 En ce qui concerne les promotions aux emplois de direction - classes P-5 et D-1 - le Comité doit aussi examiner de près les aptitudes potentielles du (de la) candidat(e) à la gestion et à la direction, surtout dans le cas des fonctionnaires appelés à exercer des responsabilités au niveau d'une division ou à un niveau supérieur au Siège, à diriger un bureau régional, ou d'une unité permanente hors Siège, ou à occuper d'autres emplois de direction hors Siège.
- 2.3.7 Les périodes de service accomplies au sein du système des Nations Unies sont prises en considération aux fins des promotions. Les services fournis dans le cadre du Programme des experts associés ou au titre de contrats de louage de services ne sont pas pris en compte dans le calcul de l'ancienneté requise dans la classe.
- 2.3.8 Les périodes normales d'ancienneté dans la classe permettant aux fonctionnaires du cadre organique de voir leur cas pris en considération en vue d'une promotion sont les suivantes :
- P-1 à P-2 : 2 ans
P-2 à P-3 : 3 ans
P-3 à P-4 : 3 ans
P-4 à P-5 : 5 ans
P-5 à D-1 : 5 ans
- 2.3.9 Les indemnités spéciales de fonctions prévues à la disposition 103.17 du Règlement du personnel, dont l'octroi est subordonné à une recommandation de l'organe consultatif compétent, constituent des incitations destinées aux membres du personnel qui assument temporairement les fonctions afférentes à un poste de classe supérieure : elles ne sont pas prises en considération aux fins des recommandations de promotion.
- 2.3.10 Le Comité n'établit pas de tableau d'avancement.
- 2.3.11 Lors de l'examen des dossiers de promotion accélérée, le Comité est tenu de demander au supérieur hiérarchique direct de l'intéressé(e) une recommandation détaillée et étayée par des pièces, pleinement approuvée par le directeur du bureau ou le chef de l'unité organisationnelle selon le cas, et comportant les renseignements suivants :

(i) Preuves spécifiques de la qualité exceptionnelle du travail du candidat et d'un niveau constant d'excellence professionnelle

(ii) Potentiel de développement du candidat dans une perspective de carrière à l'Organisation et aptitude indiscutable à assumer de plus hautes responsabilités.

2.3.12 Chaque fois qu'il recommande une dérogation aux conditions énoncées au paragraphe 2.3.8 concernant l'ancienneté dans la classe, le Comité doit s'assurer que sa recommandation ne contrevient pas au principe d'égalité des chances de promotion du personnel. En tout état de cause, l'ancienneté dans leur classe des bénéficiaires d'une telle mesure doit être de :

1 an pour les classes P-1 et P-2

2 ans pour les classes P-3 et P-4

3 ans pour la classe P-5

2.3.13 Le Comité est tenu d'examiner les dossiers de tous les membres du personnel ayant, dans la classe considérée, une ancienneté égale ou supérieure à celle du (de la) candidat(e) en question.

2.4 Tous les membres du personnel n'ayant pas été promus sont informés, sur demande, du motif de la décision dont ils ont fait l'objet.

2.5 Les membres du personnel peuvent faire appel des décisions en matière de promotion devant le Comité compétent. Celui-ci exige que les recours s'appuient sur toutes les pièces justificatives appropriées et apportent manifestement de nouveaux éléments d'information dont l'intéressé(e) a lieu de penser que le Comité n'avait pas connaissance ou n'a pas tenu compte lors de l'examen de son cas.

2.6 Pour faciliter les recours, l'intéressé(e) aura accès à toutes les pièces soumises au Comité - et examinées par celui-ci - lors de l'examen des dossiers.

2.7 Tout membre du personnel dont le recours est rejeté doit être informé de ce rejet de façon appropriée.

3. Types de contrats

- 3.1 Un engagement initial à l'Unesco est accordé pour une durée définie d'un à deux ans. Il ne saurait donner à son (sa) titulaire lieu d'espérer son renouvellement ou sa transformation en un autre type d'engagement. Un nouvel engagement de durée définie d'un à deux ans peut être conclu d'un commun accord.
- 3.2 Un engagement de durée indéterminée peut être accordé au (à la) titulaire d'un engagement de durée définie au bout de quatre années de service et au terme d'une nouvelle période probatoire, sous réserve qu'il (elle) ait pleinement démontré son aptitude à occuper le poste et qu'il (elle) ait manifesté les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité définies dans la présente déclaration. On veillera à assurer le maximum de cohérence possible dans l'application des durées prescrites pour engagements de durée définie et les stages probatoires.
- 3.3 Conformément aux principes en vigueur, DOP soumettra au Comité des nominations et des promotions des recommandations pour l'admission à un stage probatoire des membres du personnel titulaires d'un engagement de durée définie. Dans le cas où la transformation d'un engagement de durée définie en un engagement de durée indéterminée est envisagée, l'intéressé(e) devra au préalable être assujéti(e) à une période probatoire de six mois. A l'issue de cette période, la Comité transformera l'engagement en engagement permanent sous réserve que la recommandation de DOP comme celle de la division ou du bureau concerné soient favorables. Si tel n'est pas le cas, le Comité pourra recommander une prolongation de la période probatoire d'un an pour une durée maximale d'un an ou la cessation de service au terme de cette période.

