



**Conseil d'administration
du Programme
des Nations Unies
pour le développement
et du Fonds des
Nations Unies pour la
population**

Distr.
GÉNÉRALE

DP/1996/23
18 mars 1996
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Session annuelle de 1996
6-17 mai 1996, Genève
Point 9 de l'ordre du jour provisoire

BUREAU DES NATIONS UNIES POUR LES SERVICES D'APPUI AUX PROJETS

Changements apportés à l'organisation du Bureau des Nations Unies
pour les services d'appui aux projets

Rapport du Directeur exécutif

I. INTRODUCTION

1. Le présent rapport décrit et explique la raison d'être des mesures transitoires spéciales que le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (ONUPS) a prises en 1995 pour s'adapter aux exigences de son nouveau statut institutionnel. Ces mesures s'inscrivent dans le droit fil du paragraphe 9 de la décision 95/31 du Conseil d'administration, dans lequel celui-ci avait résolu d'examiner la question de l'orientation future du Bureau, et répondent au désir de ce dernier de demeurer un instrument viable capable de servir efficacement ses usagers.

2. Le rapport annuel que le Conseil d'administration a demandé au Directeur exécutif au paragraphe 9 de sa décision 94/32 lui sera présenté à sa troisième session ordinaire, ce qui donnera le temps de procéder à l'analyse financière et statistique indispensable pour qu'à la fois les résultats de 1995 et les propositions budgétaires connexes puissent être examinés de façon rationnelle.

II. HISTORIQUE

3. L'ONUPS a été créé le 1er janvier 1995 à un moment où maintes voix s'élevaient pour réclamer une réforme du système des Nations Unies et en partie en vue de répondre à cette demande. Une telle réforme devait permettre de diminuer les doubles emplois, d'accroître l'efficacité et l'efficience, de satisfaire mieux et plus rapidement des besoins en évolution, de réduire les dépenses d'administration et d'aborder de façon plus pragmatique à la fois la question des coûts et celle de la qualité du service.



4. L'ONUPS était relativement bien placé pour répondre à cette attente. Son ancrage dans le PNUD lui permettait de bâtir sur des fondations solides et, en même temps, comme il était en cours de réorganisation, il lui était loisible de procéder à des ajustements plus importants qu'en temps ordinaire. Qui plus est, le Bureau a toujours été une opération extrabudgétaire totalement autofinancée. Il était donc habitué à veiller à ce que ses dépenses ne dépassent pas les recettes tirées de la prestation de services et à satisfaire les besoins d'usagers libres de s'adresser ailleurs.

5. D'un autre côté, le débat prolongé sur l'avenir de l'ONUPS a détourné l'attention de la nécessité de renforcer les atouts qui avaient contribué à créer un marché pour ses services : rapidité, souplesse et coût-efficacité. Des enquêtes et des entretiens menés à la fin de 1994 et au début de 1995 dans près de 50 bureaux de pays du PNUD qui utilisent régulièrement les services du Bureau ont confirmé l'existence de certains problèmes et sujets d'insatisfaction précis qu'ils ont permis de mieux cerner. L'opération a aussi révélé – et c'est encourageant – qu'il était possible de redonner confiance aux usagers en prenant rapidement les mesures correctives voulues.

III. PLANIFICATION

6. La pierre angulaire des efforts déployés par l'ONUPS en vue de consolider sa viabilité financière et d'améliorer ses résultats a été le plan d'action mis au point pendant les premiers mois de 1995. En lui-même ce plan était la conclusion logique d'une opération de planification stratégique menée en 1994, au cours de laquelle tout le personnel avait participé à une analyse des forces et des faiblesses du Bureau, de ses débouchés possibles et des menaces qui pesaient sur lui. Il a été présenté au Comité de coordination de la gestion à sa séance du 11 avril 1995. Ses trois priorités principales étaient les suivantes : a) améliorer la qualité du service; b) développer et améliorer les relations avec les usagers; et c) mener à bien la transition du BSP à l'ONUPS.

7. Dans les observations qu'il a formulées au sujet de ce plan d'action, le Comité de coordination de la gestion a recommandé notamment de modifier la structure interne du Bureau pour accroître sa capacité d'innovation et son efficacité. Cette recommandation, qui a coïncidé avec l'évaluation par le Bureau lui-même des activités susceptibles d'influer le plus profondément et à long terme sur sa capacité de suivre l'évolution du marché, a favorisé l'effort intense de réorganisation qui a suivi.