4. Cessation de service et licenciement

- 4.1 En cas de cessation de service en vertu de l'article 9.1 du Statut du personnel, la procédure définie dans le Statut et le Règlement du personnel et dans les circulaires administratives pertinentes doit être suivie. L'Unesco devra informer par écrit l'intéressé(e) des garanties d'une procédure régulière, notamment du droit de faire appel d'une décision de licenciement devant le Conseil d'appel - organe paritaire - en dernier recours.

5. Rotation, réaffectations et organisation des carrières

- 5.1 Conformément aux critères et conditions énoncés au paragraphe 1.3 ci-dessus, quiconque devient membre du cadre des services organiques et de rang supérieur de l'Unesco s'engage ainsi à accepter n'importe quel poste dans n'importe quelle région du monde où l'on estime qu'il (elle) contribuera le mieux à la réalisation des fins de l'Organisation.
- 5.2 Si les réaffectations doivent être dictées par les besoins de l'Organisation, les aspirations professionnelles des membres du personnel n'en doivent pas moins être prises en considération. Ceux-ci doivent s'attendre à des mutations périodiques entre les lieux d'affectation, y compris le Siège. En outre, la répartition des affectations devra se faire de manière à assurer un juste équilibre entre les lieux d'affectation offrant des conditions de vie différentes. Il y a cependant un nombre limité de postes occupés par des spécialistes qui, en principe, ne doivent pas être touchés par les mutations. Ces postes devront être clairement désignés dans les "directives concernant les réaffectations".
- 5.3 L'intéressé(e) devra avoir toute latitude d'exprimer en temps utile ses vues sur l'organisation de sa carrière et DOP devra considérer ces vues comme un élément essentiel de la planification des réaffectations.
- 5.4 La durée normale d'une affectation sera de quatre ans. Dans les lieux d'affectation où les conditions de vie sont particulièrement difficiles, cette durée ne dépassera pas, en règle générale, deux ans. Les membres du personnel seront informés suffisamment à l'avance de la nature et de la durée prévue de chaque affectation. Les plans d'organisation des carrières et les réaffectations sont conçus avant tout en fonction des capacités de chacun. Lors de la mise en oeuvre de ces plans, les besoins généraux de l'Organisation en matière de personnel ainsi que les préférences et la situation familiale de l'intéressé(e) seront pris en considération.
- 5.5 Le caractère international de l'Unesco doit être respecté et les réaffectations seront donc décidées avec le souci d'éviter les concentrations, au Siège et hors Siège, de personnel appartenant à une nationalité ou une région particulière.

6. Supervision et notation

6.1 L'activité professionnelle, les objectifs de carrière et les besoins de formation de chaque membre du personnel doivent faire l'objet d'une attention constante et soutenue de la part des supérieurs hiérarchiques. Il est particulièrement important que ceux-ci donnent à tous les membres du personnel la possibilité de montrer qu'ils sont capables d'exécuter des tâches plus ardues et d'assumer des responsabilités plus grandes. L'établissement des notes professionnelles est un élément essentiel car il fournit régulièrement une occasion officielle de centrer son attention sur les aspirations professionnelles de chaque membre du personnel. Le soutien des supérieurs hiérarchiques doit être envisagé dans une perspective plus large et constituer un processus permanent destiné à aider l'intéressé(e) à progresser et à s'acquitter de son travail quotidien.

6.2 L'Unesco fera en sorte que les plus hautes qualités nécessaires à la supervision soient constamment réunies à tous les niveaux. A cet effet, des possibilités de formation seront offertes, en tant que de besoin, pour parfaire les compétences dans ce domaine, et les services fournis par le personnel d'encadrement feront l'objet d'une attention particulière.

7. Egalité des chances pour les femmes

7.1 L'Unesco reconnaît que des efforts supplémentaires sont requis pour corriger le déséquilibre qui caractérise actuellement la répartition du personnel entre hommes et femmes et pour mieux inscrire dans les faits le principe de l'égalité des chances pour les femmes. En outre, elle s'est engagée à accorder la priorité aux femmes, à compétence égale, lorsqu'il s'agit de pourvoir des postes comportant des responsabilités en matière de prise de décisions et de formulation des politiques.

8. Formation

8.1 Dans le cadre des plans de développement des ressources humaines, l'Unesco offre aux membres du personnel de toutes ses unités des possibilités de formation diversifiées, selon ses besoins et ses fonctions. Les objectifs de formation sont d'améliorer les connaissances et les

nombre restreint de fonctionnaires des services administratifs et peut être consulté par l'intéressé, sur demande écrite adressée à DOP. Il existe un dossier confidentiel qui, à l'heure actuelle, est accessible à un nombre limité de fonctionnaires désignés par le Directeur général. C'est au service médical de l'Organisation que sont conservés les dossiers médicaux dont l'accès est à la discrétion du directeur de la Division médicale et des services sociaux.

11.3 Médiateur

Un Médiateur est nommé au Siège pour connaître de divers problèmes administratifs qui peuvent toucher tels ou tels membres du personnel et, fondamentalement, de ceux qui appellent une interprétation et une application particulière des règlements et procédures. Tout membre du personnel (au Siège ou hors Siège) peut soumettre en toute confiance ses problèmes au Médiateur, qui a un accès privilégié tant aux dossiers administratifs qu'aux responsables des services.

11.4 Comité mixte de discipline

Le Directeur général peut prendre des mesures disciplinaires, qui sont notamment le blâme écrit, la suspension sans traitement, la rétrogradation, et le renvoi pour faute. Dans les affaires disciplinaires survenant au Siège et hors Siège, le Directeur général cherchera à obtenir l'avis d'un comité mixte de discipline, conformément aux dispositions du chapitre X du Statut et du Règlement du personnel.

11.5 Mécanismes de recours

Les mécanismes de recours seront ceux prévus au chapitre XI du Statut et du Règlement du personnel.

11.6 Avant de former un recours conformément au Statut et au Règlement du personnel, tout membre du personnel a la possibilité de saisir le Médiateur (voir paragraphe 11.3). Si toutefois un fonctionnaire souhaite former un recours contre une décision administrative qui, d'après lui (elle), est contraire aux clauses de son contrat, ou encore à toute disposition pertinente du Statut et du Règlement du personnel, il (elle) doit, d'abord, dans le mois qui suit la réception de la notification officielle, par écrit, de la décision (et en laissant au Médiateur un

temps raisonnable pour mener son enquête, si l'intéressé(e) l'a demandé), adresser au Directeur général une lettre lui demandant un réexamen de la décision administrative. Si l'intéressé(e) n'est pas satisfait(e), de la réponse qu'il (elle) reçoit du Directeur général, ou s'il (elle) ne reçoit pas de réponse dans un délai d'un mois à dater de l'envoi de sa lettre au Directeur général, il (elle) présente sa requête par écrit au Secrétaire du Conseil d'appel dans le mois qui suit. Dans le cas de membres du personnel employés hors Siège, la lettre au Directeur général et la requête adressée au Secrétaire du Conseil d'appel peuvent être remises, sous enveloppe scellée, au bureau de l'Unesco hors Siège pour transmission au Siège par la valise diplomatique. Dans les affaires portées devant le Conseil d'appel, le (la) requérant(e) peut comparaître en personne pour présenter son argumentation ou désigner un autre membre du personnel pour le (la) représenter. Une liste de noms de membres du personnel qualifiés, qui sont à la disposition de tout(e) requérant(e) pour l'assister, sera fournie à l'intéressé(e) sur sa demande.

- 11.7 Après examen du cas, le Conseil d'appel soumet son rapport au Directeur général. Ce rapport, qui est adopté à la majorité, contient un résumé de l'affaire et les recommandations du Conseil. Le Directeur général statue alors sur le recours, et sa décision est notifiée à l'intéressé(e), accompagnée d'une copie des recommandations du Conseil.
- 11.8 L'intéressé(e) peut former un recours devant le Tribunal administratif s'il (elle) n'est pas satisfait(e) de la décision prise par le Directeur général à la lumière du rapport du Conseil d'appel et le Tribunal administratif recevra la requête, à moins que le Conseil d'appel l'ait à l'unanimité déclarée futile.
- 11.9 Le Conseil d'appel est également compétent pour connaître des recours formés contre des mesures disciplinaires.
- 11.10 Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies

Le Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies est un organe entièrement autonome qui administre la Caisse des pensions des organisations appliquant le régime commun des Nations Unies en matière de traitements, indemnités et autres prestations. Représentatif de l'ONU et des autres organisations appliquant le

compétences du personnel afin d'accroître l'efficacité de l'action de l'Organisation et du travail de chaque fonctionnaire, et de donner à ceux qui pourraient assumer de plus grandes responsabilités les connaissances et compétences dont ils ont besoin à cet effet.

- 8.2 La formation est planifiée et organisée à la fois par l'administration et les membres du personnel eux-mêmes. Elle peut s'effectuer :
- (a) sur le tas - auquel cas elle incombe principalement aux supérieurs hiérarchiques conseillés, en tant que de besoin, par DOP ;
 - (b) au moyen de l'occupation successive d'emplois liés à différentes activités de l'Organisation ;
 - (c) dans le cadre de cours, séminaires ou autres programmes organisés à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Unesco par DOP ou avec son accord.
- 8.3 La formation du personnel hors Siège sera également assurée localement au moyen de fonds alloués à cet effet. Tous les chefs des unités de l'Unesco présenteront un programme annuel de formation et désigneront parmi leurs collaborateurs de rang élevé un coordonnateur chargé de faire en sorte que les activités de formation appropriées, y compris des séminaires internes, soient exécutées comme il convient.
- 8.4 Lorsque la participation à des cours, séminaires ou autres programmes de formation a lieu à l'initiative de l'Unesco, c'est celle-ci qui en assume les frais. Lorsqu'un membre du personnel souhaite définir ses besoins de formation, en liaison avec les objectifs de l'Unesco, et demande à cet effet une aide à l'Organisation, celle-ci peut la lui fournir au titre de son programme d'aide à l'éducation. Pour que le cours soit agréé, un certain nombre de conditions, qui seront énoncées dans des instructions administratives, devront être remplies. DOP est chargé d'interpréter les dispositions et de définir des procédures administratives pour la mise en oeuvre de ce programme.
- 8.5 La formation du personnel du cadre de service et de bureau à Paris doit inclure des considérations générales sur l'Unesco. En outre, des cours de secrétariat seront dispensés avec la collaboration de la Division de la formation. Aux classes les plus élevées (GS-5/GS-6), les membres du personnel qui sont appelés à occuper des fonctions d'assistant administratif et d'assistant spécialisé, suivront des cours spéciaux sur les politiques et activités intéressant le programme et l'administration.