8. Vingt-six cadres de l'ONUPS sont parvenus à un consensus en juin 1995 sur les objectifs à atteindre et sur la façon dont la réorganisation serait planifiée et menée à bien.

IV. OBJECTIFS DE LA RÉORGANISATION ET DÉMARCHE SUIVIE

9. La réorganisation de l'ONUPS a pour objet d'améliorer :

a) L'adaptabilité : rapidité d'intervention, souplesse et créativité face aux besoins nouveaux;

b) La qualité : efficacité, transparence et professionnalisme des services rendus;

c) La rentabilité : offrir le meilleur rapport qualité/prix et veiller constamment à réduire le coût de la prestation de services.

10. Le processus même du changement est un facteur essentiel qui permet de déterminer si les objectifs visés sont atteints. L'ONUPS est convaincu que le personnel sera plus favorable à la réorganisation s'il a la possibilité de participer activement au processus de changement. Le Bureau a donc fondé sa démarche sur la participation active du personnel à toutes les étapes de la réorganisation, de la concertation et de l'élaboration à la mise en oeuvre. Cette démarche consiste principalement à :

a) Parvenir à un consensus initial sur les objectifs et les principes de base;

b) Recourir en priorité aux ressources internes plutôt qu'à des consultants extérieurs;

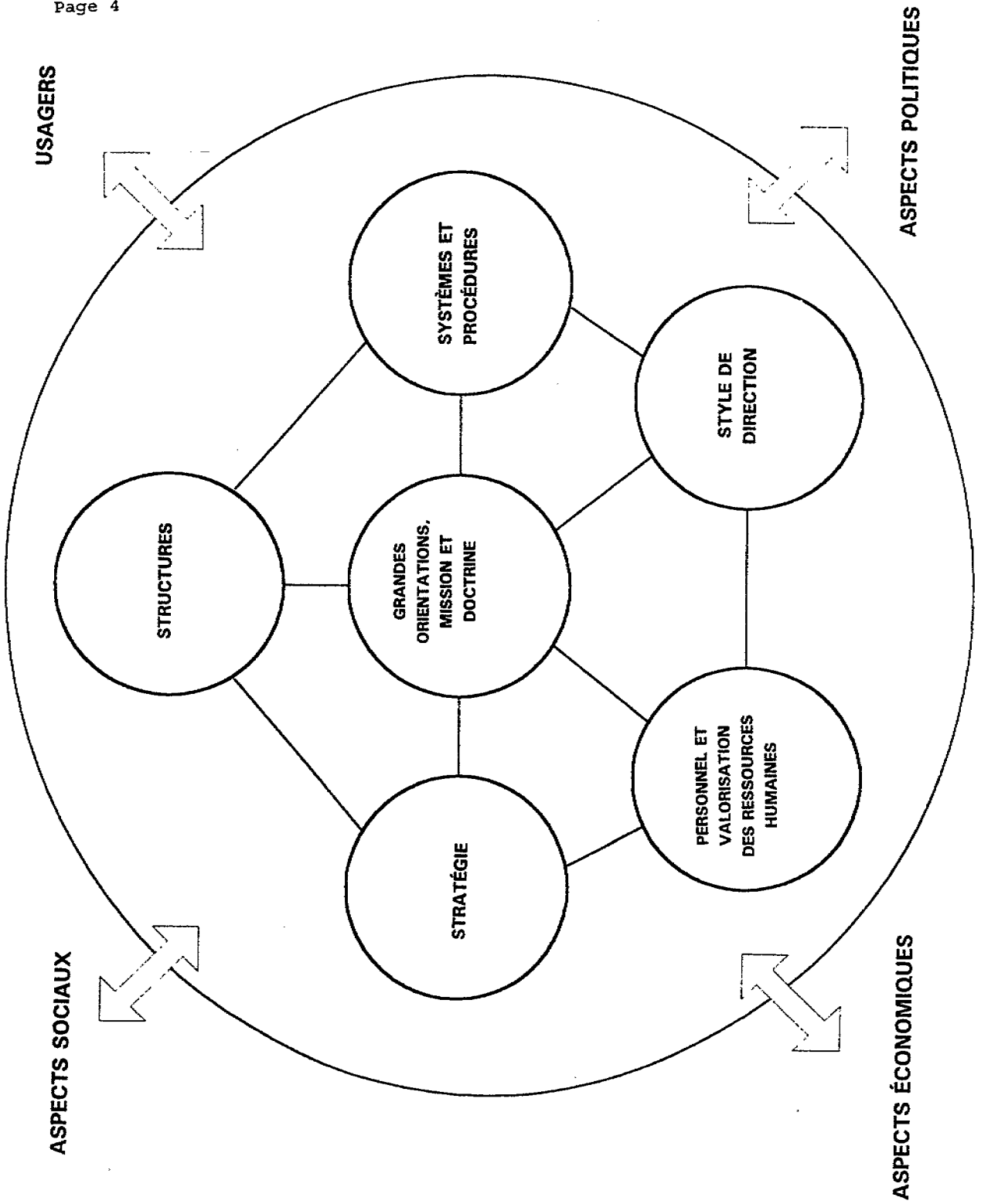
c) Mettre l'accent sur la réorganisation, c'est-à-dire repenser complètement la façon dont le travail se fait plutôt que se borner à une conception trop étroite de la restructuration. Le cadre global dans lequel s'inscrit la démarche de l'ONUPS est illustré ci-après (figure 1) et étudié de manière plus détaillée au chapitre VI ci-dessous.

11. Afin de s'assurer que le processus de changement correspond bien aux objectifs fixés, les cadres de l'ONUPS ont créé un groupe de travail de six personnes, dont des représentants de l'organe de concertation entre l'Administration et le personnel et de chaque grande unité administrative. Le groupe de travail a été chargé d'élaborer pour la période de transition un calendrier et des plans opérationnels qui rallient le consensus, et d'établir un mécanisme qui garantisse la transparence des opérations et permette le dialogue avec l'ensemble du personnel.

V. ÉQUIPES INTÉGRÉES

12. La réorganisation de l'ONUPS se fonde sur la notion essentielle d'équipes intégrées. Jusqu'à présent, le Bureau fonctionnait sur le principe de la séparation des fonctions entre les divisions opérationnelles, qui assuraient la liaison avec les usagers et les sections des services, qui fournissaient directement des services d'appui (passation de marchés, recrutement du personnel affecté aux projets, achats, formation, bourses) aux usagers et/ou au personnel des divisions opérationnelles. On s'est accordé à reconnaître que cette méthode avait contribué à un éparpillement des responsabilités préjudiciable aux usagers et, en multipliant les intermédiaires, avait rendu plus difficile la communication.

Figure 1



/...

13. C'est le regroupement des opérations et des services de manière à mieux répondre aux besoins des usagers qui distingue l'organisation en équipes intégrées de l'ancienne répartition des tâches. L'objectif de ce modèle d'organisation est de constituer, avec du personnel qualifié, des équipes autonomes qui centreront leur action sur les besoins d'usagers et de projets spécifiques. Ces équipes seront dotées des ressources humaines et de l'autorité nécessaires pour fournir tous les services que requiert un projet, à l'exception de ceux qui font appel à des spécialistes hautement qualifiés que l'on ne peut affecter à chaque équipe. Sous une seule direction intégrée, ces équipes devraient accélérer la prestation de services et freiner les dépenses en simplifiant et en rationalisant les tâches, tout en veillant à mieux répondre aux besoins des usagers de l'ONUPS et à renforcer l'obligation redditionnelle à leur égard. Les mécanismes d'équilibre voulus sont préservés par l'exercice de fonctions telles que la prescription de normes de résultats, la fourniture d'un appui, notamment d'une formation, aux équipes intégrées et le suivi de leurs activités.

14. À partir de ces principes, trois types d'équipes intégrées ont été définis : a) par région, b) par thème et c) par modalité d'exécution. Le 2 octobre 1995, après plusieurs mois d'étude minutieuse du projet, de nouveaux services opérationnels ont été mis en place :

Par région : Division de l'Afrique
 Division de l'Amérique latine et des Caraïbes
 Division de l'Asie occidentale, des États arabes et de l'Europe
 Bureau de l'ONUPS pour l'Asie [y compris les projets du Fonds international de développement agricole (FIDA) pour l'Asie]

Par thème : Division des programmes environnementaux
 Division du FIDA
 Groupe de la durabilité sociale et de la reconstruction

Par modalité d'exécution : Division des projets d'achat
 Section des bourses et de la formation

15. À titre expérimental, les opérations d'achat, de gestion du personnel affecté aux projets et de paiement ont été regroupées en deux divisions. L'intégration des fonctions considérées se poursuit rapidement à mesure que le personnel requis est identifié ou formé sur place.