8.6 Afin d'assurer l'égalité des chances de formation offertes aux divers niveaux, les membres du personnel seront informés au sujet des cours suffisamment à l'avance pour que leurs candidatures puissent être dûment prises en considération.

9. Mobilité du personnel au sein du système des Nations Unies

9.1 L'Unesco est consciente de l'intérêt que présentent pour elle les échanges d'idées, de compétences et de données d'expérience entre elle-même et les autres organisations du système des Nations Unies. Aussi se fait-elle une règle de favoriser la mobilité des membres du personnel, par des détachements, des mutations et d'autres modalités. Ces échanges doivent être conçus sur la base de la réciprocité, et l'Unesco veillera à ce que celle-ci soit vraiment assurée dans les faits.

10. Retraite

10.1 Aux termes de l'article 9.5 du Statut du personnel, les membres du personnel ne doivent pas être maintenus au service de l'Organisation au-delà de l'âge de soixante ans. Le Directeur général peut toutefois, dans l'intérêt de l'Organisation, autoriser le dépassement de cette limite d'âge dans des cas exceptionnels.

11. Griefs et recours

11.1 Il existe de nombreux mécanismes et moyens permettant d'aider les fonctionnaires à régler divers problèmes d'ordre professionnel, en prévoyant des voies de recours pour qui estime avoir un grief à formuler et en garantissant une procédure régulière dans les cas de mesures disciplinaires ou de licenciement. La question particulière des voies de recours afférentes aux problèmes de promotion a été traitée aux paragraphes 2.5 à 2.7.

11.2 Accès aux dossiers personnels

La Division du développement des ressources humaines (DOP) conserve différents types de dossiers personnels sur chaque fonctionnaire. Le dossier administratif d'un membre du personnel n'est accessible qu'à un

régime commun, il est composé de représentants des organes directeurs, des administrations et des participants à la Caisse des pensions. Sur les 21 membres du Comité, deux sont désignés par l'Assemblée générale, deux sont nommés par le Secrétaire général et deux autres (ainsi que deux suppléants) sont élus par les participants à la Caisse des pensions du système des Nations Unies et de ses institutions, qui englobent, en l'occurrence, l'Unesco. Les 13 autres membres du Comité représentent respectivement les organes directeurs, les administrations et les participants d'autres institutions.