VI. FONCTIONS DE CONTRÔLE, D'APPUI ET DE CONSEIL

16. Si la réaffectation du personnel et la délégation de pouvoirs aux équipes intégrées devraient produire des résultats immédiats, en ce sens qu'elles permettraient d'améliorer les services aux usagers, d'accroître la productivité et de réduire les dépenses, elles n'en présenteraient pas moins des difficultés et même des risques, en ce qui concerne surtout le maintien de contrôles adéquats et le respect des normes de qualité dans tous les services. Plusieurs mesures sont actuellement prises pour régler ces questions.

17. Après avoir étudié en détail les fonctions qui ne pouvaient être regroupées pour des raisons pratiques ou celles qui devaient faire l'objet d'une catégorie séparée à des fins d'équilibre, on a procédé à un remaniement important de la structure non opérationnelle de l'ONUPS. Les nouveaux services ont pour principal objet de fournir des conseils et un appui aux équipes intégrées, et de renforcer les capacités de contrôle et de supervision au sein de l'ONUPS, mises en place à la suite de la réorganisation du Bureau. Les services ainsi que les fonctions qu'ils doivent remplir sont présentés ci-après (figure 2) :

18. Il a été convenu qu'il fallait mettre l'accent non seulement sur les changements structurels mais aussi sur les autres aspects essentiels du processus de réorganisation, c'est-à-dire ceux illustrés dans la figure 1. À cette fin, quatre groupes de travail réunissant des représentants de l'administration et du personnel ont été créés.

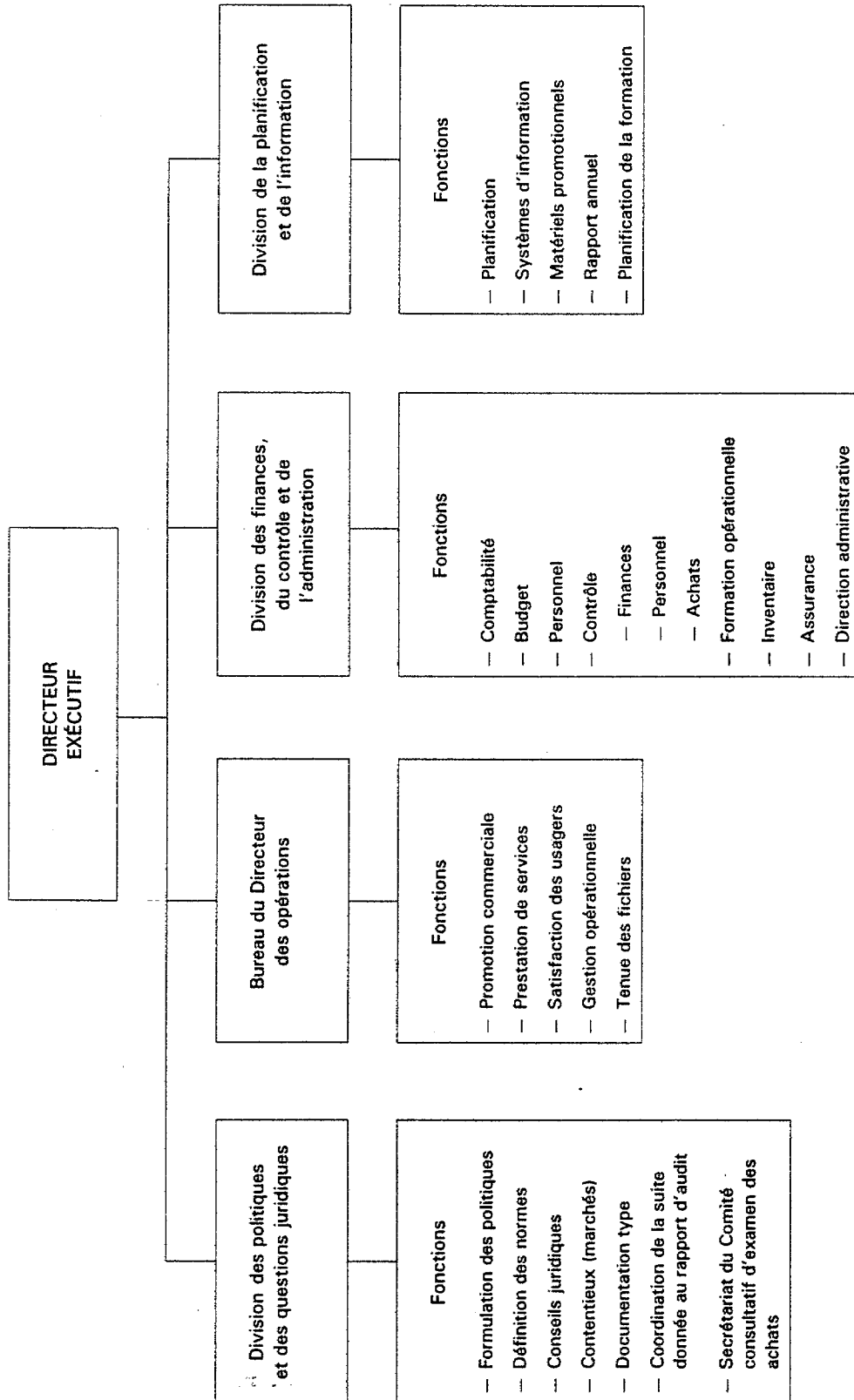
19. Le Groupe de travail de la stratégie et du style de direction a entrepris de recueillir des informations, à l'aide de groupes sélectionnés, pour recenser les problèmes et les éléments positifs qui pourraient influencer sur le succès de la réorganisation. La collecte d'informations porte notamment sur les questions suivantes : la communication au sein de l'ONUPS; la planification, la gestion et la supervision dans les équipes intégrées; la délégation de pouvoirs; les problèmes d'effectifs que posent la formation des équipes et leur interaction; et la formation. Les résultats de cette opération serviront à définir des priorités pour le suivi dans ces domaines et serviront de base à la réflexion du Groupe de travail sur le personnel et la valorisation des ressources humaines.