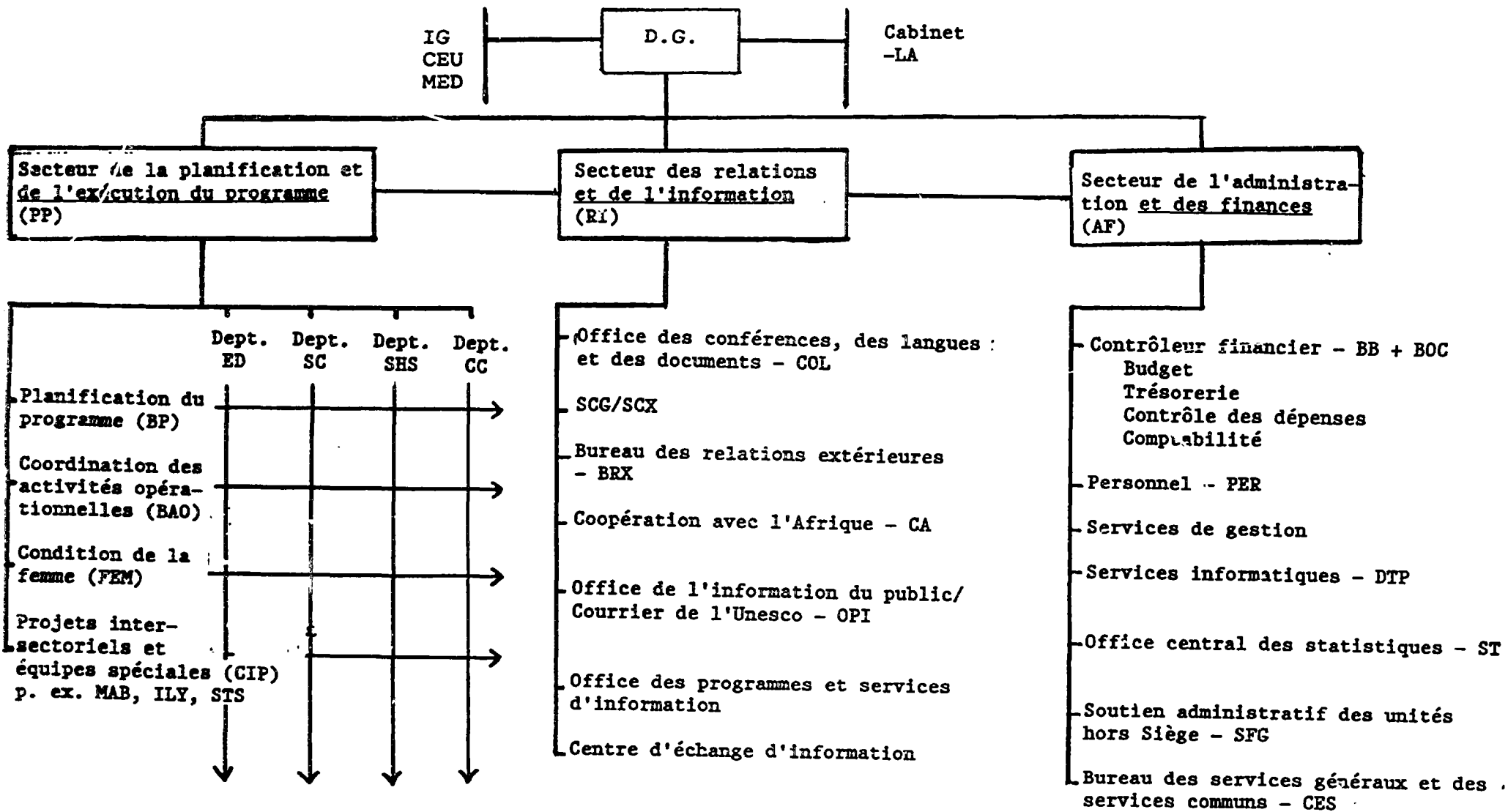
11.11 Indemnisation du personnel

En cas de maladie, accident ou décès imputable à l'exercice de fonctions officielles, les membres du personnel seront indemnisés par l'Unesco conformément à la disposition 106.5 du Règlement du personnel.

12. Relations avec le personnel

Les dispositions du chapitre VIII du Statut et du Règlement du personnel restent applicables ; elles visent à :

- promouvoir et protéger les droits, les intérêts et le bien-être du personnel de l'Unesco ;
- établir, entre l'administration et le personnel, un système de communication permettant la concertation et la négociation sur des questions d'intérêt commun qui touchent les conditions de service ;
- favoriser une meilleure compréhension entre l'administration et le personnel de l'Unesco.