20. Le Groupe de travail du personnel et de la valorisation des ressources humaines est chargé de faire des recommandations sur toutes les questions de personnel touchant de près au processus de transition et de réforme. Il s'occupe notamment des questions relatives à la définition des tâches, aux besoins de formation, à la notation du personnel et aux dispositions régissant les contrats (voir le chapitre VIII).

21. Le Groupe de travail des systèmes et procédures a contribué à déterminer quelles étaient les modifications qui s'imposaient pour pouvoir mettre en oeuvre les deux premières initiatives pilotes d'intégration. Les nouveaux services non opérationnels, qui assument des fonctions de contrôle, d'appui et de conseil, décideront des mesures à prendre dans ce domaine.

22. Le Groupe de travail des grandes orientations, de la mission et de la doctrine s'est intéressé à ces grandes questions afin de garantir que les activités et objectifs des différentes composantes du Bureau correspondent aux principes et buts généraux de l'ONUPS. Le Groupe de travail a élaboré la première version d'une déclaration sur ces questions.

Figure 2



23. Enfin, s'agissant des grandes orientations, de la mission et de la doctrine générale de l'ONUPS, il est évident qu'aucune réorganisation interne ne permettra de garantir la viabilité du Bureau et d'améliorer son efficacité si elle ne se traduit pas concrètement par l'amélioration de la qualité et de la rentabilité des services de l'ONUPS. À cet égard, le Bureau a établi des contacts avec des organisations spécialisées dans la certification des normes ISO 9000. Ces normes, qui serviront de base à la réorganisation, permettront de réaliser les améliorations nécessaires. La décision de demander ou non la certification des normes ISO 9000 sera prise ultérieurement, lorsque l'on disposera d'informations supplémentaires et que l'on aura étudié le coût d'une telle certification.

VIII. QUESTIONS RELATIVES AUX RESSOURCES HUMAINES

24. L'évolution des relations entre l'ONUPS et le PNUD ainsi que les nouvelles attentes que suscite la réforme générale du système des Nations Unies (voir plus haut, par. 3) ont eu pour effet de donner aux relations avec les usagers une importance accrue. Même si le PNUD demeure le principal usager de l'ONUPS, il faut que le Bureau axe désormais davantage ses activités sur la prestation de services que lorsqu'il n'était qu'un service parmi d'autres d'une organisation plus vaste. Il lui faut en outre diversifier et renforcer ses relations avec les autres organisations qu'il dessert.

25. Il faut donc que l'ONUPS adopte une approche plus dynamique et structurée pour ce qui est de ses relations avec ses usagers. Le plan d'action du Bureau pour 1995 en a dûment pris compte et en a fait une de ses priorités.

26. Bien que l'insuffisance des ressources et les mouvements de personnel aient causé certains retards en 1995, l'ONUPS a, au début de 1996, nommé un de ses fonctionnaires Coordonnateur des relations avec les usagers. Dans un premier temps, le travail du Coordonnateur consistera surtout à élaborer une approche systématique des relations avec les usagers, susceptible d'être mise en oeuvre par le personnel des services opérationnels intégrés appuyés par la Division de la planification et de l'information.

27. Les tâches prioritaires du Coordonnateur, qui devraient être menées à bien d'ici à juin 1996 sont : a) l'identification des pays et des bureaux de pays sur lesquels doivent avant tout porter les efforts de promotion des relations avec les usagers; b) la mise au point d'un plan de communication de suivi; c) la création d'une base de données concernant d'éventuels créneaux commerciaux; d) la définition des pratiques appropriées devant régir les relations avec les usagers et la mise au point d'outils adéquats à cette fin; et e) l'analyse de l'environnement économique, notamment l'identification de partenaires potentiels pour la prestation de services.

28. En outre, l'ONUPS envisage des mesures lui permettant de savoir, de manière régulière, ce que pensent les usagers de la façon dont il exécute les tâches qui lui sont confiées et, au besoin, de veiller à ce que les problèmes ou les plaintes de nature exceptionnelle soient traités de façon rapide et satisfaisante.

VIII. QUESTIONS RELATIVES AUX RESSOURCES HUMAINES

29. Les nouveaux arrangements organisationnels posent à l'ONUPS un certain nombre de problèmes uniques en matière de ressources humaines : parce que le Bureau doit s'autofinancer, il faut que ses effectifs correspondent au volume et à la nature des services fournis qui, tous les deux, sont susceptibles de changer d'année en année. La répartition du personnel en équipes intégrées ajoute de nouvelles dimensions à la question de la gestion des ressources humaines.

30. Toute innovation dans ce domaine visant à répondre à la situation particulière de l'ONUPS doit s'inscrire dans un contexte plus large. Le Bureau, en tant que partie intégrante du système des Nations Unies, doit faire en sorte que les approches qu'il retient en matière de ressources humaines soient conformes à celles du système des Nations Unies et de la Commission de la fonction publique internationale (CFPI). En outre, un nombre important de membres du personnel du Bureau sont sous contrat avec le PNUD : les pratiques de l'ONUPS et du PNUD en matière de gestion du personnel doivent par conséquent être harmonisées de façon à ce que les personnes sous contrat avec le PNUD et affectées à l'ONUPS ne soient ni avantagées ni désavantagées.

31. Cependant, tout en tenant compte des paramètres à respecter pour l'élaboration des approches nouvelles, l'ONUPS s'efforce de créer des outils de gestion des ressources humaines favorisant le travail d'équipe, l'initiative, une attitude axée sur les intérêts des usagers et le souci de la qualité. Parmi les questions spécifiques actuellement abordées figurent la façon :

a) De concevoir les tâches et de rédiger les définitions d'emploi de manière à refléter l'interdépendance fonctionnelle des membres du personnel composant les équipes intégrées;

b) D'identifier et d'inventorier les compétences disponibles ou nécessaires et d'affecter le personnel de façon appropriée;

c) De concevoir des programmes de formation afin de faire en sorte que les compétences nécessaires soient toujours disponibles;

d) D'établir un système d'incitations et de récompenses ainsi que des mécanismes de notation tenant compte des réalisations tant individuelles que collectives; et

e) De déterminer quels sont les mécanismes contractuels les mieux adaptés aux projets très divers de l'ONUPS axés sur la prestation de services du BSP/ONU.

32. Ces questions sont examinées actuellement par le Groupe de travail du personnel et de la valorisation des ressources humaines, par un spécialiste des ressources humaines actuellement affecté à l'ONUPS et par le personnel du Groupe du personnel du Bureau qui sera renforcé dans le cadre des efforts de réorganisation. Les conclusions et recommandations seront communiquées, par les voies habituelles, au Comité de coordination de la gestion au fur et à mesure qu'elles seront formulées.