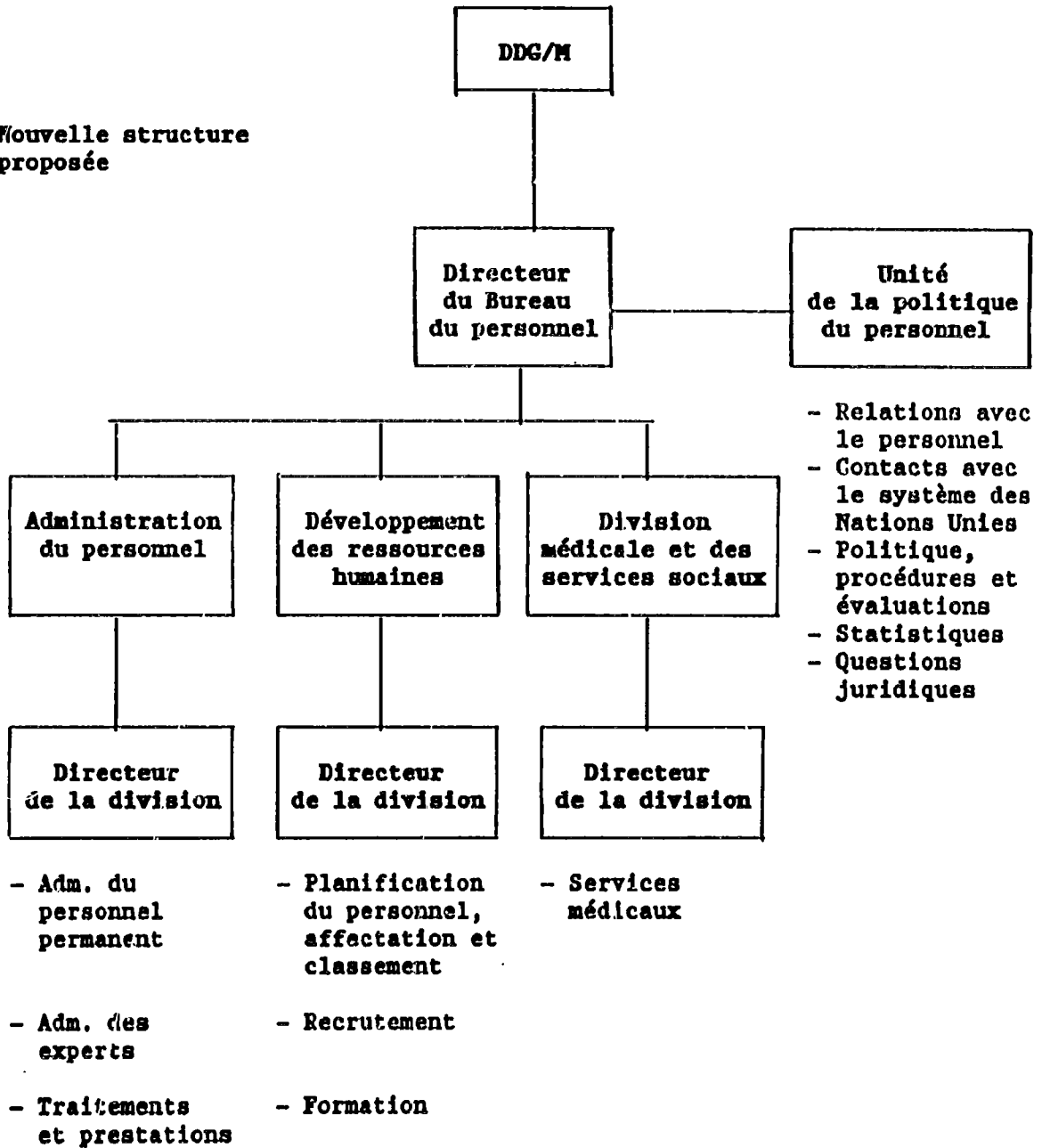


Nouvel organigramme proposé du Secrétariat

ANNEXE 13

BUREAU DU PERSONNEL (PER)

Nouvelle structure proposée



Rapport
DU GROUPE CONSULTATIF INTERNATIONAL

Paris, le 2 février 1990

Introduction

1. Le Groupe consultatif international s'est réuni à Paris du 29 janvier au 2 février 1990 pour examiner le rapport final de la Commission indépendante créée par le Directeur général pour le conseiller sur les moyens d'améliorer la gestion du personnel et l'efficacité du Secrétariat de l'Unesco (Commission Hammarskjöld). On trouvera ci-joint la liste des participants.
2. Le Groupe a été informé des initiatives prises à ce jour et des conclusions de l'atelier organisé à l'intention du personnel de direction les 25 et 26 novembre 1989 et du séminaire de réflexion qui s'est tenu les 6 et 7 janvier 1990 à propos du rapport de la Commission Hammarskjöld.

Considérations générales

3. Dans le rapport préliminaire qu'il vous a présenté, le Groupe approuvait les grandes lignes du projet de rapport de la Commission. Il a maintenant le plaisir de vous faire savoir que - avec les réserves exprimées plus loin - il approuve les recommandations du rapport final et vous recommande de leur donner suite.
4. Le Groupe accueille avec satisfaction la note du Directeur général en date du 11 janvier 1990 ; il tient à souligner la nécessité d'annoncer rapidement l'adoption de réformes et d'entreprendre d'urgence un effort concerté pour les mettre en oeuvre de façon visible. La réforme et la réorganisation du Secrétariat seront jugées non pas sur la qualité du rapport de la Commission mais sur la qualité et le rythme de cette mise en oeuvre, sujet sur lequel nous revenons ci-après.
5. A une époque de changement rapide et stimulant, l'Unesco a reconnu la nécessité de moderniser ses programmes et ses objectifs pour relever de nouveaux défis. De même, une culture et des systèmes de gestion enracinés dans la tradition et qui n'ont été modifiés que lentement par des adjonctions ponctuelles échelonnées sur quarante-cinq années ont aujourd'hui besoin d'une réforme audacieuse et bien conçue ainsi que d'un personnel de la plus haute qualité, au Siège comme hors Siège, de façon que l'Unesco puisse produire les résultats que le monde attend d'elle. Nous souscrivons à la conclusion de la Commission selon laquelle "les contributions que l'Unesco pourrait apporter à notre monde en développement et en mutation rapide risquent fort d'être perdues si des réformes cruciales du Secrétariat ne sont pas opérées d'urgence".
6. Le Groupe tient aussi à insister sur la responsabilité que l'Acte constitutif confère au Directeur général en matière de gestion et sur son rôle prééminent dans ce domaine. Tout en reconnaissant la nécessité de tenir des consultations appropriées et d'informer le Conseil exécutif, ainsi que de déléguer l'autorité dans l'ensemble de l'Organisation, nous voudrions souligner que c'est au Directeur général qu'incombe la responsabilité d'introduire des réformes au Secrétariat.

Mode de gestion et performance (partie III)

7. Le Groupe partage sans réserve les vues exprimées au sujet des besoins de gestion dans la partie III du rapport, qui souligne la nécessité de décentraliser les décisions dans toute l'Organisation et l'obligation de rendre des comptes sur l'exécution des tâches. A cet égard, il estime qu'il faut avant tout poursuivre la mise en place d'un système de dépenses budgétaires qui confère aux gestionnaires une délégation d'autorité sur les ressources allouées à leur programme. Un tel système exigera aussi une définition claire de l'étendue des pouvoirs délégués à chaque gestionnaire ainsi que la fixation des objectifs précis dont il sera tenu responsable. Il exigera en outre un système approprié de retour de l'information, de communication et d'évaluation.

8. Le Groupe note les préoccupations exprimées au sujet de l'augmentation des dépenses administratives ; il estime que la première chose à faire, face à ce problème, est d'établir une distinction plus nette entre les coûts de programme et les dépenses administratives, en vue de limiter plus rigoureusement la part de ces dernières.