33. Le Programme de formation à la passation des marchés offert par le BSP/ONU constitue un exemple précis de la façon dont le Bureau aborde les problèmes susmentionnés. Ce programme, mis au point et réalisé en 1995, a permis non seulement aux 100 membres du personnel du Bureau qui y ont participé, mais également aux nombreux participants du Secrétariat de l'ONU, de diverses institutions spécialisées et du PNUD d'acquérir des compétences pratiques générales. Bien que l'objectif de l'ONUPS, en organisant cet important programme de formation, ait été de renforcer les connaissances pratiques et d'améliorer le professionnalisme en ce qui concerne ce volet essentiel des services qu'il fournit et qui s'avère capital pour la constitution d'équipes intégrées, le programme a également contribué au renforcement des compétences nécessaires à la passation des marchés dans d'autres organismes des Nations Unies.

IX. MESURES ENVISAGÉES

34. L'un des aspects les plus importants des efforts déployés par l'ONUPS pour devenir plus novateur et plus rentable touche aux ressources, tant humaines que financières. On notera que la réorganisation du Bureau dépend principalement des contributions de son propre personnel, qui est ainsi appelé à s'acquitter de tâches qui ne sont pas normalement les siennes. D'un point de vue financier, cette approche est responsable et avantageuse car elle permet de limiter les dépenses liées à la réorganisation, qui à ce jour ont été inférieures à 15 000 dollars. L'ONUPS a ainsi pu montrer – et il s'agit là d'un facteur plus important encore – qu'il disposait des compétences et des connaissances lui permettant de planifier et mettre en oeuvre ces changements; cette façon de procéder comporte un avantage supplémentaire : elle permet de responsabiliser le personnel et de lui donner davantage le sentiment d'être associé au processus que si celui-ci était mené à bien par des experts extérieurs.

35. L'une des conséquences directes de cette décision de contenir les coûts et de s'appuyer en grande partie sur le personnel en place pour le rythme de la restructuration est que la transition doit s'adapter aux capacités du personnel de maintenir le niveau et la qualité des services actuellement fournis et en même temps de transférer – ou d'assumer – des fonctions, des responsabilités et des tâches. L'ONUPS a donc décidé de procéder aux changements de façon progressive. Les dates clefs sont les suivantes :

- | | |
|------------------|---|
| 2 octobre 1995 | - Création des nouveaux services opérationnels |
| 1er mars 1996 | - Création du Bureau du Directeur des opérations, de la Division des politiques et des questions juridiques et de la Division de la planification et de l'information |
| 1er avril 1996 | - Intégration du personnel responsable des achats dans les équipes opérationnelles |
| 1er juillet 1996 | - Création de la Division des finances, du contrôle et de l'administration |

1er septembre 1996 - Intégration des agents engagés au titre des projets opérationnels et du personnel responsable des paiements dans les équipes opérationnelles

36. Bien que ce processus de transition soit suivi en permanence, un examen d'ensemble des changements apportés au Bureau et une évaluation préliminaire de leur impact auront lieu à la fin de 1996.

37. Une entité axée sur les services telle que l'ONUPS se juge à l'aune de la satisfaction des usagers; pour rester compétitive sur le marché qui est le sien, elle doit pouvoir s'adapter de façon continue et efficace à une situation qui ne cesse d'évoluer. La réorganisation du Bureau en 1995 lui permettra de s'acquitter des tâches que lui impose son nouveau statut et jettera les bases qui lui sont nécessaires s'il veut continuer d'améliorer ses prestations. La restructuration n'a pas entraîné d'accroissement des dépenses ni une interruption des services. Dans ses rapports annuels, le Directeur exécutif évaluera l'impact quantitatif des initiatives prises sur la faculté d'adaptation du Bureau et sur la qualité et la valeur des services fournis.

X. PROJET DE DÉCISION

38. Le Conseil d'administration souhaitera peut-être :

- a) Prendre note du présent rapport;
- b) Encourager le Directeur exécutif à poursuivre ses efforts pour faire du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets une entité plus novatrice et plus rentable, conformément à la recommandation du Comité de coordination de la gestion;
- c) Prier le Directeur exécutif de tenir le Conseil d'administration informé des résultats opérationnels et des incidences financières de la réorganisation du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets dans le cadre des rapports annuels futurs qu'il présentera par l'intermédiaire du Comité de coordination de la gestion.