9. Le Groupe note également l'ampleur de l'effort demandé au Secrétariat de l'Unesco - par comparaison avec les autres institutions des Nations Unies - pour la préparation et le service des réunions des organes directeurs et pour répondre aux demandes des différentes délégations à Paris. A cet égard, il accueille avec satisfaction la résolution 47.2 adoptée par la Conférence générale à sa vingt-cinquième session qui vise à rationaliser les méthodes de travail des organes directeurs, et il recommande au Directeur général d'attirer l'attention des Etats membres sur cette résolution et de les prier de réduire la charge que les demandes des délégations font peser sur le personnel de l'Organisation au détriment de l'exécution du programme.

Structure et systèmes organisationnels (partie IV)

10. Le Groupe note avec satisfaction la décision prise par le Directeur général de "réajuster la structure organisationnelle eu égard aux fonctions et tâches arrêtées par la Conférence générale dans le Plan à moyen terme et en particulier de celles qui présentent une unité organique, afin d'assurer l'interdisciplinarité et l'efficacité des actions menées sur le terrain".

11. Il fait sien le point de vue de la Commission selon lequel la réorganisation n'est pas en soi une solution, mais estime qu'elle constitue une des étapes préliminaires nécessaires sur la voie de la réforme. Il note que l'important processus de consultation est déjà bien engagé et recommande au Directeur général d'annoncer rapidement la nouvelle structure et, en outre, d'en entreprendre sans délai la mise en place. Le rapport de la Commission contient des éléments utiles qui devraient aider le Directeur général à prendre une décision, mais le Groupe ne se considère pas comme suffisamment informé pour émettre un avis pertinent sur la question de la structure. Pourtant, le Groupe se croit tenu d'affirmer qu'il est, comme le Directeur général, convaincu que la mission de l'Unesco exprimée dans son programme doit être axée sur les buts énoncés à l'origine dans l'Acte constitutif de l'Organisation.

12. En ce qui concerne la décentralisation hors Siège, le Groupe recommande, en plus des principes énoncés par la Commission, que des transferts de personnel découlent des transferts de ressources et de responsabilités, et que l'on accorde autant d'attention à la qualité des fonctionnaires mutés qu'à la quantité. Il faudrait veiller à la mobilité et à la rotation du personnel au Siège et hors Siège. L'activité des unités hors Siège devrait être coordonnée avec celle des unités correspondantes des autres institutions des Nations Unies, telles que le PNUD. La décentralisation devrait être menée cas par cas et sur la base d'une définition précise des fonctions et des objectifs, mais devrait aussi constituer un programme méthodique assorti d'un contrôle statistique semestriel des progrès accomplis.

Gestion des ressources humaines et politique du personnel (partie V)

13. Après avoir attentivement examiné les recommandations de la Commission sur les questions de personnel, le Groupe considère que le travail effectué pour améliorer et développer la version préliminaire du rapport a abouti, sur ces questions, à un document dont la mise en oeuvre aura un impact positif sur la qualité des programmes de l'Unesco. Il se félicite de votre décision d'accorder la plus haute priorité à l'annonce, "en matière de personnel, [d']une politique et [de] pratiques claires et transparentes, en même temps que le Bureau du personnel sera restructuré et son travail amélioré grâce au concours de spécialistes expérimentés".

14. En particulier, le Groupe estime urgent que vous approuviez le système de base comportant des engagements au titre du "programme" (ouvrant des perspectives de carrière) et des engagements au titre de "projets" (ad hoc), tel qu'il est décrit aux paragraphes (a) - (e) de la partie D5, à ceci près qu'à son avis la possibilité devrait être ménagée de procéder, suivant les circonstances, à des engagements initiaux au titre du programme d'une durée de trois ans au lieu de deux. Il faudra, bien entendu, accorder une grande attention, dans le processus de planification du programme et d'élaboration du budget, à la proportion d'engagements des deux types.

15. Ce système devrait s'accompagner d'une politique active et ouverte de recrutement. Lorsqu'il est envisagé de pourvoir des postes vacants par recrutement à l'extérieur de l'Organisation, la procédure de base devrait inclure systématiquement la publication d'annonces (s'il y a lieu, dans des revues professionnelles), la recherche active de candidatures venant de pays sous-représentés et non représentés et de candidatures féminines, ainsi que la réception de candidatures émanant, en tant que de besoin, des Etats membres et des commissions nationales. Le Groupe approuve également, avec la réserve formulée plus loin, les principes de recrutement exposés dans la partie D8 du rapport, et en particulier le principe selon lequel tous les engagements devraient être fondés d'abord sur le mérite. Il souscrit à l'opinion récemment exprimée par le Conseil exécutif concernant la nécessité d'un recrutement substantiel de jeunes, aux classes de début, dans les emplois ouvrant des perspectives de carrière, tout en étant d'avis qu'il convient, lorsque cela est justifié par les exigences du programme, d'autoriser dans une certaine mesure le recrutement externe de spécialistes expérimentés à des niveaux plus élevés ; quant aux engagements au titre de "projets", ils devraient s'effectuer à toutes les classes.

16. Le Groupe estime aussi que, pour le recrutement aux emplois ouvrant des perspectives de carrière, il faudrait appliquer avec une certaine souplesse les exigences de connaissance des langues, de façon que des candidats remarquables de pays sous-représentés puissent être engagés, étant entendu qu'ils devraient suivre avec succès un programme de formation linguistique.

17. Le Groupe approuve le système de promotion proposé pour autant qu'il repose sur une compétition ouverte entre membres du personnel qualifiés candidats aux emplois vacants ; ainsi, une promotion entraînera normalement un changement d'emploi. Les promotions par voie de reclassement devraient devenir inhabituelles et les promotions à titre personnel devraient être rares et réservées aux cas exceptionnels. Les fonctionnaires aux mérites éminents que l'Organisation souhaite maintenir dans leur emploi présent pourraient, dans un nombre très limité de cas, être récompensés par des suppléments de traitement hors barème.

18. Le Groupe estime qu'un système de promotion par nomination aux emplois vacants exige absolument que toutes les vacances soient publiées, que tous les membres du personnel aient la possibilité de poser leur candidature et que la sélection se fasse par mise en concurrence et sur la base de critères en rapport avec l'emploi concerné.

19. Le Groupe considère qu'il faudrait étoffer les propositions relatives aux femmes en fixant des objectifs d'augmentation de la proportion de personnel féminin à différents niveaux, et en prenant des mesures concrètes pour atteindre ces objectifs : par exemple, l'organisation d'une formation en matière d'"égalité des chances" à l'intention des membres des comités de sélection et des hauts responsables, le développement des ressources humaines et la prospection active - encore que la sélection finale doive reposer sur le mérite, sans aucune discrimination.

20. De l'avis du Groupe, les aspects essentiels de ces recommandations résident dans les mesures relatives au personnel, et le passage d'un système reposant sur les "postes" à un système fondé sur les "emplois" est essentiellement une question de contrôle des ressources, qui peut attendre jusqu'à ce que le nouveau système pour le personnel soit en place, de manière à réduire au minimum les risques de confusion.

21. Le Groupe reconnaît tout particulièrement l'importance d'un système efficace de notation professionnelle. Il recommande aussi que la réorganisation des structures soit mise à profit pour affecter le personnel dont les compétences ne sont pas pleinement utilisées à des emplois convenant mieux.

Mise en oeuvre

22. Au début du présent rapport, nous avons souligné l'importance d'une mise en oeuvre rapide et visible. Nous accueillons avec satisfaction l'annonce de la mise en place d'une équipe interne spéciale appelée à travailler sous l'autorité directe du Directeur général. Le Groupe juge indispensable que cette équipe s'appuie sur le concours de trois ou quatre fonctionnaires compétents, détachés à temps complet, pour conduire le processus de mise en oeuvre, ainsi que sur tous autres auxiliaires extérieurs dont elle pourrait avoir besoin.

23. Pour faciliter l'application des mesures relatives aux ressources humaines, le Groupe recommande que dans la perspective du départ prochain à la retraite de l'actuel Directeur du Bureau du personnel, le Directeur général diffuse immédiatement et largement un avis de mise en recrutement d'un poste de "Directeur désigné" du personnel, situé à un niveau élevé, et y nomme un spécialiste compétent. Une fois nommée, la personne choisie devrait prendre en charge la poursuite du processus de mise en oeuvre des recommandations relatives au personnel, jusqu'à ce qu'elle occupe officiellement, le moment venu, ses fonctions de Directeur.

24. La mise en oeuvre devrait se dérouler sur la base d'un calendrier annoncé publiquement pour chacun des grands domaines de réforme. L'équipe interne devrait ensuite la suivre de près et publier régulièrement des rapports sur l'avancement des réformes. Le processus dans son ensemble devrait être soumis à un contrôle objectif, de façon à garantir sa crédibilité publique.

25. Une réforme assortie d'une réorganisation des structures implique des modifications des centres de pouvoir ou d'autorité ; elle réussira si elle est décidée courageusement et mise en oeuvre diligemment avec le soutien total du personnel. Le Groupe recommande au Directeur général d'accorder le plus grand poids à cette considération en améliorant les canaux de communication, la visibilité et la concertation avec le personnel. Car, en dernière analyse, c'est le talent et la motivation du personnel qui détermineront la qualité des réformes et, partant, l'amélioration du moral du Secrétariat et de la qualité d'exécution des programmes qu'appelle une vision dynamique de l'Unesco.

GROUPE CONSULTATIF INTERNATIONAL

Président

M. P.S. Wilenski Ambassadeur et représentant permanen' de l'Australie
auprès de l'Organisation des Nations Unies, New York

Membres

M. C. El Wakil Président du Conseil exécutif de l'Unesco (1978-1980)

M. V. Erofeev Sous-Directeur général pour l'administration, Unesco
(1970-1975)

M. E. Hennelly Chef de la délégation des Etats-Unis à la vingt-troisième
session de la Conférence générale de l'Unesco, Chief
Executive Officer, Citroil Enterprises et Citroil Companies

Mme M. Puybasset Conseiller d'Etat, Directeur général, Secrétariat général
du gouvernement (France)

M. P. Seddoh Président du Conseil exécutif de l'Unesco (1983-1985)

M. H.L. Wynter Président du Conseil exécutif de l'Unesco (1974-1976)

M. E. Youkel Directeur, Programme des Nations Unies pour le développement
(Genève)